

# POLITISCHE STUDIEN **Themenheft 2/2007**

*Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*

## **Zukunftsorientierte Kommunalpolitik**



**Kommunale  
Selbstverwaltung**

Mit Beiträgen von  
Siegfried **Balleis**  
Huberta **Bock**  
Uwe **Brandl**  
Roland **Degelmann**  
Renate **Dodell**  
Silke **Franke**  
Alois **Glück**  
Joachim **Herrmann**  
Jolana **Hill**  
Stefan **Hirsch**  
Jakob **Kreidl**  
Holger **Magel**  
Manfred **Miosga**  
Martin **Sailer**  
Josef **Schmid**  
Peter **Stein**  
Hans **Zehetmair**

---

# POLITISCHE STUDIEN

Themenheft  
2/2007

*Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*

---

## Zukunftsorientierte Kommunalpolitik

Mit Beiträgen von  
Siegfried **Balleis**  
Huberta **Bock**  
Uwe **Brandl**  
Roland **Degelmann**  
Renate **Dodell**  
Silke **Franke**  
Alois **Glück**  
Joachim **Herrmann**  
Jolana **Hill**  
Stefan **Hirsch**  
Jakob **Kreidl**  
Holger **Magel**  
Manfred **Miosga**  
Martin **Sailer**  
Josef **Schmid**  
Peter **Stein**  
Hans **Zehetmair**



**Herausgeber:**

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Vorsitzender: Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair,  
Staatsminister a.D.  
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf  
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/  
Publikationen: Hubertus Klingsbögl

**Redaktion:**

Dr. Reinhard C. Meier-Walser  
(Chefredakteur, v. i. S. d. P.)  
Barbara Fürbeth M. A. (Redaktionsleiterin)  
Verena Hausner (stellv. Redaktionsleiterin)  
Susanne Berke (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin)  
Irene Krampfl (Redaktionsassistentin)

**Anschrift:**

Redaktion Politische Studien  
Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Lazarettstraße 33, 80636 München  
Telefon 089/1258-241  
Telefax 089/1258-469  
Internet: [www.hss.de](http://www.hss.de)  
E-Mail: [PolStud@hss.de](mailto:PolStud@hss.de)

**Druck:** Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Redaktionelle Zuschriften werden ausschließlich an die Redaktion erbeten.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

**Bezugspreis:** Einzelhefte € 4,50.

Jahresabonnement € 27,00.

Schüler/Studenten-Jahresabonnement bei Vorlage einer gültigen Bescheinigung kostenlos.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als Periodikum und Themenheft.

Darüber hinaus erscheinende Sonderausgaben sind im Abonnement nicht enthalten.

Abobestellungen und Einzelheftbestellungen über die Redaktion und den Buchhandel.

**Kündigungen** müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

# Inhalt

Hans Zehetmair	Vorwort .....	5
Siegfried Balleis/ Jolana Hill	Die Kommune als Moderator und Koordinator gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme.....	6
Jakob Kreidl/ Peter Stein	Heimat lebens- und liebenswert gestalten: Herausforderung für Staat und Kommunen im Zeichen veränderter Rahmenbedingungen .....	16
Josef Schmid	Zukunftsperspektiven der Stadtgesellschaft – Kommunal- politik findet Stadt.....	30
Joachim Herrmann	Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft.....	38
Alois Glück	Kommunalpolitik und Aktive Bürgergesellschaft .....	50
Martin Sailer	Demographischer Wandel und familiennahe Infrastruktur – Weichenstellungen für die Zukunft unserer Kommunen.....	61
Renate Dodell	Familienfreundliche Kommunalpolitik – nicht Belastung, sondern Chance.....	73
Manfred Miosga	Kommunale Wirtschafts- entwicklung im Wandel zur Wissensgesellschaft – Heraus- forderungen und Strategien .....	80

Roland Degelmann	Verkehrsentwicklung in den Gemeinden .....	93
Uwe Brandl	Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation .....	104
Silke Franke	Umweltschutz in der Kommune ...	112
Hans Zehetmair	Perspektiven einer zukunfts- orientierten Kulturpolitik .....	123
Stefan Hirsch	Brauchtum in den Kommunen .....	130
Holger Magel/ Huberta Bock	Eine einmalige Erfolgs- geschichte fortsetzen – Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern.....	138
Autorenverzeichnis	.....	150

# Vorwort

Hans Zehetmair

Aufgabe der Kommunalpolitik ist es, die unmittelbaren Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger, also das Leben und Miteinander in den Gemeinden, Städten und Landkreisen regelnd zu gestalten und zu begleiten. Dazu entsenden die Wählerinnen und Wähler ihre Vertreter alle sechs Jahre in die kommunalen Parlamente, wo die Mandatsträger sachkundig und engagiert ihrem Wählerauftrag nachkommen.

Die Hanns-Seidel-Stiftung trägt mit ihrem vielfältigen Angebot an Seminaren, Symposien, Fachtagungen und Schriften wie z.B. „Gestaltung als Auftrag“ dazu bei, sowohl dem Kommunalpolitiker als auch dem sachlich oder beruflich interessierten Bürger das notwendige Rüstzeug an die Hand zu geben. Gerade der Leitfaden „Gestaltung als Auftrag“ hat sich hier als sehr

hilfreiche, praxisnahe Grundlage erwiesen.

Aufgrund der dynamischen Prozesse und neuen Erfahrungen im Bereich Kommunalpolitik wurde nun ein neuer Band bezüglich dieser Thematik, erweitert um wichtige und aktuelle Teilaspekte wie beispielsweise demographischer Wandel oder Verkehr, konzipiert, – praxisnah wie sein Vorläufer, dabei aber auch richtungsweisend zukunftsorientiert. Auch hierfür konnten für die Beiträge wieder ausgewiesene versierte kommunalpolitische Experten gewonnen werden. Ich darf Sie einladen zu einer vertiefenden Beschäftigung mit Themen aus dem kommunalpolitischen Bereich, die aktuelle Aufgaben und Herausforderungen ebenso umfassen wie Weichenstellungen für die Zukunft.

# Die Kommune als Moderator und Koordinator gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme

Siegfried Balleis/Jolana Hill

## 1. Gesellschaftliche Verantwortungsübernahme durch ehrenamtliches Engagement

In den letzten Jahren, in denen die öffentliche Hand aufgrund der allgemeinen Finanzlage gezwungen war, sich zunehmend auf die gesetzlich verankerten Pflichtaufgaben zu konzentrieren, hat ehrenamtliches Engagement mehr und mehr an Bedeutung gewonnen, z.B. um in langen Jahren aufgebaute Strukturen zu erhalten, um Handlungsspielräume nicht zu verlieren oder um auf sich wandelnde Erfordernisse und Notwendigkeiten gegebenenfalls flexibel reagieren zu können. Die Unterstützung und Förderung ehrenamtlichen Engagements hat deshalb in Erlangen eine lange Tradition. Das Ehrenamt genießt einen hohen Stellenwert.

Einhergehend mit dem sich wandelnden Demokratieverständnis hat sich auch das Selbstverständnis der ehrenamtlich Aktiven in den letzten Jahren zunehmend verändert und damit auch ihre Position, die sie in der Gesellschaft einnehmen. Rein altruistische Motive, sich für die Gemeinschaft einzusetzen, anderen Mitmenschen zu helfen und etwas „Gutes zu tun“, werden zuneh-

mend auch an den Wunsch gekoppelt, sich selbst und seine Vorstellungen zu verwirklichen und das eigene Wohnumfeld, die eigene Stadt mitzugestalten. Die Bürgerinnen und Bürger sind bereit, sich zu engagieren und Verantwortung für ihre Stadt zu übernehmen, erwarten dafür aber im Gegenzug auch ein Mitspracherecht. Sie erwarten, dass ihnen Möglichkeiten eingeräumt werden, sich an kommunalen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Diese Haltung entspricht dem Bild der modernen Bürgergesellschaft, in der sich jeder Einzelne sozusagen als konstitutiver Bestandteil des Ganzen versteht, sich so sehr mit seiner Stadt, der ‚res publica‘, identifiziert, dass er Eigenverantwortung übernimmt und dafür verstärkt Mitspracherechte erhält.

Mit den sich ändernden individuellen Beweggründen für die Übernahme eines Ehrenamtes ändert sich auch die Rolle der Kommune. Es ist ihre Aufgabe, das vorhandene Potenzial zu fördern und für ihre Bürgerinnen und Bürger die gewünschten Freiräume und Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen. Hierzu muss die Kommune den erforderlichen Rahmen und die organisatorischen Strukturen zur Verfügung stellen. Es gilt, neue Wege des partner-

schaftlichen Miteinanders gemeinsam zu definieren und zu realisieren. Der anfangs von manchen Entscheidungsträgern eventuell befürchtete Verlust von Macht bzw. Entscheidungsautonomie erweist sich bei diesem Prozess schnell als unbegründet. Ganz im Gegenteil: Der erweiterte, frühzeitige Dialog auf partnerschaftlicher Ebene ist für alle Seiten bereichernd. Durch die erweiterte Beteiligung der Bürger gelingt es gerade bei komplexen und konfliktrichtigen Problemstellungen oftmals sogar leichter, einen Konsens zu finden, der allgemeine Akzeptanz in der Bevölkerung findet.

### **Erlanger Beispiele gesellschaftlicher Verantwortungübernahme durch Ehrenamtliche**

#### **Aktive Bürgerbeteiligung**

Als eine wichtige Innovation hat Erlangen als eine der ersten Städte bundesweit zum 1. Januar 1998 die sogenannte Aktive Bürgerbeteiligung eingerichtet. Das Kernziel ist, den Bürgerinnen und Bürgern eine zentrale Anlaufstelle anzubieten, die ihre Anliegen unbürokratisch, innerhalb von kurzer Zeit, in Absprache mit den Fachdienststellen der Verwaltung klärt und ihnen Antwort gibt.

Um ihr kreatives Potenzial voll auszuschöpfen, werden die einzelnen Anliegen von Anfang an mit einem speziellen PC-Programm erfasst und in ihrer Gesamtheit anonym ausgewertet. Das Ergebnis wird veröffentlicht und dient der Verwaltung und der Politik als Anhaltspunkt für künftiges Handeln. Die Aktive Bürgerbeteiligung wird hierdurch zu einem bürgerschaftlichen Ver-

besserungsvorschlagswesen, die Erlangerinnen und Erlanger werden für ihre Stadt als ehrenamtliche Beraterinnen und Berater auf Zeit in eigener Sache tätig.

Den Bürgerinnen und Bürgern wird mit diesem Instrument signalisiert, dass ihre Meinung und ihre Mithilfe wichtig sind. Sie melden sich längst nicht mehr ausschließlich mit ihren Anliegen und Beschwerden, sondern gehen mit wachen Augen durch die Stadt, melden Missstände, unterbreiten Verbesserungsvorschläge und schließen sich zu Initiativen zusammen.

Die Aktive Bürgerbeteiligung wird von der Bevölkerung sehr gut angenommen. Im vergangenen Jahr wurden rund 3.000 Anliegen registriert – Tendenz weiter steigend.

#### **Das Erlanger Jugendparlament**

Das Erlanger Jugendparlament wurde erstmals im Jahre 2002 gewählt. Die Grundlage seiner Arbeit ist eine vom Erlanger Stadtrat erlassene Satzung, in der auch die Wahl des Gremiums geregelt wird. Das Jugendparlament hat die Aufgabe, sich für die Interessen und Belange der Erlanger Jugendlichen einzusetzen. Es unterstützt den Stadtrat und die Stadtverwaltung bei allen jugendbezogenen Angelegenheiten und hat Rede- und Antragsrecht in mehreren Ausschüssen. Empfehlungen und Anträge des Jugendparlaments müssen innerhalb von drei Monaten durch den Stadtrat und/oder die Verwaltung behandelt werden. Das Jugendparlament besteht aus 15 Jugendlichen, die am Wahltag 12 bis 18 Jahre alt sein müssen. Um Vorhaben und Pläne durchzuführen, erhält das Ju-



gendparlament einen jährlichen Etat in Höhe von 4.000 Euro. Dieser Etat wird in eigener Zuständigkeit verwaltet; die Verwendung wird jährlich nachgewiesen. Einmal im Jahr wird ein Tätigkeitsbericht vorgelegt, in dem über die Aktivitäten und Beteiligungen informiert wird. Die regelmäßig stattfindenden Sitzungen sind öffentlich. Durch die Tagespresse, in Beiträgen auf der Homepage der Stadtverwaltung und in Mitteilungen für die Schulen wird über die Sitzungsinhalte informiert. Ferner wird jährlich eine Jungbürgerversammlung durchgeführt, an der neben den Jungparlamentariern auch der Oberbürgermeister teilnimmt. Eine hauptamtliche Betreuung ist für das Jugendparlament unabdingbar. Nur durch eine Begleitung ist ein sinnvolles und erfolgreiches Arbeiten gewährleistet. Diese hauptamtliche Betreuung wird von der Stadt Erlangen gestellt. Der eingesetzte Mitarbeiter hat die Geschäftsführung des Jugendparlaments übernommen und ist Ansprechpartner für die Verwaltung und andere Einrichtungen. Er hält ständig Kontakt zu den gewählten Parlamentariern, zur Verwaltung, zu den entsprechenden Ausschüssen und zum Oberbürgermeister. Der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Schulreferent steht zusätzlich zur Verfügung.

### **Die Bürgerinitiative Bruck e.V**

Die Bürgerinitiative Bruck e.V. engagiert sich ebenfalls seit vielen Jahren für den Stadtteil Bruck. Sie organisiert kulturelle Events im Stadtteil wie z.B. das jährliche Lindenbaumfest und setzt sich für die Belange des Stadtteiles und seiner Bevölkerung ein. 2006 konnte durch den vorbildlichen ehrenamtlichen Einsatz der Bürgerinitiative ein Radweg

durch Bruck als Komplettierung einer wichtigen Radwegachse in die Innenstadt realisiert werden. Die Bürgerinitiative hat beim Radwegbau aktiv mitgeholfen, hat Bäume gefällt und abtransportiert und den Weg gemeinsam mit städtischen Arbeitern angelegt. Ohne die engagierte Mithilfe der Ehrenamtlichen wäre diese Radwegverbindung nicht finanzierbar gewesen.

### **Beauftragte für das Ehrenamt und Kinderbeauftragte**

Erlangen hat seit 1999 eine Beauftragte für das Ehrenamt in Erlangen sowie eine Kinderbeauftragte, die vor zwei Jahren ernannt wurde. Beide Beauftragten haben ihre Aufgaben – wie könnte es anders sein – ehrenamtlich übernommen.

Die derzeitige Ehrenamtsbeauftragte – eine pensionierte städtische Mitarbeiterin, die sich gemeinsam mit ihrem Mann selbst seit Jahrzehnten ehrenamtlich engagiert, hält den Kontakt zu den ehrenamtlichen Gruppen, Vereinen und Institutionen Erlangens. Sie ist Vorsitzende des Runden Tisches Ehrenamt, einem beratenden Gremium, welches sich aus rund 25 langgedienten Ehrenamtlichen der unterschiedlichen Sparten zusammensetzt. Der Runde Tisch Ehrenamt setzt sich für die Belange der Erlanger Ehrenamtlichen ein, gibt Empfehlungen an die Verwaltung und an die Politik ab. Die einzelnen Mitglieder fungieren als Multiplikatoren. Die Ehrenamtsbeauftragte organisiert einmal jährlich gemeinsam mit der Stadt Erlangen die „Veranstaltung Ehrenamt“ bei der – eingebunden in ein gesellschaftliches Programm – beispielgebende Aktivitäten dokumentiert

und besonderes Engagement gewürdigt bzw. geehrt werden. Darüber hinaus finden weitere Großveranstaltungen statt wie z.B. die Erlanger Ehrenamtsbörse oder aber der Erlangen-Aktiv-Tag.

Die Kinderbeauftragte, eine promovierte Juristin, kann ebenfalls auf ein langjähriges ehrenamtliches Engagement zurückblicken. Sie war Landesvorsitzende des Kinderschutzbundes Bayern und stellvertretende Vorsitzende des Erlanger Kinderschutzbundes. Als Kinderbeauftragte hat sie die Aufgabe,

- die Interessen von Kindern aufzuspüren, sie zu formulieren und diese in (politischen) Entscheidungsprozessen zu vertreten,
- Kinder für ihre Belange und Rechte zu sensibilisieren und ihnen ein Medium zur Artikulation zu geben und
- Bürger/innen, Politik und Verwaltung für die Belange von Kindern zu sensibilisieren;
- sie ist Ansprechpartner/in für Kinder und Kinderinteressen,
- Lobbyist/in für Kinder und Kinderinteressen und
- initiiert und begleitet Projekte der direkten und aktivierenden Kinderbeteiligung;
- weiterhin leistet sie Netzwerkarbeit im Umfeld von Ämtern, Politik, Institutionen für Kinder- und Jugendliche, Polizei, Kinder- und Jugendarzt/ärztinnen, Bürger/innen etc.

Beide Beauftragten erhalten eine hauptamtliche Unterstützung durch eine Mitarbeiterin des Bürgermeister- und Presseamtes, die u.a. auch die Vernetzung geeigneter Aktivitäten und Projekte betreut. So fand z.B. im Sommer 2007 zum zweiten Mal das Erlanger Kinder- und Familienfest statt, an dem

sich über 80 ehrenamtliche Gruppen – von THW über Kinderschutzbund bis zum Tierheim – beteiligt haben. Mit dem Fest ist es eindrucksvoll gelungen, die vielfältigen kind- und familiengerechten Angebote Erlangens zu präsentieren. Dabei wurde auch das überaus große Spektrum sichtbar, das die Gruppen mit ihrem vorbildlichen ehrenamtlichen Engagement abdecken und so dazu beitragen, dass unsere Stadt lebenswert ist.

### **Sport und Kultur**

Lange Tradition haben in Erlangen der Sportverband Erlangen e.V. und der Stadtverband Erlanger Kulturvereine e.V.: Der Sportverband Erlangen kann auf eine nahezu 90-jährige Tradition zurückblicken – die ersten Aktivitäten reichen mit dem „Stadtamt für Leibesübungen, Sparte Leichtathletik“ ins Jahr 1920 zurück. Der Sportverband Erlangen hat heute den Zweck, die gemeinsamen Bestrebungen aller Sportvereine in der Stadt Erlangen zu fördern. Er vertritt die Interessen der ihm angehörenden Mitglieder gegenüber den Behörden. Er zeichnet verantwortlich für die Planung und Durchführung gemeinsamer sportlicher und gesellschaftlicher Veranstaltungen wie z.B. die Stadtmeisterschaften in den jeweiligen Sportarten, die Förderung von Prüfungen für Sportleistungsabzeichen und die Förderung von internationalen Sportbegegnungen.

Der Stadtverband der Erlanger Kulturvereine e.V. ist ein Zusammenschluss von ca. 100 kulturschaffenden Gruppen und Vereinen aus dem Amateurbereich der Stadt Erlangen. Er ist die Interessensvertretung der Vereine und kann

auf über 30-jährige Aktivitäten zurückblicken. Er fördert die gemeinsamen Bestrebungen der Kulturvereine und hat ein Mitspracherecht bei der Vergabe der Kulturfördermittel der Stadt Erlangen. Er organisiert Veranstaltungen, die die Zusammenarbeit der verschiedenen Sparten fördern und unterstützt das Miteinander der Amateur- und Profikultur. Er gibt den Vereinen Hilfestellung bei der Durchführung ihrer Aufgaben und Aktivitäten und ist aktiv tätig im Bereich der Städtepartnerschaften Erlangens.

Beide Verbände kooperieren eng mit der Kommune. Sie tragen einen sehr großen Teil zum gesellschaftlichen Leben Erlangens bei, den die Kommune nicht übernehmen könnte. Sie bereichern die Stadt Erlangen nachhaltig.

## **2. Gesellschaftliche Verantwortungsübernahme durch Unternehmen**

Die gesellschaftliche Entwicklung wirkt sich zunehmend auch auf die Unternehmen aus. Corporate Citizenship, Corporate Volunteering, Corporate Social Responsibility sind bekannte Schlagworte, die das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ebenso beschreiben, wie auch die daraus resultierende gesellschaftliche Verantwortungsübernahme von Unternehmen.

Mehr und mehr Unternehmen erkennen gerade auch im Zeitalter der Globalisierung die Notwendigkeit, eine unternehmerische Strategie auf der Basis verantwortungsvollen Handelns zu verfolgen. Sie engagieren sich über ihre ei-

gentlichen Geschäftsfelder hinaus aktiv für die lokale Zivilgesellschaft, für soziale, kulturelle und ökologische Belange. Hiervon profitieren alle Seiten: Kooperationen werden zum wechselseitigen Nutzen aller beteiligten Partner eingegangen. Gemeinsam gelingt es, gesellschaftliche Innovationen auf den Weg zu bringen.

Unternehmen, deren Unternehmensethik die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung beinhaltet, werden von der Öffentlichkeit anders wahrgenommen als Unternehmen, die sich rein auf ihre eigentlichen Geschäftsfelder beschränken. Sie erzielen klare Wettbewerbsvorteile, weil die Verbraucher als bedeutende Akteure auf Nachfragemärkten zunehmend gerade diese Faktoren in ihre Kaufentscheidungen mit einfließen lassen. Diese Unternehmen erreichen auch eine stärkere Mitarbeiterzufriedenheit und eine höhere Mitarbeitermotivation, weil sich ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihrer in der Öffentlichkeit angesehenen und geschätzten Firma viel stärker identifizieren.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich an entsprechenden bürgerschaftlichen Projekten ihres Unternehmens beteiligen, erwerben insbesondere zusätzliche soziale Kompetenzen. Sie erweitern ihren Horizont, indem sie nicht nur mit Partnern aus ihrer Unternehmenswelt interagieren, sondern in Dialog treten mit NGOs, deren Arbeit auf ehrenamtlichem Engagement beruht. Sie erhalten dadurch wertvolle Einblicke in andere Lebenswelten, in andere Denk- und Arbeitsweisen.

Die NGOs wiederum profitieren vom unternehmerischen Engagement eben-

falls in mehrfacher Hinsicht. Sie erhalten wertvolle Unterstützung durch einen starken Partner bei der Umsetzung ihrer Projekte, sie profitieren von der Kooperation, vom Know how der Unternehmen, von deren Netzwerken sowie vom Sponsoring, was sich wiederum unmittelbar positiv auf die Gesellschaft auswirkt.

Die Kommune bzw. die Kommunalpolitik tut gut daran, dieses Engagement, diese Bereitschaft der gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme zu fördern. Ihre Aufgabe ist es, den interessierten Unternehmen

- Möglichkeiten und Wege aufzuzeigen, wie sie sich engagieren können,
- geeignete Projekte zu benennen,
- die Prozesse bei Bedarf mit zu moderieren, also
- den benötigten Rahmen für die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme von Unternehmen zu geben.

## 2.1 Beispiele gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme Erlanger Unternehmen

### Jugendhaus Easthouse

Ein überaus gelungenes Beispiel für ein realisiertes Corporate Citizenship-Projekt in Erlangen ist das Jugendhaus Easthouse. Das Jugendhaus befindet sich im neuen und wachsenden Stadtteil Röthelheimpark, einem ehemaligen US-Gelände. Es war auch von den amerikanischen Streitkräften bereits als Jugendtreff genutzt worden, befand sich bei der Übernahme durch die Stadt Erlangen jedoch in einem maroden Zustand. Das Gebäude wäre ohne eine

grundlegende Renovierung nicht nutzbar gewesen. Es wurde als Begegnungstreff für den schnell wachsenden Stadtteil einerseits dringend benötigt, andererseits fehlten die Finanzen für die Durchführung der erforderlichen Renovierungsarbeiten. Im Rahmen eines breit angelegten Corporate-Citizenship-Projektes mit 32 Firmen und der Stadtverwaltung ist es 2002 gelungen, das Gebäude wieder nutzbar zu machen. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Firmen insbesondere ihre Auszubildenden mit der Renovierung betrauten und dadurch ein Projekt von Jugendlichen für Jugendliche realisiert werden konnte. Die beteiligten Firmen und ihre Auszubildenden wurden im Rahmen der zuvor bereits beschriebenen Veranstaltung Ehrenamt geehrt und ihr Engagement erhielt dadurch die verdiente öffentliche Würdigung.

### Siemens Unternehmensprogramm Fit<sub>4</sub>2010

Corporate Citizenship ist neben Corporate Governance, Compliance und Klimaschutz im Rahmen von Corporate Responsibility fest im Siemens Unternehmensprogramm Fit<sub>4</sub>2010 verankert. Siemens engagiert sich in allen Gesellschaften und an allen Standorten, an denen es unternehmerisch tätig ist, für eine Verbesserung der Lebens- und Umfeldbedingungen – mit Programmen zur Förderung von Bildung und Wissenschaft, Kunst und Kultur, mit sozialen Hilfsprogrammen und vielem mehr.

So auch in Erlangen. Erlangen ist der weltweit zweitgrößte Standort von Siemens und damit einer der bedeutend-

ten, aber auch traditionsreichsten Standorte des Unternehmens. In erster Linie sind in Erlangen Vertrieb und Verwaltung ansässig. Fünf der insgesamt elf Geschäftsbereiche haben in der Stadt ihren Hauptsitz und steuern von hier aus erfolgreich ihr Geschäft. Mit rund 21.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist Siemens der größte industrielle Arbeitgeber Erlangens: Rund 77% der Industriebeschäftigten arbeiten im Unternehmen.

Das Unternehmen ist am Standort fest verwurzelt, auch als gesellschaftlicher Partner. Das belegen seit Jahren eine Vielzahl von Aktivitäten, die aus dem Unternehmen initiiert und umgesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen des weltweiten Bildungsprogramms „Siemens Generation 21“: Projekte und Kooperationen mit Schulen, Hochschulen und Bildungseinrichtungen fördern die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten. Bereits frühzeitig möchte Siemens die Begeisterung für Naturwissenschaft und Technik wecken. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte „Forscherkiste“, die an Kindergärten vergeben wird und es Kindern ab vier Jahren ermöglicht, die Zusammenhänge und Phänomene aus Natur und Wissenschaft selbst unter die Lupe zu nehmen.

Gesellschaftliches Engagement beweist Siemens aber auch mit seinen Aktivitäten im Rahmen des unternehmensweiten gemeinnützigen Programms „Siemens Caring Hands“. Regelmäßig engagieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort für soziale Einrichtungen, unterstützen Bedürftige durch ihre freiwillige soziale Arbeit außerhalb der Arbeitszeit, und das bereits seit ihrer Ausbildung. So organisieren zum Beispiel seit sieben Jahren die Azubis aus

Erlangen und Nürnberg das große Erlebnisfest „Side by Side“: Einmal im Jahr laden sie behinderte Kinder und Jugendliche in das Siemens-Sportzentrum in Erlangen ein und planen den Tag mit Spiel, Spaß und Spannung.

Der Siemens-Standort Erlangen zeichnet sich aber auch durch seine umfangreichen Aktivitäten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie aus. Im Mai 2005 wurde Siemens in Erlangen von der Bundesregierung zu einem der 35 familienfreundlichsten Unternehmen in Deutschland gewählt und mit dem Grundzertifikat zum audit berufundfamilie® ausgezeichnet – eine Auszeichnung, die von der berufundfamilie GmbH, einer Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, vergeben wird. Mit der Erteilung des Grundzertifikats wurde ein kontinuierlicher Prozess im Unternehmen angestoßen, der es ermöglicht, das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie langfristig weiter zu entwickeln.

Mit einer Vielzahl von familienfreundlichen Angeboten ist Siemens in Erlangen sowohl im Unternehmen als auch am Wirtschaftsstandort ein Vorreiter. Mit der Kinderlaube im Röthelheimpark ist im Juli 2007 ein weiteres, bedeutendes Angebot hinzugekommen. In dem Neubau stehen neben 40 Krippen- und 15 Kindergartenplätzen auch ein Hortangebot für 20 Kinder zur Verfügung. Weiterhin besteht die Möglichkeit der Notfallbetreuung mit Übernachtungsmöglichkeit. Mit diesem Projekt leistet der Standort Erlangen erneut einen wesentlichen Beitrag zur familienfreundlichen Personalpolitik. Eine weitere Maßnahme in diesem Kontext ist die Kinderferienbetreuung. Hierbei haben die Mitarbeiter/innen die Mög-

lichkeit, ihre Kinder in den Sommerferien für diese Ferienbetreuung anzumelden. Am Standort Erlangen nutzten im Jahr 2006 mehr als 800 Kinder diese sehr willkommene Einrichtung. Seit einigen Jahren besteht hier eine Kooperation mit der Stadt Erlangen. Die Stadt stellt Räume für die Ferienbetreuung zur Verfügung und erhält im Gegenzug ein Kontingent an Betreuungsplätzen. Ebenso stehen die Krippen-, Kindergarten- oder Hortplätze in der Kinderlaube grundsätzlich auch Erlanger Kindern zur Verfügung. Gleiches gilt für die Plätze im Kinderhotel und die Notfallbetreuung und damit für spezielle Betreuungsmöglichkeiten, die am Standort sehr rar sind. Diese unternehmenseigenen Angebote ergänzen das bestehende städtische Angebot.

### **3. Gesellschaftliche Verantwortungsübernahme durch neue soziale Partnerschaften**

Eine neue Entwicklung gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme ist der Zusammenschluss in Form breit angelegter Kooperationsmodelle bzw. Netzwerke, die alle wichtigen Akteure des gesellschaftlichen Lebens einer Kommune einbinden. Sie basieren von ihrer Struktur her auf der Gleichberechtigung aller Netzwerkpartner und sind in der Regel offen nach außen, bieten also die Möglichkeit für jedermann, sich einzubringen. Diese Netzwerke arbeiten ergebnis- und praxisorientiert und setzen wichtige Projekte in der Kommune selbstständig um. Dabei profitieren nicht nur die einzelnen Netzwerkpartner von dieser Kooperationsform, sie dient direkt und unmittelbar auch dem Wohl der Bevölkerung.

Das Erlanger Bündnis für Familien ist ein solches Netzwerk. Es wurde vor zwei Jahren gegründet und hat sich zum Ziel gesetzt, die Situation für Familien in Erlangen weiter zu verbessern. Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Hand, der Wirtschaft, der Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Schulen, von Kammern, von Interessensvertretungen von Familien sowie auch interessierte Familien bilden die Netzwerkpartner. Die Stadt Erlangen ist einer der Bündnispartner. Sie stellt die hauptamtliche Geschäftsführerin.

Innerhalb von nur zwei Jahren ist es dem Erlanger Familienbündnis gelungen, wichtige Projekte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Unterstützung von Familien zu realisieren. Auf drei Projekte möchte ich hier näher eingehen:

#### **Ferienbetreuung**

Seit dem Schuljahr 2006/2007 wird eine stadtweite Ferienbetreuung für Erlanger Grundschul Kinder erwerbstätiger Eltern für alle Ferien bis auf die Weihnachtsferien (hier ist kein nennenswerter Bedarf vorhanden) in den Stadtteilen zu gleichen, günstigen Konditionen angeboten. Nur die Hälfte der Kosten wird auf die Familien umgelegt, der Rest über Sponsorengelder gedeckt. Für sozial schwache Familien besteht die Möglichkeit einer weiteren Reduzierung der Kosten. Die Ferienbetreuung wird durch eine breit angelegte Kooperation unterschiedlicher Bündnispartner erreicht (Jugendfarm e.V., Lebenshilfe Erlangen e.V., GFI GmbH, Grünes Sofa e.V., Deutscher Kinderschutzbund, Pfadfinder, Fa. Siemens AG). Das Ferienbetreuungsangebot

wird sehr gut angenommen. Derzeit werden in einem zweiten Schritt mit interessierten Erlanger Firmen weitere Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet, um auch Mitarbeiterkindern, die nicht in Erlangen wohnen, das Ferienbetreuungsangebot zugänglich zu machen.

### **Wettbewerb Trendunternehmen**

Das Erlanger Bündnis für Familien hatte den Wettbewerb Trendunternehmen zur Prämierung Erlanger Firmen mit familienbewusster Personalpolitik ausgeschrieben. Ziel war, einen Kriterienkatalog zur familienbewussten Personalpolitik zu erarbeiten, gute Erlanger Beispiele sichtbar zu machen und öffentlich zu würdigen, Kontakte zu und zwischen den Erlanger Unternehmen zu knüpfen und darauf aufmerksam zu machen, dass eine familienbewusste Personalpolitik vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung einen wichtigen Standort- und Wettbewerbsfaktor darstellt. Insgesamt neun Erlanger Firmen – vom Großunternehmen über einen kleinen Einzelhändler bis hin zu einem Existenzgründer – wurden Ende 2006 prämiert. Alle Erlanger Unternehmen nutzten diese Prämierung ganz bewusst für ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit. Die Kontakte zu den Firmen konnten seitdem ausgebaut und gefestigt werden und es haben sich neue Kooperationsmöglichkeiten ergeben.

### **Familienpatenschaften**

Das neueste Projekt des Erlanger Familienbündnisses sind die Familienpatenschaften. Ehrenamtlich arbeitende Patinnen und Paten aller Altersstufen er-

halten vom Evangelischen Bildungswerk – einem Bündnispartner – eine umfassende, mehrtägige Ausbildung, die sie befähigt, Erlanger Familien zu unterstützen. Die Unterstützung kann darin bestehen, mit den Kindern die Freizeit sinnvoll zu gestalten, mit ihnen – quasi als Bildungspate – auf Proben und Abschlussprüfungen zu lernen oder aber sie auf Bewerbungsgespräche vorzubereiten. Es kann sich aber auch um eine intensivere Unterstützung handeln, indem der Familie generell bei der Bewältigung des Alltags geholfen wird. Die Familienpatenschaften sind ein niederschwelliges Angebot, um Familien, die Unterstützungsbedarf haben, weiterzuhelfen. Sie stellen aber keinen Ersatz für ggf. erforderliche hauptamtliche Unterstützung in Form von Familienhelfern dar, können hier aber eventuell eine Ergänzung sein. Das Projekt ist im Mai 2007 angelaufen. Auf Anhieb konnten 18 Familienpatinnen und -paten gefunden werden. Es erfolgt eine Kooperation mit Behörden, Schulen und Kindergärten, die Familien gezielt ansprechen. Familien melden sich aber auch von sich aus beim Projekt und fragen nach Unterstützung. Es ist gelungen, genügend Sponsorengelder zu sammeln, so dass das zunächst einmal auf zwei Jahre angelegte Projekt von einer hauptamtlichen Sozialarbeiterin mit 5,5 Stunden/Woche betreut werden kann. Die Kraft wurde vom Kinderschutzbund angestellt.

## **4. Resümée**

Gesellschaftliche Verantwortungsübernahme ist eine unverzichtbare Ergänzung zu den Leistungsangeboten unseres Sozialstaates und insbesondere unserer Kommunen. Gesellschaftliche

Verantwortungsübernahme ermöglicht einen anderen Standard sozialer Angebote.

Insbesondere die neuen Erscheinungsformen gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme durch breite Netzwerke sind letztendlich eine Herausforderung für unsere Gesellschaft. Die Netzwerkpartner müssen über ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit verfügen. Ihnen muss die Vernetzung der gesellschaftlichen Teilbereiche bewusst sein und sie benö-

tigen die erforderlichen Rahmenbedingungen für die unterschiedlichen Kooperationen sowie den Austausch. Genau hier liegt die Aufgabe der Kommune. Sie übernimmt die Rolle des Koordinators bzw. Moderators und schafft die erforderlichen Strukturen und Methoden für die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme. Die Stadt Erlangen hat sich dieser Herausforderung mit einer Vielzahl engagierter Partnerinnen und Partner gestellt. Die bisherigen Erfolge sprechen für sich. Der Aufwand lohnt sich für alle Beteiligten.



# Heimat lebens- und liebenswert gestalten: Herausforderung für Staat und Kommunen im Zeichen veränderter Rahmenbedingungen

Jakob Kreidl/Peter Stein

## 1. Förderung von Traditions- und Kulturpflege

Gelebte Traditionspflege ist eine Liebeserklärung der Menschen an ihre Heimat. Staatliche Förderung von Traditions- und Kulturpflege kann noch so aufwändig gestaltet sein. Wenn sie nicht in den Herzen der Menschen vor Ort mitgetragen würde, wäre sie eine blutleere Veranstaltung, und sie wäre schnell als leblose Fassade bloßgestellt. Nur die Menschen vor Ort kennen ihre kulturellen Besonderheiten, schon allein deshalb ist echte Traditionspflege nur mit dem aktiven Engagement unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger möglich. Das gilt umso mehr angesichts der großen Vielfalt, die wir mit unseren „vier Stämmen“ haben: Altbayern, Franken, Schwaben und Sudentendeutsche. In manchen Regionen haben sich sogar auf der Landkreis- und Gemeindeebene speziellere Dialekte und Traditionen erhalten. Echte Traditionspflege wird also nicht vom Staat, sondern von den Menschen in ihrem regionalen Gemeinwesen gemacht; der Staat kann – und muss – aber Rahmenbedingungen schaffen, die den Erhalt liebenswerter und identitätsstiftender Traditionen ermöglichen.

So haben wir in Bayern zahlreiche Baudenkmäler, deren aufwändiger Erhalt nur mit Unterstützung des Staates möglich ist. Über seinen musealen Charakter hinaus hat ein historisches „Denkmal“ aber nur dann einen Wert, wenn es auf etwas verweist, an das man in der Tat „gerne denkt“. Wenn die Menschen in Bayern also nicht so leidenschaftlich mit ihrem Herzen bei ihrer Heimat wären, dann hätten wir in unserem Land keine echte Traditionspflege, sondern statt dessen bestenfalls eine Museumsverwaltung. Unser Bayernland ist aber – weltweit – gerade für die Lebendigkeit seiner Kultur und Tradition bekannt. Nur wir Bayern haben mit den amerikanischen Ureinwohnern eine besondere Gemeinsamkeit: Unsere Kultur wird weltweit gerne imitiert – doch das Original gibt es nur „daheim“. Die große Dynamik unserer bayerischen Kultur beweist, wie sehr die Menschen in unserem Land ihre Heimat lieben, aus Leidenschaft lebendig erhalten und ihr ureigenes bayerisches Lebensgefühl gerne, stolz und mit gesundem Patriotismus nach draußen tragen.

Die bayerische Politik knüpft daran an. Ihr Markenzeichen ist das Prinzip „modern und traditionell“, das in der von

Roman Herzog geprägten Formulierung „mit Laptop und Lederhose“ ein gängiges Motto geworden ist. Modernität und Tradition sind keine Widersprüche, wenn beides aus derselben Quelle gespeist wird: Dies sind die Menschen in Bayern, mit ihren ureigenen Zukunftsentwürfen und mit ihren eigenen Vorstellungen davon, was für eine Heimat und welche Art von Lebensqualität sie der Generation ihrer Kinder und Enkel überlassen möchten. Diese Zukunftsentwürfe der Menschen in unserer Heimat sind Gegenstand und Verpflichtung für die Politik – auf der Landesebene ebenso wie in den Kommunen.

## **2. Demographischer Wandel und Globalisierung mit ihren Konsequenzen für die Kommunalpolitik**

Aus kommunalpolitischer Perspektive ist es sehr wichtig, die Verbundenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Heimat zu fördern und gemeinwohlorientiertes Engagement der Bürgerschaft zu aktivieren und zu unterstützen. Dabei ist die Gestaltung von Lebensqualität in den Städten und Gemeinden eine wichtige Schlüsselgröße; die Menschen setzen sich für das ein, wovon sie überzeugt und begeistert sind. Die Frage, ob sich unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger in ihrem Lebensumfeld wohlfühlen können, ist entscheidend dafür, ob die Menschen den verantwortlichen kommunalen Mandatsträgern ihre Zustimmung geben können. Darüber hinaus sind kommunalpolitische Entscheidungsträger aber auch vor die Aufgabe gestellt, zwei besonderen Herausforderungen unserer heutigen Zeit wirksam begegnen zu müssen:

- Der demographische Wandel wird in den Städten und Gemeinden eine deutliche Wirkung zeigen. Maßnahmen zum Gegensteuern sind zwingend notwendig. Sie sind umso wirksamer, je früher sie in die Wege geleitet werden.
- Auch die kommunale Ebene ist mit den Auswirkungen der Globalisierung konfrontiert. Wer diese Situation unterschätzt, wird mit Sicherheit zum Globalisierungsverlierer. Sachgerechte, engagierte Politik eröffnet demgegenüber die Chance, den Weg auf die Seite der Globalisierungsgewinner zu finden.

Unser Grundthema „Lebensqualität“ ist in der Tat ein wichtiger Schlüssel, um beide Problemfelder gleichzeitig angehen zu können.

### **2.1 Konsequenzen des demographischen Wandels**

Nicht nur Kapital wird beweglicher, sondern auch die Menschen, d.h. eine wachsende Anzahl von Arbeitskräften nutzt den internationalen bzw. weltweiten Arbeitsmarkt. Obwohl wir in Deutschland nach wie vor eine hohe Massenarbeitslosigkeit haben, besteht gleichzeitig Mangel an qualifizierten Fachkräften. Das Institut der deutschen Wirtschaft beziffert den volkswirtschaftlichen Schaden aus der unzureichenden Versorgung mit Ingenieuren mit 3,5 Milliarden Euro allein für das Jahr 2006.<sup>1</sup> Die derzeit laufende Diskussion über Fachkräftemangel dürfte aber nur der bescheidene Auftakt für ein Problem sein, das uns die nächsten Jahre und Jahrzehnte mit wachsender Intensität begleiten wird. Zusätzliche Wertschöpfung werden nur noch Re-

gionen erzeugen können, die in ihrem Einzugsbereich die dafür notwendigen Leistungsträger zur Verfügung haben.

Es geht aber nicht nur um heimatgebundene Arbeitskräfte, die am Standort bereits tätig sind, sondern auch darum, neue Leistungsträger für eine Region zu gewinnen. Im Mittelpunkt stehen dabei diejenigen begehrten Kräfte, die sich als Hochqualifizierte durchaus aussuchen können, wohin sie gehen wollen. Dabei spielt nicht nur die Frage „Bayern oder Berlin?“ eine Rolle, sondern zunehmend auch die Frage „Bayern oder Kalifornien?“. Für die Kommunen in ihrer Eigenschaft als regionaler Wirtschaftsstandort wird es also zunehmend zu einer wichtigen Frage, ob ortsansässige Betriebe die Region als „attraktiv“ darstellen können, wenn es darum geht, qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen – oder aber qualifizierte heimische Arbeitskräfte von der Abwanderung abzuhalten. Beim Thema „Attraktivität“ sind verschiedene Faktoren maßgeblich, auf die nachfolgend noch ausführlicher eingegangen wird: Angebote im Bereich Freizeit und Tourismus, die Frage der Integration „Zugereister“ in das kommunale Gemeinwesen, aber etwa auch die Frage, ob öffentliche Verwaltungen und Einrichtungen als leistungsorientierte Servicestationen wahrgenommen werden und ob deren Mitarbeiter als Partner für ihre Mitbürger ansprechbar sind. Für Arbeitskräfte mit Familie steht dabei die Qualität des Angebots an familiennaher Infrastruktur stark im Mittelpunkt.

Mittel- und langfristig sind auf den Arbeitsmärkten dramatische Veränderungen zu erwarten. Bis 2050 wird in Deutschland die Einwohnerzahl nach

der 11. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Stand 2005) von derzeit 81,1 Mio. um 15,3% auf 68,7 Mio. zurückgehen. Die Möglichkeiten, diese Entwicklung durch Zuwanderung abzufangen, werden gelegentlich überschätzt. Man mag sich nur vor Augen führen, dass alle anderen entwickelten Industrienationen vor einer ähnlichen Entwicklung stehen. Wo also sollen jährlich Millionen qualifizierter, ausgebildeter und integrationsfähiger Arbeitskräfte herkommen, um den Bedarf der Arbeitsmärkte Europas, Nordamerikas und Japans zu decken?<sup>22</sup> Bereits im Verlauf dieses Jahrzehnts werden sich die niedrigen Geburtenzahlen zunehmend bemerkbar machen.

Einzelne Länder und Regionen können im Guten wie im Schlechten vom bundesweiten Durchschnitt abweichen: So weist die 11. Bevölkerungsvorausberechnung zum Beispiel für Bayern bis 2050 einen Bevölkerungsrückgang von 10,3% aus; Mecklenburg-Vorpommern wird mit –25% einen mehr als doppelt so großen Bevölkerungsanteil verlieren. Deutlich ausgeprägter ist allerdings der Rückgang der Erwerbsbevölkerung (20 bis 65 Jahre): Deutschlandweit wird die Erwerbsbevölkerung um 14,6 Mio. Personen bzw. mit 29,1% zurückgehen. In Bayern ist mit –1,7 Mio. Personen ein Rückgang in Höhe von 22,7% zu erwarten; in Mecklenburg-Vorpommern sind es bei –470.000 Personen –44,3%. Die Tatsache, dass in manchen Gegenden Deutschlands die erwerbsfähige Bevölkerung nahezu halbiert wird, lässt erkennen, wie prekär die Frage nach einem ausreichenden Angebot an qualifizierten Arbeitskräften am regionalen Wirtschaftsstandort werden wird.

Auch zwischen den Regionen innerhalb Bayerns sind ausgeprägte Entwicklungsunterschiede zu erwarten. Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung hat für die Landkreisebene Vorausberechnungen bis zum Jahr 2023 vorgelegt: Demzufolge wird aufgrund von Zuwanderung aus den anderen deutschen Ländern für Bayern insgesamt bis 2023 noch mit einem Bevölkerungszuwachs von 2,9% gerechnet; die Anzahl der 20- bis 65-Jährigen wird um knapp 168.000 bzw. 2,2% zunehmen. Das Maximum in der Bevölkerungsentwicklung ist im Landkreis München mit +10,6% zu erwarten; das Minimum im Landkreis Berchtesgadener Land mit -3,7%.

Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines Bevölkerungsrückgangs sind weitreichend: Was etwa die öffentlichen Finanzen betrifft, so hängen diese nicht unwesentlich von Zuwendungen ab, die sich aus der Kopfzahl der Wohnbevölkerung errechnen. Auch die Auswirkungen auf das Gewerbe, beispielsweise auf Gastronomie, Einzelhandel und das Handwerk sowie deren regionale Zulieferer, ist nicht zu unterschätzen. Dies weiß man aus den Erfahrungen mit Schließungen militärischer Einrichtungen in den 90er-Jahren. Betroffen sind aber auch Privatpersonen. So dürften etwa Immobilienbesitzer anhand der Wertentwicklung ihres Immobilienvermögens sehr wohl merken, ob sie von der Einwohnerzahl her in einer Gewinner- oder in einer Verliererregion leben. Das Vereinsleben in unseren Gemeinden und das bürgerschaftliche Engagement im ehrenamtlichen Bereich – von den politischen Parteien über die Freiwilligen Feuerwehren bis hin zur Nachbarschaftshilfe – hängt nicht zuletzt auch

von der Nachwuchssituation und von einer gesunden Altersstruktur ab.

Schließlich kommt noch hinzu, dass niedrige Geburtenzahlen auch eine zunehmende Alterung der Bevölkerung bedeuten: In Deutschland wird das Durchschnittsalter von derzeit 39,5 Jahren allein bis 2020 auf 46,4 Jahre ansteigen; der Anteil der über 60-Jährigen wird von derzeit 21% bis 2030 auf 35 bis 38% anwachsen.<sup>3</sup> Ein kommunales Gemeinwesen, das unter diesen Bedingungen ein ausgewogenes und kulturell vielfältiges öffentliches Leben sicherstellen will, wird mehr denn je darauf angewiesen sein, auch jüngere berufstätige Menschen an sich zu binden.

Die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung sind allerdings keine Größen, die mit der Sicherheit von Naturgesetzen über unsere Kommunen hereinbrechen werden. Vielmehr handelt es sich um Fortschreibungen von Trends, die man in der Vergangenheit beobachten konnte. Derartige Vorausberechnungen beinhalten nicht nur gewisse Unsicherheiten, es besteht auch die Möglichkeit, dass es in dem einen oder anderen Fall zu einer grundlegenden Trendumkehr kommen kann. Zwar ist die Entwicklung der Geburtenraten sehr stabil; dies weiß man auch aus internationalen Vergleichen. Durchaus veränderlich ist auf der regionalen Ebene aber die Binnenwanderung, also die Zu- und Abwanderung gegenüber anderen Regionen in Bayern und Deutschland.

Aufgrund von Zuwanderung aus anderen Gegenden Deutschlands hat die Bevölkerung in Bayern seit Anfang der 90er-Jahre um rund 1 Mio. Personen zugenommen. Damit war der Bevölke-

rungszuwachs in Bayern ungefähr doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen. Dies zeigt, dass die Regionen für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland sehr unterschiedlich attraktiv sind. Die Menschen gehen dorthin, wo sie für sich und ihre Familien mehr Lebensqualität und die besseren Zukunftsperspektiven finden. Hier hat Bayern offensichtlich klare Stärken, die sich die bayerischen Kommunen gezielt zu Nutze machen können. Es besteht ganz offensichtlich ein Wettbewerbsvorteil von Regionen, deren wirtschaftliche Entwicklung dynamisch ist und denen es gelingt, sich von ihrer Lebensqualität her attraktiv darzustellen. Diese Stärke ist aber kein Zufall, der ohne jegliches Zutun eintritt. Vielmehr muss langfristig angelegte und kontinuierlich vorangetriebene Politik erst die Voraussetzungen für einen derartigen Erfolg schaffen, denn das Image einer Region oder einer Stadt ist ein langfristig gewachsenes Produkt. Im Folgenden wird darauf einzugehen sein, durch welche Faktoren die Binnenwanderung beeinflusst wird. Dies ist deshalb interessant, weil die Kommunalpolitik mit diesen Faktoren Instrumente in der Hand hat, mit denen sie längerfristig auf die Bevölkerungsentwicklung vor Ort Einfluss nehmen kann.

Halten wir also fest: Die demographische Entwicklung schlägt sich in den Regionen unterschiedlich nieder. Die Vermeidung von Abwanderung, der Erhalt eines hochwertigen Arbeitskräfteangebots und attraktive Lebensbedingungen für Familien werden immer mehr zu Wettbewerbsfaktoren zwischen den Kommunen. Ein Gemeinwesen, das seine Mitglieder verliert, verliert auch seine Zukunft, denn: We-

niger Menschen bedeuten weniger Wertschöpfung, weniger Mittel für kommunale Haushalte, weniger Infrastruktur, weniger Konsumausgaben, weniger Umsatz für Handel und Handwerk und noch weniger Arbeitsplätze mit der Folge weiterer Abwanderung.

Diese „Spirale nach unten“ ist für die Kommunen Grund genug, engagiert in den Wettbewerb darum einzutreten, wer seiner Bürgerschaft die besseren Zukunftsperspektiven und ein Mehr an Lebensqualität zu bieten hat. Kommunen, die diese Situation zu spät realisieren, werden die negative Eigendynamik nur noch schwer stoppen können.

## 2.2 Kommunalpolitik und Globalisierung der Arbeitsmärkte: Fachkräftemangel in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit

Die Akteure der kommunalen Politik sind – ob sie wollen oder nicht – mit den Auswirkungen der Globalisierung konfrontiert: Zunehmende internationale Vernetzung führt zu wachsendem Wettbewerb nicht nur seitens der Unternehmen. Auch die Regionen, Städte und Gemeinden innerhalb Deutschlands, in der EU und darüber hinaus stehen untereinander im Wettbewerb um die Quellen der Wertschöpfung und des Wohlstandes. Vor allem folgende Faktoren führen zu wachsender Dynamik des Wettbewerbs zwischen den Kommunen:

- Die finanzielle Situation vieler Kommunen zwingt die Verantwortlichen dazu, Wirtschaftlichkeitsreserven zu nutzen und neue Einnahmequellen zu erschließen.

- Dadurch, dass im In- und Ausland immer mehr Städte und Gemeinden bewusst und aktiv in den Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen eintreten, nimmt die Zahl der Mitbewerber auf diesem Gebiet zu. Dasselbe gilt auch für den Bereich touristischer Angebote.
- Mit der Zeit wächst auch die Professionalität der Akteure im kommunalen Wettbewerb. Nachzügler haben es immer schwerer, den Anschluss zu finden.
- Insbesondere im Dienstleistungsgewerbe, aber teilweise auch in der Industrie gewinnen moderne Produktionstechniken an Bedeutung, die weniger stark an ganz bestimmte Standorte gebunden sind. Bei Entscheidungen der Unternehmen über die Standortwahl steht daher eine größere Anzahl potenzieller Standorte zur Auswahl. Als Folge hiervon geraten die Ballungsgebiete unter Druck. Gleichzeitig entstehen aber in den Regionen neue Entwicklungschancen.
- Nicht zuletzt im Zuge des europäischen Einigungsprozesses gewinnt die internationale Dimension des Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte an Gewicht. Zunehmend konkurrieren die Städte und Kommunen auch grenzüberschreitend miteinander.

„Globalisierung“ und „Wettbewerb“ – diese Begriffe werden oft als etwas Beängstigendes wahrgenommen. Dies mag auch das Ergebnis einer oftmals zu einseitigen Diskussion sein. Es gibt auch Globalisierungsgewinner, und es gibt kein Naturgesetz, das darüber entscheidet, inwieweit man von Wettbewerb und Globalisierung in der Summe Vorteile oder Nachteile hat. Unbe-

streitbar ist jedoch, dass die sozial begleitete, auf Wettbewerb basierende Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland den Menschen Wohlstand und Fortschritt gebracht hat.

Ob die Verbesserung des Wettbewerbs eine gute oder schlechte Nachricht ist, hängt davon ab, wie man sich im Wettbewerb positioniert. Wer Stärken zu bieten hat, kann durch verbesserten Wettbewerb auch mehr davon profitieren. Der Globalisierungsprozess kann beispielsweise die Chancen erhöhen, ausländische Investoren, Kunden oder Gäste zu gewinnen – wenn man ihnen etwas zu bieten hat. Wettbewerb bedeutet stets, dass es Verlierer und Gewinner gibt.

Es kommt daher darauf an, Schwächen zu erkennen und abzubauen, Stärken auf- und auszubauen und vor allem auch marktwirksam zur Geltung zu bringen. Wie die wirtschaftliche Entwicklung Bayerns mit seinen Regionen zeigt, haben die Kommunen des Freistaates klare Stärken zu bieten, die sie in der Vergangenheit auch wirksam zu Märkte getragen haben.<sup>4</sup>

Eine Mindestvoraussetzung dafür, auf der Gewinnerseite zu stehen, ist, dass man den Wettbewerb auch mental als Chance annimmt. Bundespolitik und vor allem Landespolitik können kommunales Engagement konstruktiv begleiten und Stärken fördern. Letztendlich kommt es aber auf die Menschen vor Ort an, ihr kommunales Gemeinwesen aktiv und zukunftsorientiert zu gestalten. Ein wichtiger Wettbewerbsfaktor ist dabei auch die Fähigkeit, durch Kooperation zwischen den Kommunen Synergien aufzubauen und gemeinsam Projekte auf den Weg zu brin-

gen, die eine einzelne Kommune nicht alleine tragen kann.

### **3. Gewährleistung von Lebensqualität als eine Voraussetzung zur Absicherung der wirtschaftlichen Zukunft der Kommunen**

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Bevölkerungsentwicklung ist es für die Kommunen wichtiger denn je, sich ihrer Wirtschaftsgrundlagen in aller Breite bewusst zu werden, sie zu stärken, auszubauen und langfristig zu sichern. Zielrichtung sind in erster Linie die kommunalpolitischen Aktionsfelder

- Gestaltung des Familienstandorts durch Bereitstellung familiennaher Infrastruktur und
- Gewerbe- bzw. Unternehmensansiedlung sowie
- Freizeit und Tourismus,

die traditionell unabhängig voneinander betrachtet werden. Tatsächlich haben sie aber einen gemeinsamen Nenner: Das erreichte Maß an Lebensqualität und die damit verbundene Attraktivität einer Kommune bzw. einer Region beeinflusst - neben anderen Faktoren - zum einen die Chancen von Unternehmensansiedlungen und die Aussichten auf dauerhaften Erhalt bereits ansässiger Betriebe. Zum anderen sind auch die wirtschaftlichen Erfolgchancen von Angeboten im Bereich Freizeit und Tourismus davon abhängig, wie attraktiv sich eine Gemeinde, Stadt oder Region präsentieren kann. Insofern hat der Faktor „Lebensqualität“ unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine besondere Hebelwirkung.

Dies gilt umso mehr, als Familienfreundlichkeit verbesserte Chancen vermittelt, über längere Sicht heimat-treue Nachwuchskräfte zu gewinnen und zu binden. Deshalb müssen sich die Städte und Gemeinden durch ein ansprechendes Angebot an familiennaher Infrastruktur – insbesondere Kindertagesstätten und Schulen – gerade auch den Familien als lebenswert vermitteln.

#### **3.1 Lebensqualität und weiche Standortfaktoren als Entscheidungskriterium bei Gewerbeansiedlungen**

Der Begriff „Lebensqualität“ ist relativ unbestimmt und wird von einer Vielzahl von Sachverhalten sowie deren Wahrnehmung und subjektiver Interpretation durch die Menschen inhaltlich ausgefüllt. Dabei spielen auch Wertehaltungen eine Rolle, die regional unterschiedlich oder in der Zeit veränderlich sein können. In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird eine Auswahl von Sachverhalten genannt, die die Lebensqualität einer Region beeinflussen und damit bei unternehmerischen Standortentscheidungen eine Rolle spielen oder zumindest spielen können. Diese Faktoren werden als „weiche Standortfaktoren“ bezeichnet,<sup>5</sup> im Gegensatz zu sogenannten „harten“ Standortfaktoren, die in der Betriebswirtschaftslehre traditionell im Vordergrund stehen und die bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts diskutiert werden.<sup>6</sup> Die weichen Standortfaktoren decken das Thema Lebensqualität allerdings keineswegs vollständig ab; sie beschränken sich auf Aspekte, die einigermaßen gut messbar sind. Zu den weichen Standortfaktoren

gehören neben Aspekten der Lebensqualität auch noch weitere Faktoren, die subjektive Bewertungen beinhalten und die in der traditionellen Literatur über harte Standortfaktoren weniger beachtet wurden.

Unter „harten“ Standortfaktoren versteht man Sachverhalte, die gemeinhin als sehr gut messbar und als unmittelbar relevant gelten, deren Nutzen sich weitgehend vollständig und präzise in „Euro und Cent“ ausdrücken lässt.<sup>7</sup> Grundlegende harte Standortfaktoren stehen daher stark im Mittelpunkt der unternehmerischen Standortentscheidung: Die Verfügbarkeit bezahlbarer

Gewerbeflächen, die Abgabenbelastung, die Nähe zu Kunden, Zulieferern und Geschäftspartnern oder gerade auch die Verkehrsanbindungen sind in der Regel zentrale Argumente bei der Standortwahl bzw. bei der Frage, ob man einen bestehenden Standort erhalten oder zu Gunsten eines anderen schließen möchte.

Wie die nachfolgende Tabelle 1 erkennen lässt, ist allerdings eine klare definitorische Abgrenzung zwischen harten und weichen Standortfaktoren schwierig, da es auch harte Faktoren gibt, die schwer vollständig operationalisierbar sind und subjektive Aspekte

**Tabelle 1: Einteilung „harter“ und „weicher“ Standortfaktoren**

„harte“ Standortfaktoren	„weiche“ Standortfaktoren	
1. Flächenverfügbarkeit	1. Mentalität der Bevölkerung	touristisch relevant
2. Steuern, Abgaben, Subventionen	2. soziales Klima	
3. Verkehrsanbindung	3. Freizeitwert, Stadtbild	
4. Nähe zu Zulieferern	4. Kulturangebot	
5. regionaler Absatzmarkt	5. Wohnwert im engeren Sinne	
6. Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer	6. Image als Wirtschaftsstandort	
7. Flexibilität, Schnelligkeit der Verwaltung	7. Unternehmensfreundlichkeit der Verwaltung	
8. Forschungseinrichtungen	8. Angebot an Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen	
9. berufliche Ausbildungseinrichtungen		

Quelle: nach Grabow, B./Henckel, D./Hollbach-Gömig, B.: Weiche Standortfaktoren, Stuttgart 1995, S.65.



mit beinhalten können wie z.B. „Leistungsfähigkeit der Verwaltung“ oder „Qualität der berufsbildenden Schulen“. Zudem werden unter den harten Faktoren teilweise auch sog. „psychische“ Faktoren subsummiert,<sup>8</sup> die an anderer Stelle auch den weichen Faktoren zugerechnet werden. Für den unternehmerischen Entscheidungsträger vor Ort sind letztendlich nicht formale Abgrenzungskriterien wichtig, sondern ganz allgemein die Kenntnis der für ihn relevanten Aspekte der Standortwahl, zumal die Rangfolge der Wichtigkeit der Standortfaktoren von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich sein kann.<sup>9</sup> Beispielsweise wird ein Industriebetrieb mit viel Schwerlastverkehr bei der Standortwahl andere Prioritäten setzen müssen als ein Unternehmen der Informations- und Kommunikationsbranche, das seine Produkte über die „Datenautobahn“ versendet.

Die ersten fünf der in insgesamt neun in Tabelle 1 genannten „weichen“ Faktoren sind nicht nur für Unternehmensansiedelungen wichtig, sondern spielen gleichzeitig auch für Freizeit- und Tourismuswirtschaft eine wichtige Rolle. Dinge wie etwa das Kulturangebot oder der Freizeitwert und Natur sowie das Stadtbild sind für die Tourismuswirtschaft zweifellos sogar von ausgesprochen „harter“ Bedeutung, und wenn andererseits in Reiseführern beispielsweise über die Mentalität der Bevölkerung sowie über Aspekte des sozialen Klimas berichtet wird, dann mag dies nicht nur auf Urlaubsentscheidungen positiv oder negativ Einfluss haben, sondern fallweise auch bei unternehmerischen Entscheidungen eine Rolle spielen. Man sollte nicht zuletzt daran denken, dass Urlaubsreisende

auch potenzielle Geschäftspartner und Investoren sind und dass insbesondere reisende ausländische Studenten für die heimische Wirtschaft möglicherweise schon bald wichtige Entscheidungsträger ausländischer Partner oder auch händierend gesuchte Fachkräfte sein können.<sup>10</sup>

Es ist zu beobachten, dass im Zuge des Wertewandels für die Menschen der Aspekt der Lebensqualität des Ortes und der Region, in der sie wohnen, zunehmend wichtiger wird.<sup>11</sup> Für die Unternehmen rechnet sich daher der „Beliebtheitsfaktor“ durchaus auch ganz konkret: Die Lebensqualität einer Region hat für die Mitarbeiter eines Unternehmens Gratifikationswert, denn die vor Ort gebotene Lebensqualität ist für die Mitarbeiter eine nicht-monetäre Vergünstigung, die sie andernorts nicht hätten – möglicherweise können sie sogar dort arbeiten, wo sie früher Urlaub gemacht haben. Ein Unternehmen, das einem qualifizierten Bewerber Freizeitangebote in der Region, schöne Landschaft, eine attraktive Stadt und ein positiv eingestelltes soziales Umfeld zu bieten hat, muss also unter sonst gleichen Bedingungen weniger Geld auf den Tisch legen als ein Unternehmen, das in einer unattraktiven Region angesiedelt ist und deshalb qualifizierten Mitarbeitern hierfür eine Zusatzprämie zahlen muss. Mit einem attraktiven Standort kann ein Unternehmen also Lohnkosten sparen und hat damit einen Wettbewerbsvorteil. Andererseits können Unternehmen an unbeliebten Standorten vor dem Problem stehen, dass ausgerechnet die qualifizierten Mitarbeiter abwandern – möglicherweise auch noch zur Konkurrenz. Außerdem bedeutet die Entscheidung für einen Unternehmensstandort nicht

selten, dass der Entscheidungsträger selbst ggf. mit seiner Familie an diesen Ort ziehen darf oder auch muss.

Auch international angelegte Untersuchungen bestätigen, dass die Verfügbarkeit, Qualität und nicht zuletzt auch Vielfalt künstlerischer und kultureller Angebote wichtige Faktoren bei Standortentscheidungen von Unternehmen geworden sind, die mit qualifiziertem Personal arbeiten.<sup>12</sup> Für die Kommunen wird es sich daher in Zukunft noch stärker als bisher lohnen, Faktoren, die dafür sorgen, dass die Menschen sich an ihrem Wohnort wohlfühlen, zu fördern und gezielt zu gestalten. Dies gilt gleichzeitig auch mit Blick auf die touristische Bedeutung der Attraktivität einer Region.

### **3.2 Freizeit und Tourismus als bedeutender Wirtschaftsfaktor**

Aus verschiedenen Gründen eröffnet die Freizeit- und Tourismuswirtschaft für die Kommunen ebenso wie für das ganze Land sehr interessante Entwicklungsperspektiven.<sup>13</sup>

1. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat eine aufwändig angelegte Studie veröffentlicht, derzufolge man davon ausgehen darf, dass der Tourismus in Deutschland insgesamt einen Anteil von ca. 8% am Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet.<sup>14</sup> Dabei ist berücksichtigt, dass eine Vielzahl von Branchen, die selbst nicht zur Tourismuswirtschaft zählen, direkt oder indirekt vom Tourismus mit profitiert (z.B. öffentlicher Personennahverkehr, Lebensmittelproduktion und Landwirtschaft sowie Lebensmittelver-

arbeitung, Einzelhandel, Mineralölhandel, Kreditgewerbe etc.).

2. Hinzu kommt der Freizeitsektor, d.h. Umsätze aus Ausgaben der Tagesausflügler und die Ausgaben der Einheimischen, die auf Grund eines attraktiven Freizeitangebots vor Ort auf das Wegfahren verzichten können. Über die Wertschöpfung des Freizeitsektors sind allerdings keine vergleichbaren Zahlen verfügbar. Bemerkenswert ist aber beispielsweise, dass allein schon die Wertschöpfung durch Volksfeste deutschlandweit auf rund 4 Mrd. Euro geschätzt wird. Die Kommunen hatten im Jahr 2000 durch Volksfeste Einnahmen aus Standgebühren in Höhe von 71,5 Mio. Euro und 88 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen.<sup>15</sup>

3. Freizeit und Tourismus sind weltweit eine Wachstums- und Zukunftsbranche: Für Europa wird bis zum Jahr 2020 mit einem Wachstum von durchschnittlich 3% pro Jahr gerechnet. Wegen des starken internationalen Wettbewerbs wird sich der Erfolg für den einzelnen Tourismusort aber nicht automatisch einstellen. Voraussetzung für eine Teilhabe an diesem Trend ist, dass es vor Ort gelingt, durch Qualität ein wettbewerbsfähiges Preis-Leistungs-Verhältnis aufzubauen und die Vorzüge dieses Angebots durch professionelles und gezieltes Marketing auch marktwirksam zu kommunizieren.

4. Auch die regionalpolitische Bedeutung von Freizeitwirtschaft und Tourismus ist nicht zu unterschätzen: Freizeit und Tourismus florieren sowohl in Städten mit kultureller und historischer Substanz als auch in ländlich strukturierten Gegenden. Freizeit und Tourismus bieten oft gerade auch in je-

nen Regionen Chancen für Wachstum und Beschäftigung, in denen die industriellen Grundlagen weniger ausgeprägt sind. In Bayern finden wir eindrucksvolle Beispiele für das bemerkenswerte Potenzial einer konsequenten und kontinuierlichen Entwicklung von Freizeit- und Tourismusangeboten durch den Freistaat und durch die Kommunen: So waren etwa die Arbeitsamtsbezirke entlang der Alpenkette zu Beginn der 50er-Jahre ausgesprochene Problemregionen. Die damaligen Arbeitslosenquoten (1951)<sup>16</sup> erinnern teilweise an Katastrophenmeldungen aus den heutigen ostdeutschen Bundesländern: Pfarrkirchen 22%, Passau 21,1%, Traunstein 15,9%, Rosenheim 12,3%. Lediglich Weilheim und Lindau hatten eine für Bayern (11,4%) unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von 9,1% und 4,5%. Heute (Juni 2007) ist dieselbe Region arbeitsmarktpolitisch eine Vorzeigeregion für Deutschland und ganz Europa: Die Arbeitsamtsbezirke Weilheim, Rosenheim und Traunstein gehören sogar zu den „Top 25“ Bezirken mit der deutschlandweit niedrigsten Arbeitslosigkeit. Diese ausgesprochen erfreuliche Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der Entfaltung des Wirtschaftsfaktors „Freizeit und Tourismus“ in dieser Gegend.

5. Die Branche hat darüber hinaus auch deswegen eine wichtige arbeitsmarktpolitische Funktion, weil die vielfältige Struktur der Freizeit- und Tourismuswirtschaft, einschließlich Hotel- und Gaststättengewerbe, Arbeitsplätze auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus bietet. Damit haben Erwerbspersonen mit sehr unterschiedlichem Ausbildungsstand Berufschancen direkt vor Ort. Die Unternehmen der Freizeit-

und Tourismusbranche tragen so in relativ großer Breite zur Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur in der Region bei und wirken einer Abwanderung in die Ballungsgebiete entgegen. Allein im Gastgewerbe sind in Bayern rund 315.000 Menschen beschäftigt (Stand 2005).

6. Die Tourismuswirtschaft ist primär mittelständisch geprägt. Sie ergänzt und verstärkt die gesunde mittelständische Struktur der bayerischen Wirtschaft. Allein im Beherbergungsgewerbe sind in Bayern rund 13.400 Unternehmen ansässig. Regionen mit einem starken Mittelstand sind krisensicherer als Regionen, die wirtschaftlich von wenigen Großunternehmen abhängen. Zudem gibt eine breitere mittelständische Basis einer größeren Mehrzahl von Mitbürgern die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher selbstständiger Tätigkeit.

Der Nutzen des Engagements der Kommunen zur Entwicklung und Umsetzung von Potenzialen im Bereich Freizeit und Tourismus ist gerade in Bayern besonders hoch, weil speziell im Freistaat zu den zuvor genannten Faktoren noch weitere hinzukommen. Schließlich ist das „weiß-blaue Urlaubsland“ nicht umsonst bei einem Anteil an der gesamten touristischen Wertschöpfung in Deutschland von 20% mit weitem Abstand „Tourismusland Nr. 1“ in Deutschland:

1. Bayern verfügt über gute Verkehrsverbindungen, ist zentral gelegen und damit gut zu erreichen. Es besteht außerdem die Chance, eine große Zahl von Durchreisenden auf Freizeit- und Tourismusangebote in Bayern aufmerksam zu machen.

2. Bayern ist weltbekannt und wird in Deutschland und weltweit mit Gastlichkeit, ausgelassenen Festlichkeiten und einem interessanten kulturellen Angebot assoziiert; das Land ist mit schöner Natur reichlich gesegnet. Darüber hinaus sind bayerische Produkte für ihre Qualität bekannt. „Made in Germany“ wird nicht selten in weiß-blauen Farben geschrieben. Das Tourismusprodukt „Bayern“ ist damit ein eingeführtes und zugkräftiges Markenprodukt, von dem alle bayerischen Regionen profitieren. Zudem lassen sich zwar viele touristische Angebote an nahezu beliebigen Orten der Erde reproduzieren – oft wegen geringer Arbeitskosten zu sehr niedrigen Preisen. Bayerische Kultur ist demgegenüber ein Produkt, das es im Original nur in Bayern gibt; die damit verbundene „Monopolrendite“ sollte man nicht ungenutzt lassen.

3. Zentrale Wirtschaftsgrundlage für die weiß-blaue Freizeit- und Tourismuswirtschaft ist das, was in Bayern ohnehin schon da ist: schöne Landschaft und Natur, interessante Historie, Kultur, Geselligkeit und Gastfreundschaft. Der Bayerntourismus lebt von typischen bayerischen Stärken und trägt dazu bei, dass diese erhalten und gepflegt werden, denn durch den Tourismus kommt Geld in öffentliche und private Kassen, aus denen wiederum u.a. auch Maßnahmen der Kultur- und Heimatpflege oder etwa des Naturschutzes finanziert werden können.

4. Freizeit und Tourismus werden in Bayern gezielt gefördert.<sup>17</sup> Im Bereich der Fremdenverkehrsinfrastruktur hat die Bayerische Staatsregierung in den vergangenen 10 Jahren Darlehen und Zuschüsse in Höhe von knapp 205 Mio.

Euro gewährt. Damit konnten nahezu 550 Projekte und Investitionen in Höhe von über 420 Mio. Euro ermöglicht werden. Im Rahmen der Gewerbeförderung wurden gleichzeitig 2.290 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 1,3 Mrd. Euro gefördert.

Diese „Steilvorlage“ für alle Kommunen und Unternehmen, die die Leistungskraft des Bayerntourismus für sich nutzen wollen, muss vor Ort durch das Angebot attraktiver Produkte umgesetzt werden. Dabei muss auch den wachsenden Qualitätsanforderungen der Gäste Rechnung getragen werden. Wie dies im Einzelnen geschehen kann, hängt von der jeweiligen Situation ab. Es gibt keine „Kochbuchrezepte“, die sich schablonenartig überall anwenden lassen – dies wäre auch schädlich, weil es bei der Produktgestaltung gerade auf unverwechselbare Besonderheiten der Orte und Regionen ankommt. Wichtig ist auf jeden Fall, unternehmerisches Engagement und vor Ort vorhandenes Expertenwissen über künstlerische, kulturelle und naturnahe Angebotspotenziale mit dem Expertenwissen von erfahrenen Tourismusfachleuten zu verbinden.

In Bayern bietet sich eine Vielzahl professioneller und erfahrener Ansprechpartner an. Die maßgeblich durch das Bayerische Wirtschaftsministerium geförderte Bayern Tourismus-Marketing GmbH in München<sup>18</sup> ist für das gesamte bayerische Tourismusmarketing im In- und Ausland zuständig. Die regionalen Tourismusverbände<sup>19</sup> stehen den kommunalen Anbietern und den Betrieben hauptsächlich in Fragen der Produktgestaltung und Qualitätssicherung zur Seite. Diese Aufgaben werden für die Gewerbebetriebe auch durch die

Fachverbände der Tourismuswirtschaft<sup>20</sup> wahrgenommen, die zudem in Zusammenarbeit mit den Kammern

und mit Unterstützung des Bayerischen Wirtschaftsministeriums Fortbildungsmaßnahmen anbieten.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Ingenieure – Deutsche Mangelerscheinung, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, 32.Jg., Nr.20, 17.5.2007, S.6f.
- 2 Ein Zuwanderungsszenario für Deutschland von 200.000 Personen pro Jahr würde beispielsweise – hoch hochgerechnet anhand der Bevölkerungszahl – allein für die EU Jahr für Jahr eine Zuwanderung von 860.000 Personen von außerhalb der EU bedeuten.
- 3 Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, S.72.
- 4 Es sei nur daran erinnert, dass in sämtlichen bayerischen Arbeitsamtsbezirken die Arbeitslosigkeit um mindestens ein Prozentpunkt niedriger ist als im Durchschnitt aller deutschen Arbeitsamtsbezirke (Mai 2007: 9,1%).
- 5 Vgl. ursprünglich Hummel, M.: Kultur als Standortfaktor. Das Beispiel der Region Siegen, ifo-Studien zu Kultur und Wirtschaft, Nr.4, München 1990; sowie ausführlich Grabow, B./Henckel, D./Hollbach-Grömig, B.: Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89, Stuttgart u.a. 1995; und die aktuelle Zusammenfassung Dziembowska-Kowalska, J./Funck, R.-H.: Cultural activities as a location factor in European competition between regions: Concepts and some evidence, in: The Annals of Regional Science, Heft 1/2000, S.1ff.
- 6 Weber, A.: Über den Standort der Industrien, Tübingen 1909.
- 7 Vgl. Grabow, B./Henckel, D./Hollbach-Grömig, B.: Weiche Standortfaktoren, S.65.
- 8 Hummel, B.: Internationale Standortentscheidungen, Freiburg 1997, S.152f.
- 9 Vgl. Wöhe, G.: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 20.Aufl., München 2000.
- 10 Erinnert sei insbesondere an die unseres Erachtens überzogene Negativberichterstattung in englischsprachigen Reiseführern über die ostdeutschen Bundesländer, unter der sicherlich alle deutschen Regionen zu leiden haben: Der Verlag lonely planet schreibt etwa allgemein über Deutschland: Africans, Asians and southern Europeans may encounter racial

prejudice, especially in eastern Germany, where they have been singled out as convenient scapegoats for economic hardship; siehe lonely planet (Hrsg.): Europe, Melbourne u.a., 2.Aufl., 2001, S.493. In dem studentischen Reiseführer „Let’s go Europe“ beinhalten Ortsbeschreibungen eine Kategorie, die sich auf die Wahrscheinlichkeit von Übergriffen auf Minderheiten bezieht: Let’s go Europe, Cambridge 2001, S.401; beispielsweise zu Berlin: „If you see dark-colored combat boots with white laces, exercise caution, but do not panic.“, S.403.

- 11 Vgl. Pohl, I.: Umweltschutz als Standortfaktor, Marburg 1997, S.58ff.
- 12 Dziembowska, J./Funck, R.-H.: Cultural activities, S.4f.
- 13 Siehe auch Stein, P.: Tourismusförderung, in: S. Gewalt (Hrsg.), Handbuch des Touristik- und Hotelmanagement, 2.Aufl., München/Wien 2000, S.394ff.
- 14 DIW Wochenbericht, Nr.9/1999.
- 15 Görgens, F.: Wirtschaftsfaktor Volksfest, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 5/2001, S.22ff.
- 16 Bayerisches Statistisches Landesamt: Statistisches Jahrbuch für Bayern 1952, München, S.99.
- 17 Vgl. zur Frage der Tourismusförderung allgemein Stein, P.: Tourismusförderung; sowie zu den aktuellen Daten Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie: Tourismus in Bayern, München 2001, verfügbar unter Tel. 089/2162-2303 oder als pdf-Datei über Internet: [www.stmwvt.bayern.de](http://www.stmwvt.bayern.de)
- 18 Ansprechpartner für Fragen des professionellen Tourismusmarketings ist für alle bayerischen Anbieter und Regionen die BAYERN TOURISMUS-Marketing GmbH (BayTM), Tel. 089/2123-970.
- 19 Tourismusverband Franken e.V.: Tel. 0911/9415110, Tourismusverband Allgäu/Bayerisch-Schwaben e.V., Tel. 0821/4504010, Tourismusverband München-Oberbayern e.V., Tel. 089/8292180, Tourismusverband Ostbayern e.V., Tel. 0941/585390. Weitere Informationen zum Thema „Bayerntourismus“ sind außerdem auch bequem über Internet verfügbar: [www.btl.de](http://www.btl.de) sowie unter [www.bayern.de/Themen/Kultur-Freizeit-Tourismus](http://www.bayern.de/Themen/Kultur-Freizeit-Tourismus).

- <sup>20</sup> Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband e.V., Tel. 089/28760-111, Bayerischer Heilbäderverband e.V., Tel. 08531/975-590, Landesverband Urlaub auf dem Bauernhof in Bayern e.V. 089/534312 sowie Landesverband der Campingplatzbesitzer e.V., Tel. 09242/1788.

# Zukunftsperspektiven der Stadtgesellschaft – Kommunalpolitik findet Stadt

Josef Schmid

## 1. Einleitung

Schon 3000 vor Christus gab es bereits Städte in Vorderasien, Ägypten, Mesopotamien und im Iran. Aristoteles (384–322 v. Chr.) sagte: „Das, was den Menschen über den Zustand des Barbarentums erhebt, in dem er bloß ein wirtschaftliches Wesen ist, das, was ihn befähigt, alle seine höheren Fähigkeiten, die im Barbarentum nur schlummern, zu entwickeln, nämlich, gut und richtig zu leben statt nur zu leben, das war seine Teilnahme und Mitgliedschaft an einer Stadt. Des Menschen körperliches und animalisches Dasein mag durch das Land befriedigt sein, seine geistigen Bedürfnisse können nur durch die Stadt erfüllt werden.“ In der kulturellen Wiege unseres heutigen Europas war der städtische Geist also schon gereift. Polis, also die Stadt als Summe ihrer Gebäude, aber auch die Gemeinschaft der Stadtbewohner, ist der Ursprung des Begriffs Politik. Wenn also die Kommunalpolitik in den Städten das Thema dieser Ausführungen ist, handelt es sich dabei eigentlich um ein Hendiadiöyn, also um zwei Begriffe, die ziemlich das Gleiche bedeuten. Denn der Ursprung der Politik, Polis und die Stadt, sind gleich zu setzen.

„Stadtluft macht frei“ hieß es später im Mittelalter. Dieser Ausspruch war der Ausdruck des Selbstbewusstseins in einer Gemeinschaft, die aus Bürgern und nicht aus Untertanen bestehen wollte. Im Mittelalter waren Städte Inseln der Modernität. Vorformen des Marktes, der Demokratie und des Individualismus bildeten zentrale Elemente der mittelalterlichen Stadt, Merkmale einer Stadtkultur, die es zu dieser Zeit außerhalb Europas nirgendwo auf der Welt gab. Städte bieten Menschen daher schon immer Freiraum zur persönlichen Entfaltung. Städte prägen. Städte vermitteln Identität, ein Zusammengehörigkeitsgefühl, gemeinsame Verantwortung und Bürgersinn. Städte bilden einen Ort, wo man hingehört, wo man dazugehört, wo man sich zu Hause fühlt. Sie sind damit weit mehr als bloße Verwaltungseinheiten, Gebäudeansammlung mit vielen Bewohnern oder bloße politische Einheiten – sie sind Lebensräume und kreieren ein Lebensgefühl. Der Deutsche Städtetag, der größte kommunale Spitzenverband Deutschlands, formulierte anlässlich seiner Versammlung im Jahre 2003: „Auf keiner anderen als der örtlichen Ebene haben Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Gruppen und Unter-

nehmen so große Chancen, das Gemeinwesen selbst zu gestalten.“

Das ist auch der Grund, warum die Kommunalpolitik für unser Land als Ganzes so enorm wichtig ist. In Städten und Gemeinden wird Politik am schnellsten und unmittelbar spürbar. Bürgerinnen und Bürger können durch ihr Engagement an der Gestaltung ihrer Lebensumstände mitwirken, besonders rasch Greifbares verbessern. Deshalb ist die vom Grundgesetz, der Bayerischen Verfassung und in der Bayerischen Gemeindeordnung statuierte Selbstverwaltung der Kommunen ein wichtiges Gut, das stark sein und auch stark bleiben muss. Es gilt, die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten in der Kommune zu nutzen.

## **2. Voraussetzung für gute Kommunalpolitik – die „solidarische Verantwortungsgemeinschaft“**

Gute Kommunalpolitik muss genau da ansetzen, wo auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger Handlungsbedarf besteht. Sie muss darauf abzielen, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihr Leben selbst und die eigene Freiheit zum Nutzen aller verantwortlich zu gestalten und zwar nachhaltig. „Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist ein solch zentraler Kompass, wenn wir einen guten Weg in die Zukunft gestalten wollen“, hat der Präsident des Bayerischen Landtags, Alois Glück, in einer Festrede einmal gesagt.

In erster Linie muss eine funktionierende Stadt aus meiner Sicht eine Verantwortungsgemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern, den gesellschaftli-

chen Gruppierungen, den Kirchen, der Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung prägen. In einer solchen Verantwortungsgemeinschaft haben Beliebigkeit, Egoismus und das An-den-Rand-Drängen sozial Schwächerer keinen Platz. Ich spreche daher bei meinem Ideal von einer Stadtgesellschaft von einer „solidarischen Verantwortungsgemeinschaft“. Gemeinschaft, weil es bei aller Rücksicht auf individuelle Interessen schließlich darum geht, im Zusammenwirken aller Kräfte die besten Lösungen zu erzielen. Ich fordere eine „soziale Bejahung“ der Bewohner einer Stadt ein, um einen Begriff des deutschen Soziologen Ferdinand Tönnies zu verwenden. Verantwortung, weil wir alle für unsere eigenen Handlungen die Folgen tragen müssen. Das muss sich darin ausdrücken, bereit und fähig zu sein, Folgen abzuschätzen und sich dementsprechend zu verhalten. Da Verantwortung auch immer eine Verantwortlichkeit nach sich zieht, müssen wir dafür Sorge tragen, dass eine Entwicklung im gewünschten Rahmen verläuft. Quidquid agis, prudenter agas et respice finem, heißt es. Das gilt zwar für jegliches Handeln, aber umso mehr für die Politik, die aufgrund ihrer Bedeutung für ein großes Ganzes immer ein vorausschauendes Augenmaß walten lassen muss. Solidarisch deswegen, weil wir dafür Sorge tragen müssen, dass auch sozial schwächere und schwache Menschen in menschenwürdigen Umständen leben können und Menschen mit Migrationshintergrund integriert werden, sofern, soweit und solange sie unsere Regeln des Zusammenlebens akzeptieren und keine Parallelegesellschaften bilden.

Einige Felder einer solchen solidarischen Verantwortungsgemeinschaft,



die wir für eine nachhaltige Zukunft für und in unseren Kommunen bestellen müssen, will ich hier thematisieren. Die Betrachtungen geben nur einen Ausschnitt wieder und sind daher bei Weitem nicht abschließend.

## 2.1 Die kommunale Wirtschaftspolitik

Für den Einzelnen ist es entscheidend, dass er ein sicheres Einkommen erzielt, damit er die Ausgaben für sich und die Familie auch bezahlen kann. Zum Zweiten ist aber auch die Höhe dieser Ausgaben in der jeweiligen Kommune entscheidend, denn das sicherste Einkommen hilft auch dann nichts, wenn es sofort wieder restlos für den Lebensunterhalt aufgebraucht werden muss. Das sichere Einkommen für die Bürgerinnen und Bürger in einer Kommune wiederum hängt vom Erhalt des Arbeitsplatzes ab. Die Chance eines Erwerbslosen, wieder ein Arbeitseinkommen zu erzielen, hängt davon ab, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden und das alles wiederum hängt von der Wirtschaftspolitik einer Kommune ab.

Ansiedlung neuer Unternehmen, Bestandspflege bestehender Unternehmen, Förderung von Existenzgrundlagen und die Verbesserung von Standortfaktoren, z.B. der Verkehrssituation, bilden die vorrangigen Ziele. Die sichersten und meisten Arbeitsplätze stellt der Mittelstand. Das Institut für Mittelstandsforschung in Bonn zum Beispiel hat erst kürzlich ermittelt, dass allein die 500 größten Familienunternehmen in Deutschland mit rund 2,2 Millionen Mitarbeitern für mehr als 9% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sorgen und

damit fast jeden zehnten Arbeitsplatz stellen. Weil der Mittelstand so wichtig für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, muss nachhaltige Kommunalpolitik für den Mittelstand in der Kommune sorgen, das Gewerbe in der Kommune und neues ansiedeln. Dies erreicht man am besten durch weniger Bürokratie. Das Stichwort hierzu lautet „One-Stop-Agency“, also die „Alles-aus-einer-Hand-Stelle“. In München muss ein Unternehmer bei möglicherweise bis zu acht verschiedenen Referaten Genehmigungen einholen. Da bleibt vor lauter Verwaltungsverfahren dann für die Leitung des Unternehmens, den wichtigen Kontakt zu Kunden und Lieferanten und zukunftsweisende Entscheidungen oftmals nicht mehr viel Zeit, die ein Unternehmer aber braucht, um sein Gewerbe voran zu bringen. Eine „One-Stop-Agency“, bei der der Unternehmer für alle Verwaltungsverfahren nur einen Ansprechpartner hat und sich nicht bei verschiedensten Ämtern und Referaten bemühen muss, könnte hier für Abhilfe sorgen. Dadurch würde Schnelligkeit und Straffheit der Genehmigungs- und sonstigen Verfahren erreicht – ein deutliches Signal an Unternehmer, dass sie in einer Kommune willkommen sind. Aber auch eine Senkung der Gewerbesteuer und der sonstigen Abgaben dient der Standortsicherung und damit der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

## 2.2 Eine Politik, die auch die Schwächeren und Schwachen einbezieht

Erwerbslosigkeit spaltet die Gesellschaft, gerade im Ballungsraum. In Städten zeigen sich soziale Entwicklun-

gen am ausgeprägtesten und schnellsten. Die Schere öffnet sich zwischen denen, die den Anschluss an die Arbeitswelt finden, ihre Existenz durch Arbeit sichern und sich somit auch an Kultur und Gesellschaft beteiligen können, so das schaffen, was allgemein als gesellschaftlich integriert bezeichnet wird, und denen, die nur zeitweise, mit erheblichen Mühen oder gar nicht Anschluss finden an die Arbeitswelt, ihre Existenz wirtschaftlich nicht selbst sichern können, schlechte Löhne erhalten und am oder unter dem Existenzminimum leben müssen. Diese Menschen sind oft auch sozial schlecht integriert. Arbeitslosigkeit bedeutet für die Betroffenen daher nicht nur das Abgeschnittensein vom Erwerbseinkommen, sondern zugleich in sozialer Hinsicht die Unmöglichkeit, die eigenen Fähigkeiten in den Dienst des Größeren zu stellen, also das Einbringen in den sozialen Prozess, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die eigene Persönlichkeit zu entfalten. Dies führt zu Frustration und schließlich gegebenenfalls in einen Teufelskreis, gemeinhin als Langzeitarbeitslosigkeit oder schwere Vermittelbarkeit euphemistisch umschrieben.

Eine Stadtgesellschaft, die sich eines wachsenden Wohlstandes erfreut, darf deshalb jene nicht vergessen, die in Gefahr sind, bei dieser Entwicklung auf der Strecke zu bleiben. Es ist eine vordringliche Aufgabe der Stadtfamilie, sich wirksam besonders um diese Menschen zu kümmern. Die Versuche, über den sogenannten zweiten Arbeitsmarkt die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit und schwer Vermittelbarer zu lösen, sind weitgehend gescheitert. Der finanzielle Aufwand steht in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Erfolgen.

Die Existenzsicherung von Menschen, die auf die Sozialhilfe angewiesen sind, ist unzureichend. Wir brauchen daher ein Vier-Säulen-Modell, das einerseits gewährleistet, dass mehr Menschen in Lohn und Brot kommen, andererseits aber auch diejenigen, die auf die Solidargemeinschaft angewiesen sind, nicht ausspart, sondern aufhängt. Das Programm steht auf den folgenden vier Säulen:

- Effektive Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser und Minderqualifizierter in den ersten Arbeitsmarkt durch ein befristetes Kombilohnmodell;
- ergänzend dazu ein neuer „Arbeitsmarkt der sozialen Hilfen“ für Menschen, deren Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt;
- ein existenzsichernder Sozialhilfesatz für Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, z.B. Bezieher von Niedrigrenten sowie
- ein Kodex der Kommune, in unserem Fall der Landeshauptstadt München, für ihre Mitarbeiter, in dem sie Selbstverpflichtungen für eine vorbildliche Beschäftigungspolitik und gegen Lohndumping übernimmt.

Ich denke, dass mit diesen Maßnahmen die Arbeitsmarktpolitik nachhaltig auf das richtige Gleis Richtung erster Arbeitsmarkt geschoben wird, und dass die Stadtfamilie ihrer Verpflichtung gerecht wird, auch den Schwächsten eine menschenwürdige Existenz zu sichern.

### 2.3 Verkehr

Aber auch eine ausreichende verkehrliche Erschließung muss gewährleistet

sein. Verkehrswege sind die Pulsadern der Wirtschaft, Mobilität die Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg. Die Wirtschaft benötigt ein funktionierendes und leistungsfähiges Verkehrssystem. Für die Mobilität von Personen und Gütern muss eine Kommune verlässlich Sorge tragen. Das Schaffen effizienter Wirtschaftsverkehre ist Voraussetzung für die Sicherung und Attraktivität des Standortes. Die kommunale Verkehrspolitik hat eine Schlüsselrolle in der Standortqualität. Daher sind bedarfsgerechte Investitionen der Kommunen in Neubau, Ausbau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur erforderlich. Vor allem die Straße darf nicht diskriminiert werden, denn öffentlicher Personennahverkehr oder Schiene können die erforderliche flexible und individuell ausgeübte Mobilität nicht alleine bewerkstelligen. In München sind die Grenzen der Kapazitäten nicht mehr fern. Dazu gehört aber auch, dass Kommunen vom bloßen Durchgangsverkehr entlastet werden. Denn einerseits sind die Kapazitäten auf den Straßen auch ohne Durchgangsverkehr bereits oft an der Belastungsgrenze. Andererseits trägt der bloße Durchgangsverkehr zur klimatischen Belastung der Stadt und damit zur verstärkten gesundheitlichen Belastung und damit zu einer erheblichen Einschränkung der Lebensqualität bei. Umgehungen sind daher – auch im Sinne eines aktiven Umweltschutzes – von Nöten. Ein geschlossener Autobahnring um eine Großstadt herum ist eine erforderliche Selbstverständlichkeit.

Einen weiteren Punkt bildet die Ordnung und Lenkung des Verkehrs durch moderne und innovative Systeme. Verkehrsleitsysteme und grüne Wellen müssen verstärkt eingesetzt werden.

Zur Lebensqualität in der Stadt trägt auch die Untertunnelung der wichtigen Ring- und Einfallstraßen bei, die zudem durch Kreuzungsfreiheit und daher schnellen Verkehrsfluss besticht. Der öffentliche Personennahverkehr zur Ergänzung des Individualverkehrs ist unerlässlich. Zur Ergänzung – denn das Pendel darf nicht zu Lasten des Individualverkehrs ausschlagen. Vielmehr ist auf ein gleichberechtigtes arbeitsteiliges Miteinander zu achten. Die U-Bahn ist dabei das urbane öffentliche Verkehrsmittel der Zukunft.

## 2.4 Die Integration – sie findet vor Ort statt

„Alle Hauptstädte sind einander gleich; alle Völker vermischen sich dort“. Das stellte schon Jean-Jacques Rousseau im 18. Jahrhundert fest. Und das hat sich auch bis heute nicht geändert: Ende 2005 lebten 6,7 Millionen Menschen mit „Migrationshintergrund“ in Deutschland. Die meisten in Städten und Ballungszentren.

Die Prognosen über deutsche Städte und Gemeinden – schrumpfende Bevölkerungszahlen, Überalterung, vermehrte Single-Haushalte und ein stetig wachsender Anteil von Menschen mit „Migrationshintergrund“ – stellen Städte und Kommunen vor große Herausforderungen.

Für eine gemeinsame Zukunft ist eine gute Eingliederung der ausländischen Bürger nötig. Die Integration liegt in unserem urengeinsten Interesse. Nicht nur die Bildung von Parallelgesellschaften wird dadurch verhindert, sondern auch ein kultureller Austausch gefördert – gerade in den Städten. Inte-

gration kann aber nur mit der angestammten Bevölkerung gelingen, nicht gegen sie. Menschen mit „Migrationshintergrund“, die dauerhaft bei uns bleiben wollen, müssen sich auch wirklich integrieren wollen. Wichtigste Integrationsvoraussetzung ist das Beherrschen unserer deutschen Sprache und die Akzeptanz unserer Werte, insbesondere unserer Verfassung und unserer Regeln des Zusammenlebens. Den Spracherwerb müssen die Städte und Kommunen fördern, die Bereitschaft zum Erlernen aber auch einfordern. Wer das nicht akzeptiert, kann nicht integriert werden und deshalb nicht an einer zukunftsfähigen Stadtgesellschaft teilhaben.

Integration und Akzeptanz unserer Werte, Sitten, Bräuche und unserer gesamten Kultur statt der Bildung von Parallelgesellschaften und Separation muss die Devise sein. Der Appell zur „Eingliederung in unsere Gesellschaft“ an Menschen mit „Migrationshintergrund“ darf nicht ungehört verhallen, sei es aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse oder Desinteressen. Die moderne Stadtgesellschaft muss daher den Migranten den Erwerb der deutschen Sprache und von Kenntnissen deutscher Gesetze, Werte und Kultur anbieten. Sie muss ihn einfordern. Und sie muss diejenigen verweisen, die dazu nicht bereit sind.

## 2.5 Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewährleisten

Schon seit Beginn der 1990er-Jahre ist der Geburtenrückgang eine bejammernte, aber konstante Größe. Genau 104.822 Babys kamen 2006 in Bayern zur Welt, 2.486 weniger als 2005, was

einen Rückgang um 2,3% bedeutet. Die Gesellschaft befindet sich im rasanten Wandel. Einkommen beider Elternteile sind gerade in einem Ballungsraum wie München mit hohen Lebenshaltungskosten zum Erhalt des Familieneinkommens dringend erforderlich. Der Haushalt, in dem ein Elternteil ein Erwerbseinkommen erzielt und der andere sich um die Erziehung der Kinder kümmert, ist zunehmend nicht nur aus diesem Grund leider immer mehr ein Auslaufmodell. Außerdem nimmt die Anzahl Alleinerziehender und sogenannter Patchwork-Familien zu. Des Weiteren ist auch die Erziehungsleistung durch und in der Großfamilie schon lange nicht mehr gang und gäbe. Vermehrte Mobilität, freiwillig oder durch einen Arbeitgeber veranlasst, schafft auch zwischen Familienmitgliedern Distanzen.

Die Kommunalpolitik ist aus all diesen Gründen aufgefordert, dem gesellschaftlichen Wandel durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Das bedeutet in erster Linie, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Und dazu gehört nun einmal ganz vorrangig der Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen – bei Beachtung einer ausreichenden Qualität der Betreuung. Als Fraktionsvorsitzender der CSU-Stadtratsfraktion habe ich Anfang Mai 2007 zum ersten Münchner Familiengipfel geladen. Hier haben wir mit Vertreterinnen und Vertretern von Elternbeiräten und Betreuungseinrichtungen diskutiert und die Betreuungssituation in München konkret beleuchtet. Die Anregungen, Wünsche, aber auch Sorgen und Nöte haben wir aufgenommen und zu einem Antragspaket für den Stadtrat geschnürt. Die Anträge

stehen unter dem Motto „Kinderbetreuung flexibilisieren“ und reichen von der Verstärkung des Tageselternangebots bis hin zur Schaffung von zentralen Anmeldeöglichkeiten bei den städtischen Betreuungseinrichtungen. Wir wollen damit Familien in München eine Zukunft bieten. All dies müssen wir nicht gegen die traditionellen Familien erreichen, sondern neben und zusätzlich zu einer Förderung der „klassischen“ Familien. Wir haben in Deutschland nicht nur zu wenige Kinder, die aber einen Betreuungsplatz benötigen, sondern auch zu wenige Kinder in Familien, in denen ein Elternteil selbst den Nachwuchs betreuen will.

## **2.6 Generationengerechtigkeit – die Stärken der älteren Generationen nutzen**

Aber nicht nur an die jungen oder jüngeren Menschen muss sich eine nachhaltige städtische Gesellschaftspolitik richten. Denn der aktuelle demographische Wandel stellt auch eine Herausforderung dar, wie mit der – glücklicherweise – immer älter werdenden Bevölkerung umgegangen wird. Eine Herausforderung, der sich die Politik gerade auf lokaler Ebene stellen muss. Wie können diese demographischen Veränderungen als Chance genutzt werden? Ich bin der Meinung, dass in einer Gesellschaft, in der die Großfamilie immer mehr im Rückgang begriffen ist und damit das familiäre Netz immer weitmaschiger wird, gerade die Fähigkeiten, Potenziale, Stärken und Erfahrungen der älteren Generation genutzt werden müssen. Was die Familie heute nicht mehr leisten kann, weil es die Großfamilie und sogar die Familie gerade in den Ballungsräumen immer

weniger gibt, muss die solidarische Stadtgesellschaft organisieren. Dies erfolgt zum Beispiel durch Mehrgenerationenhäuser, wie sie zurzeit schon überall auf Initiative des Bundesfamilienministeriums entstehen. Offene Treffpunkte, in denen sich Generationen begegnen und sich gegenseitig helfen und unterstützen können, wo der Dialog Jung-Alt gelebt wird. Dies ist ein Beispiel, wie die Isolation verschiedener Altersgruppen überwunden werden kann. In jedem größeren Baugebiet muss deshalb in Zukunft ein Mehrgenerationenhaus mitgeplant und errichtet werden.

Abgesehen davon muss jedoch auch auf die Gruppe der Senioren und deren verstärkte Aktivität selbst Rücksicht genommen werden, z.B. durch Modelle wie Seniorenwohngemeinschaften als Alternative zum reinen Altenheim. Dies garantiert ein selbstbestimmtes Leben bis ins hohe Alter sowie ein solidarisches und nachbarschaftliches Miteinander und Hilfe zur Selbsthilfe.

Außerdem ist schon heute im Rahmen der Bauaktivitäten in der Kommune darauf zu achten, dass eine möglichst große Barrierefreiheit erreicht wird.

## **2.7 Abbildung des Zustandes der Stadtgesellschaft in der Kunst – für eine den städtischen Besonderheiten Rechnung tragende Kulturpolitik**

Der Zustand einer Gesellschaft in ihrer jeweiligen Zeit ist ein beliebtes Motiv in der Kunst. Daher, aber auch aus vielen anderen Gründen, gehören zu einer modernen Stadtgesellschaft auch die Künstler und Kulturschaffenden. Die

Unverwechselbarkeit in der Kulturpolitik erreicht eine Großstadt jedoch nicht in der Beherbergung von international austauschbaren Künstlern und Kulturschaffenden, so wichtig diese „Hochkultur“ auch ist. Das, was eine Stadt in kultureller Hinsicht spezifisch ausmacht, ist das, was in ihr selbst, in ihren Stadtteilen kreativ entsteht. Die Gewächse der eigenen Quartiere, die eigene Bewohnerschaft sind der Humus, auf dem eine Stadt zur Kulturstadt erwächst. Daher muss ein Ballungsraum ideologie- und frei von Parteipolitik seine eigenen Initiativen möglichst breit fördern. Alle gehören dazu, die Maler, die Bildhauer und die Betrachtenden, die Architekten und die Architektur Bewundernden, die Musiker und die Zuhörer, die Schauspieler wie die Zuschauer, die Schriftsteller und die Lesenden, die Bekannten und die Unbekannten.

Und ein Ballungsraum muss aber auch über seine Grenzen hinausschauen. Er muss ohne parteipolitische Scheu mit seiner höheren Ebene, dem Bundesland zusammenarbeiten. Er muss sich auch bundes- und weltweit orientieren. Daher muss auch der kulturelle Austausch große Priorität genießen.

### 3. Schluss

Die Stadt oder Kommune ist ein Ort, in der sich drei politische Sphären vereinigen: Erstens die kommunale Selbstverwaltung, die nach Artikel 11 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung und Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gewährleistet ist. Zweitens ist die Stadt ein Ort, wo

sich bürgerschaftliches Engagement direkt und einfach realisieren lässt. Hierbei geht es sowohl um politischen Einfluss, Kontrolle der politischen Macht als auch um Selbstorganisation kollektiver Angebote. Und drittens sind Städte und Kommunen Ausführungsorgane für staatliche Aufgaben, die ihnen vom Land oder Bund übertragen werden. Politisch gegengesteuert werden muss dem Sog der zunehmenden Individualisierung, der die kollektive Aktion schwächt. Wachsenden sozialen Unterschieden ist entgegenzuwirken, damit nicht das Zusammengehörigkeitsgefühl einer Stadtgesellschaft ausgehöhlt wird. Denn Kommune und Stadt bieten auch heute noch ein hohes politisches und kulturelles Potenzial. Die Stadt wird nach wie vor als einheitlicher Sozialraum wahrgenommen, als Stadtgesellschaft mit Bezug zur örtlichen Selbstverwaltung – im Gegensatz zur „großen“ Politik in Bund und Land.

Insgesamt müssen wir den Menschen in unserer Stadt mit guter, offensiver, nachhaltiger, aktiver und kreativer Kommunalpolitik ein Gefühl vermitteln, ein Signal geben: „Wir sind froh, dass ihr in unserer Stadt lebt und wir von der Politik unterstützen Euch dabei, so gut wir können!“. Über dieses Signal hinaus müssen Bürgerinnen und Bürger einer Kommune oder Stadt die Gelegenheit haben, durch ihre Kreativität, Leistungsbereitschaft und ihren Leistungswillen aktiv an der Entwicklung einer Stadt mitzuwirken. Nur dann kann eine solidarische Verantwortungsgemeinschaft ent- und bestehen.

# Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft

Joachim Herrmann

## 1. Einleitung

Je mehr die Auswirkungen der Globalisierung und der Grenzöffnungen, insbesondere nach Osten, auf das Leben zunehmen, umso mehr bedeutet den Menschen die Verwurzelung in der Region, in der Heimat. Wir alle brauchen einen überschaubaren Lebensraum, mit dem wir uns identifizieren können und der unseren Werten und Lebensvorstellungen entspricht. Unsere Heimat gibt uns Identität und Unverwechselbarkeit. Dies ist eine große Chance auch im ländlichen Raum.

Unsere Aufgabe besteht darin, bei aller Globalisierung unsere spezifische bayerische Kultur und Tradition, unser Brauchtum und unsere regionalen Besonderheiten zu bewahren und weiterzuentwickeln. Wir wollen in Bayern aber keine Museumsregion werden, sondern den Menschen attraktive Arbeitsplätze und eine lebenswerte Heimat bieten und das in Stadt und Land.

Nach einem Bericht des Siedlungsprogramms der Vereinten Nationen (UN-Habitat) leben in diesem Jahr weltweit erstmals mehr Menschen in Städten als auf dem Land. Im Jahr 2050 werden es sogar zwei Drittel sein. Unsere Vision von der weiteren Entwicklung in Bay-

ern sieht anders aus. Wir wollen eine vitale Balance und ein Miteinander von Stadt und Land.

## 2. Die Bedeutung des ländlichen Raumes

Der ländliche Raum ist ein überschaubarer Lebensraum mit vielfältigen Vorzügen. Er bietet:

- Nachbarschaft und ein intaktes soziales Leben anstelle von Anonymität,
- Wohnraum und Wohneigentum zu erschwinglichen Preisen,
- oft noch einen wohnortnahen Arbeitsplatz sowie
- vielfältige Möglichkeiten, sich aktiv in unserer Gesellschaft einzubringen.

Aber auch der ländliche Raum bleibt natürlich von den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen nicht verschont. Strukturwandel und Herausforderungen sind gerade für den ländlichen Raum nichts Neues. Wir, als Politiker, müssen uns fragen, wie muss die Politik für den ländlichen Raum in Zukunft aussehen, um Chancengerechtigkeit überall in Bayern zu wahren, um die Balance zwischen den großen Städten

und dem ländlichen Raum andererseits zu halten.

Ansatzpunkte für eine solche Politik können

- die demographische Entwicklung,
- der Arbeitsmarkt,
- die Wettbewerbssituation,
- die Innovationsfähigkeit,
- der Wohlstand und
- die soziale Lage

in der jeweiligen Region liefern.

Der ländliche Raum umfasst etwa 80% der Fläche in Bayern, fast 8 Mio. Menschen leben im ländlichen Raum. Das entspricht über 60% der bayerischen Bevölkerung. Unsere kleinen und mittelständischen Betriebe in den ländlichen Regionen gehören dabei zur wirtschaftlichen Kraftquelle, die Bayern in den letzten Jahrzehnten so erfolgreich gemacht hat. Mehr als die Hälfte unseres Bruttoinlandsprodukts wird von den leistungsstarken Unternehmen in den ländlich strukturierten Regionen erarbeitet.

Nun ist aber der ländliche Raum weit- aus vielfältiger und bunter als es diese Zahlen ausdrücken. Das komplexe System „Ländlicher Raum“ reagiert auf die unterschiedlichsten Herausforderungen selbstverständlich auch unterschiedlich. Keine ländliche Region gleicht wirklich vollständig der anderen.

Die bayerischen Regionen profitieren allesamt davon, dass Bayern beliebt ist und Zukunftschancen bietet. Deswegen sind seit Anfang der 90er-Jahre rund eine Million Bürgerinnen und Bürger aus den anderen Bundesländern

nach Bayern zugezogen. Die Menschen gehen eben dorthin, wo sie Zukunftschancen sehen.

Freilich profitieren hiervon nicht alle Regionen gleichermaßen. Dies ist uns Ansporn. Gemessen an dem wichtigsten Sozialindikator, der Beschäftigungslage, geht es allen bayerischen Regionen aber besser als dem deutschen Durchschnitt: Die Arbeitslosigkeit liegt in allen bayerischen Arbeitsagenturbezirken unter dem deutschen Durchschnitt von 8,8% (Juni 2007). Wir verzeichnen in allen bayerischen Arbeitsagenturbezirken seit Mai 2006 ununterbrochen einen Rückgang der Arbeitslosigkeit (Redaktionsschluss Juli 2007). Seit Januar 2007 ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahresmonat sogar in sämtlichen bayerischen Regionen zweistellig. Zudem profitieren die Kommunen in ganz Bayern von einem starken Freistaat und von einer politischen Prioritätensetzung zugunsten unserer kommunalen Gemeinwesen: Die Leistungen an die Kommunen sind seit 1998 mit +19,9% stärker gestiegen als der Landeshaushalt (+13,5%).

Die sogenannten „strukturschwachen Regionen“ Bayerns bewegen sich auf einem Niveau, bei dem man sich in vielen anderen Gegenden Deutschlands bequem zurücklehnen würde. Es ist aber gerade ein guter Teil des bayerischen Erfolgsrezepts, dass wir uns mit Erreichtem nicht zufrieden geben. Wir wollen gleichwertige Lebensverhältnisse heute wie morgen in ganz Bayern sichern - und zwar auf unserem hohen bayerischen Niveau. Dieses Ziel ist anspruchsvoll. Allerdings haben wir in Bayern in dem gewohnt guten Zusammenspiel von Landespolitik und Kom-



munalpolitik einen entscheidenden strategischen Vorteil. Dieser wird dadurch verstärkt, dass wir in Bayern aufgrund stabiler Rahmenbedingungen auf der Grundlage sehr langfristig angelegter politischer Konzepte arbeiten können. Diese Stärke werden wir nutzen, um die ländliche Region weiter voran zu bringen.

Bis 2020/2025 wird in rund 50% der deutschen Kommunen die Bevölkerung schrumpfen. Diese Entwicklungen müssen wir im Auge behalten und uns damit auseinandersetzen. Dies muss auch Auswirkungen auf unsere Politik für den ländlichen Raum haben.

Verantwortliche in der Politik, in der Wirtschaft, in Verbänden und Organisationen sowie Multiplikatoren und Bürgerinnen und Bürger müssen ihrer Verantwortung für die ländlichen Räume in Bayern bewusst sein. Ihnen muss klar sein,

- dass ein hohes Maß an Eigenverantwortung in den Regionen notwendig ist,
- wo die Herausforderungen und Perspektiven in den Regionen liegen,
- dass Herausforderungen nur gemeinschaftlich zu meistern sind,
- dass alle Verwaltungen sich noch stärker auf Service und Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger und unternehmerisch Tätigen ausrichten und
- welche Auswirkungen z.B. regionale Wertschöpfung und regionale Wirtschaftskreisläufe auf unsere Lebensqualität haben.

Wir brauchen entsprechende Instrumente, um die Kreativität und Innovationskraft in den ländlichen Räumen

zu fordern und zu fördern. Die ganz speziellen Werte der ländlichen Räume haben eine besondere Bedeutung für Bayern. Mit unseren Handlungsansätzen wollen wir diesen gerecht werden. Für unsere ländlichen Räume in Bayern brauchen wir angepasste, flexible Einheiten in allen Bereichen, eine bestmögliche Ausbildung, eine ausgeprägte Sozialkompetenz und eine hohe Verantwortung für die Generationen. Hier sehen wir Nachhaltigkeit und Klimaschutz im Zentrum unserer Überlegungen.

Unser Ziel in der Politik muss es sein, dass die Menschen in allen Regionen Bayerns weiterhin gute und gleichwertige Zukunftschancen haben. Chancengerechtigkeit ist hier das Stichwort.

### **3. Unsere Handlungsansätze**

#### **3.1 Arbeitsplätze**

Zum einen müssen wir die Arbeitsplätze wieder zu den Menschen bringen und nicht die Menschen zu den Arbeitsplätzen. Wenn wir in den ländlichen Regionen die gewachsenen Strukturen erhalten wollen, müssen wir in erster Linie dafür sorgen, dass die Menschen in den ländlichen Regionen Arbeit haben. Die Förderung von Existenzgründungen, eine investitionsfreundliche Gesamtatmosphäre, moderne Verwaltungsstrukturen und E-Government können hier wesentliche Beiträge leisten.

Der Mittelstand ist das Rückgrat der bayerischen Wirtschaft – in den Verdichtungsräumen und im ländlichen Raum. Für die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft und Erhaltung und

Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen spielen der Mittelstand und das Handwerk eine Schlüsselrolle.

Der Erhalt der bestehenden und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind die zentralen Herausforderungen und Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume. Dazu sind neue Ansätze notwendig: Beschäftigung und Wachstum entstehen durch

- Investitionen,
- Innovationen,
- Existenzgründungen,
- Infrastrukturausbau,
- Entbürokratisierung und
- die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte.

Letztere setzen entsprechende Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten im ländlichen Raum voraus.

Wir müssen gezielt die Chancen nutzen, die der ländliche Raum bietet. Gerade die ländlichen Grenzräume können als Brücke zu den mittel- und osteuropäischen Ländern in punkto wirtschaftlicher Dynamik und neuer Arbeitsplätze Kapital aus der EU-Osterweiterung schlagen. Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Innovationsfähigkeit werden dabei zu entscheidenden Erfolgsfaktoren. Wir wollen die Drehscheibe Europas werden, das eröffnet vor allem den Kommunen und der Wirtschaft erhebliche Chancen.

Für den zukunftsorientierten Mittelstand wird der Standort „Ländlicher Raum“ immer interessanter, da im Vergleich zum städtischen Raum ein weit aus geringerer Investitionsbedarf in Grundstücke und Immobilien notwendig ist. Entsprechend muss unsere Poli-

tik für die ländlichen Regionen in Bayern folgende Eckpunkte setzen:

### **Schaffung einer ausgewogenen Regionalförderung für die strukturschwachen Gebiete**

Für den ländlichen Raum ist der Einsatz eines gefächerten Förderinstrumentariums notwendig, das insbesondere auf die strukturschwachen Räume konzentriert werden muss. Das Vorrangprinzip wird zum Tragen gebracht, indem die staatlichen Mittel nach dem Landesentwicklungsprogramm (LEP) nach räumlicher Priorität, wirtschaftskraftbezogen eingesetzt werden. Diesen Ansatz gilt es, konsequent umzusetzen und die Abstimmung und Koordination der Programme weiterzuerfolgen. Dabei ist die Chancengerechtigkeit überall in Bayern zu wahren, um die Balance zwischen den einzelnen Teilräumen zu halten und damit dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse näher zu kommen. Bei allen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums müssen eine Erfolgsorientierung bei der Vergabe und eine Erfolgskontrolle der laufenden Maßnahmen stattfinden. Damit erreichen wir einen noch realistischeren erfolgs- und wirtschaftlichkeitsorientierten Ansatz. Schließlich zeigte die regionale Wirtschaftsförderung in der Vergangenheit eine erhebliche Wirkung und ist auch für die Zukunft ein wichtiges Instrument.

### **Stärkung der Innovationskraft des ländlichen Raums durch Vernetzung und Clusterpolitik**

Mit der auf zwei Säulen stehenden „Allianz Bayern Innovativ“ werden die

bayerischen Teilräume und die regionalen Unternehmen insbesondere des Mittelstands strukturell gestärkt. Gerade für den ländlichen Raum mit seinen Mittelständlern ist die Clusterbildung eine große Chance. Bei der „Allianz Bayern Innovativ“ geht es um die landesweite Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft. Die ländlichen Räume Bayerns können von diesem Prozess unmittelbar profitieren, weil ein gut gemanagtes Netzwerk Unternehmen gerade auch außerhalb der Ballungszentren eng an Know-how-Träger heranführt, in Netze einbindet, an Forschungseinrichtungen ankoppelt und neue Verbindungen mit der Wissenschaft herausbildet. Voraussetzung ist eine leistungsfähige Datennetzinfrastruktur, die wir schaffen wollen.

Erste Säule dieser Allianz ist die „Clusteroffensive“: Damit werden 19 unserer wichtigsten Spitzenbranchen und Zukunftstechnologien landesweit gezielt gestärkt und die Wirtschaft in diesen Bereichen noch intensiver mit der Wissenschaft vernetzt. Wir wollen die Cluster oder Netzwerke zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, aber auch Dienstleistern und Geldgebern in ganz Bayern ausbauen. Unter Einbeziehung des landesweiten Clustermanagements gilt es, Entwicklungsmöglichkeiten zu diskutieren und umzusetzen. Diese Aufgabe muss auf regionaler Ebene als gemeinsames Anliegen von Wirtschaft und regionaler Politik gelöst werden. In den ländlichen Räumen ergeben sich damit auch Chancen für heimische Arbeitsplätze durch regional spezifische Cluster.

### **Stärkere Ausschöpfung der Entwicklungspotenziale des ländlichen Raums durch ein bedarfsgerechtes Regionalmanagement**

Grundlage dafür ist eine strategisch ausgerichtete, eigenständige Regionalentwicklung. Regional unterschiedliche Handlungskonzepte werden den regional unterschiedlichen Herausforderungen gerecht. Die Regionen sollen eigenverantwortlich Leitbilder und Projekte formulieren können, die durch „Regionalmanager“ umgesetzt werden. Ziel muss es sein, die vorhandenen Potenziale in einer integrierten ländlichen Entwicklung weiter zu erschließen und zu nutzen.

Ergänzend dazu muss als zweite Säule der „Allianz Bayern Innovativ“ ein Konzept „Regionalmanagement für die Regionen“ zukunftsfähig ausgebaut werden, das auch über Grenzen von Gebietskörperschaften wie Landkreise und Bezirke hinausgehen kann.

### **Konsequente Fortsetzung der Ansiedlungspolitik**

Künftig kommt dem Standortmarketing und der Ansiedlungspolitik über Gemeindegrenzen hinweg und damit der interkommunalen Zusammenarbeit eine immer größere Bedeutung zu. Für die Weiterentwicklung zu attraktiven Investitionsstandorten müssen vorhandene Potenziale mobilisiert und gebündelt und die Wertschöpfung im Rahmen integrierter ländlicher Entwicklungsprozesse erhöht werden. Auch die Staatsregierung ist gefordert,

mit ihren Netzwerken aktiv auf Ansiedlungsentscheidungen im ländlichen Raum hinzuwirken.

### **Regionsspezifische Handlungsansätze für die Grenzräume**

Die ländliche Charakteristik, die Grenzlage zum EU-Neumitglied Tschechien und die zentrale Lage zwischen den Metropolregionen Nürnberg, München, Wien, Prag und dem Sachsendreieck bilden die Ausgangslage für Entwicklungsmöglichkeiten des Grenzraums. Sektorale dominiert die produzierende Gewerbe die regionale Wirtschaftsstruktur. Der im bayerischen Vergleich überdurchschnittliche Anteil der Industriebeschäftigung prägt die Standortanforderungen der Wirtschaft. Der hohe Anteil des Exports am Gesamtumsatz weist auf die besondere Notwendigkeit hin, den Wirtschaftsraum im internationalen Wettbewerb zu positionieren. Im innerregionalen Standortwettbewerb muss sich der Wirtschaftsraum im Zentrum dieser Metropolregionen um ein eigenständiges Standortprofil bemühen.

Die Verbesserung der Standortqualität fordert auch hier ein neues, grenzübergreifendes Denken und eine Bündelung der Kräfte und Strategien. Das bedeutet in diesem Zusammenhang ein Denken in Wirtschaftsräumen statt in Verwaltungs- oder Landesgrenzen. Dabei kommt es zum einen darauf an, Potenziale in Wirtschaft und Wissenschaft zu verknüpfen und optimale Rahmenbedingungen für einen „Kooperationsraum“ zu schaffen. Zum anderen sind infrastrukturelle Voraussetzungen, einschließlich Bildungsmöglichkeiten, für ein beschleunigtes

Zusammenwachsen der wirtschaftlichen Teilräume zu schaffen.

Zur Gewährleistung regionaler Wettbewerbsfähigkeit im Grenzraum muss die Standortattraktivität in allen Teilräumen mit regionalen Handlungsansätzen verbessert werden.

### **Leistungsfähige Verkehrswege als wichtige Erfolgsfaktoren für Unternehmen und Regionen im ländlichen Raum**

Der Wirtschaftsstandort Bayern rückte mit der EU-Osterweiterung vom Rande in die Mitte eines großen, dynamischen Wirtschaftsraumes. Die Drehscheibenfunktion nach Osten kann nur durch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur erfüllt werden. Unsere Unternehmen benötigen vor allem eine gute Anbindung an die internationalen Märkte. Von besonderer Bedeutung sind hierbei schnelle Verkehrsverbindungen zu den Flughäfen.

Mobilität ist ein Grundbedürfnis menschlichen Daseins und Voraussetzung für unsere arbeitsteilige Wirtschaftsordnung. Globaler Wettbewerb und wirtschaftliche Effizienz führen zu mehr Spezialisierung und niedrigerer Fertigungstiefe. Die daraus resultierenden logistischen Prozesse unterliegen einem ständigen Wandel und bedingen zusätzlichen Verkehr. Neben dem Güterverkehr müssen vor allem auch die Angebote im Personennahverkehr ausgebaut werden. Arbeitskräfte müssen mit dem PKW aber auch durch ÖPNV-Angebote via Bus und Bahn eine verbesserte Anbindung zu ihrem Arbeitsplatz bekommen.

Eine bedarfsorientierte Verkehrsinfrastruktur sichert die notwendige Mobilität und ist ein wichtiger Bestandteil der Attraktivität unseres Wirtschaftsstandortes. Alle Prognosen bestärken für die Zukunft – insbesondere wegen des Verkehrswachstums durch die EU-Erweiterung – die dringende Notwendigkeit des weiteren Ausbaus von Straße, Schiene, Wasserstraße und Luftverkehr. Dabei ist selbstverständlich auch die bessere Vernetzung der Verkehrsträger weiter voranzutreiben.

### 3.2 Breitbandversorgung

Auch im ländlichen Raum ist ein leistungsfähiges, flächendeckendes und optimales Kommunikationsnetz zur Verfügung zu stellen. Die Breitbandzugänge sind die Straßen des 21. Jahrhunderts, das weltweite Datennetz ist aus unserer Geschäftswelt und aus dem Privatleben nicht mehr wegzudenken. Mittlerweile stellt ein Breitbandzugang ein Standortkriterium dar. Ein Wirtschaftsstandort ohne schnellen Breitbandanschluss hat eine deutlich schlechtere Ausgangsposition für die Zukunft. Unser Ziel ist es daher, die Vollversorgung des ländlichen Raums mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen in einem überschaubaren Zeitraum zu erreichen.

### 3.3 Bildung

Die demographische Entwicklung lässt in bestimmten ländlichen Räumen rückläufige Schülerzahlen erwarten. Nach dem Motto „Kurze Beine – Kurze Wege!“ ist es gerade für die Kinder im Grundschulalter wichtig, dass sie keine

zu weiten Wege zu ihrer Schule haben. Es ist deshalb notwendig, an den bisherigen Grundschulstandorten festzuhalten.

Ein Instrument zum Erhalt der wohnortnahen Grundschulen ist die Bildung von jahrgangskombinierten Klassen. Diese Unterrichtsform hat sich in der Erprobung sehr bewährt, sofern bestimmte Rahmenbedingungen eingehalten werden.

Des Weiteren brauchen wir eine zukunfts- und praxisorientierte Hauptschule, die junge, praktisch veranlagte Menschen für ein selbstständig gestaltetes Leben vorbereitet und die ihnen die Grundlage für eine Berufsausbildung bzw. für weiterführende Bildungswegen vermittelt.

### 3.4 Kindertageseinrichtungen

Auch in Zukunft ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung im ländlichen Raum aufrechtzuerhalten. Auch dies wird im Hinblick auf die sinkenden Geburtenzahlen gerade in kleineren Gemeinden zu einer echten Herausforderung werden.

Die Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden auf diesem Gebiet könnte der Schlüssel zum Erfolg sein, um den Eltern und ihren Kindern ein vielfältiges Kinderbetreuungsangebot anbieten zu können. Mit der Sonderförderung für eingruppige Kindergärten im ländlichen Bereich ist gewährleistet, dass vor allem in dünn besiedelten Gebieten ein Kindergarten, der das einzige Angebot in der Gemeinde darstellt, auch bei geringer Auslastung erhalten bleibt.

### 3.5 Ärztliche Versorgung

Das Durchschnittsalter der Vertragsärzte in Deutschland wie in Bayern steigt derzeit kontinuierlich an. Hauptursache dafür ist, dass der Anteil der jungen Ärzte deutlich zurückgeht. Vielfach können gerade in den ländlichen Regionen frei werdende Praxen nicht mehr besetzt werden. Den Menschen ist in allen Regionen Bayerns eine qualitativ hochwertige ärztliche Versorgung anzubieten. Hierzu werden wir auf allen Ebenen darauf hinwirken, dass die erforderlichen Rahmenbedingungen erhalten bzw. geschaffen werden.

Zum einen soll in Planungsbereichen, in denen es zu wenige Ärzte gibt, die derzeitige Altersgrenze von 55 Jahren für die Erstzulassung als Vertragsarzt aufgehoben werden. Auch die Altersgrenze für das Ende einer vertragsärztlichen Tätigkeit von derzeit 68 Jahren soll dort übergangsweise entfallen. Zum anderen sollen niedergelassene Ärzte unbegrenzt Kollegen in ihrer Praxis anstellen dürfen, wenn Zulassungsbeschränkungen dem nicht entgegenstehen. Sie sollten auch die Möglichkeit haben, außerhalb ihres Vertragsarztsitzes, in unterversorgten Gebieten zusätzlich tätig zu werden.

### 3.6 Attraktive Städte und Gemeinden

Die Zahl der Haushalte wird in den meisten ländlichen Regionen noch zunehmen. In einzelnen Kommunen der peripheren Teilräume kann sie aber auch abnehmen. In allen ländlichen Regionen wird sowohl der Anteil an Haushalten mit älteren Menschen als auch der Anteil kleinerer Haushalte

wachsen. Vor allem der ländliche Raum wird mehr und mehr Wohnungen benötigen, die den Anforderungen alter Menschen genügen. Bedarfsgerechter Wohnraum muss daher gezielt gefördert werden. Dazu gehört auch barrierefreier Wohnraum, der ein betreutes oder integriertes Wohnen ermöglicht. Bei Neubau und Modernisierung wird im Rahmen der Wohnraumförderung verstärkt auf den Bau flexibler Wohnungen hingewirkt, die ohne wesentliche Umbaumaßnahmen sowohl Familien wie auch Wohngemeinschaften älterer Menschen gerecht werden können und in denen beispielsweise auch ambulante Pflegedienstleistungen problemlos erbracht werden können.

Im Rahmen des Experimentellen Wohnungsbaus werden aktuell im Modellvorhaben „Wohnen in allen Lebensphasen“ an 12 Standorten in Bayern beispielhaft anpassungsfähige Wohnkonzepte entwickelt, die insbesondere im Alter möglichst lange eine selbstständige und sozial integrierte Lebensweise in den eigenen vier Wänden ermöglichen sollen. Das Spektrum der Konzepte reicht vom Generationenwohnen bis zu Hausgemeinschaften älterer Menschen.

Auch bei der Gestaltung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums ist den Bedürfnissen der insgesamt alternenden Bevölkerung Rechnung zu tragen. Dies gilt insbesondere bezüglich eines barrierefreien Zugangs zum Öffentlichen Personennahverkehr und zu öffentlichen Einrichtungen.

Die Städtebauförderung unterstützt Kommunen direkt und leistet einen wertvollen Beitrag zu einer integrierten

Strukturpolitik für den ländlichen Raum, indem sie hier räumlich gezielt hilft,

- Innenstädte und Ortsmitten zu stärken und vor der Verödung und ihren Folgen zu bewahren und damit einen Beitrag zum Flächensparen zu leisten,
- militärische, gewerbliche und sonstige Brachflächen in den Kommunen zu revitalisieren und Gebäudeleerstände zu beseitigen („Stadtumbau West“) und
- Stadt- und Ortsteile, die einen besonderen sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungsbedarf haben, aufzuwerten und ihnen eine Perspektive zu geben („Soziale Stadt“).

Für eine weitere Entwicklung der Kommunen sind ohne Zweifel Städtebauförderung und Dorferneuerung unabdingbar.

### 3.7 Vitale Dörfer

Unseren Gemeinden wird bei der baulichen und sozialen Innenentwicklung ihrer Dörfer Unterstützung angeboten. Die Dörfer brauchen wie die Menschen in den ländlichen Räumen die Perspektive, sich auch unter sich verändernden Bedingungen weiterentwickeln zu können. Der Kern unserer dörflichen und ländlichen Vitalität liegt in der Stärke der Dörfer:

- Ein reges soziales und kulturelles Leben,
- eine gute Infrastrukturausstattung,
- hohe Umweltqualität,
- attraktive Naherholungsmöglichkeiten,

- eine Nutzungs- und Funktionsvielfalt im Ortsinneren und
- leistungsfähige Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, des Handwerks und des Gewerbes (Arbeitsplätze, Ausbildung und wohnortnahe Versorgung)

sind Grundlagen einer hohen Lebensqualität.

Die Dorfgemeinschaft ist mehr als das Zusammenleben von Bürgern, sie ist eine Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürgern, Politik, Verwaltung und Unternehmen. Die soziale und bauliche Innenentwicklung der Dörfer einhergehend mit der Um- und Wiedernutzung leerstehender Bausubstanz mit einer energetisch effizienten Sanierung von Gebäuden wird mehr und mehr zu einer wichtigen Aufgabe in den Dörfern. Dabei gilt es auch, bezahlbaren Wohnraum für junge Familien im ländlichen Raum anzubieten.

Seit 1961 ist der Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft – Unser Dorf soll schöner werden“ eine feste Institution. Er hat viele Bürgerinnen und Bürger motiviert, ihre dörflichen Lebensverhältnisse zu verbessern. Dieser Wettbewerb lebt nicht nur von guten Planungen, durchdachten Konzepten und innovativen Ideen, sondern vor allem auch von einem enormen bürgerschaftlichen Engagement, von der Mitwirkungsbereitschaft und von der Selbsthilfe der Bürgerinnen und Bürger. Er ist die wohl bedeutendste und eine der größten Initiativen von Bürgern und damit äußeres Zeichen einer Aktiven Bürgergesellschaft in Bayern. Dem Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft – Unser Dorf soll schöner werden“ kommt damit eine hohe Bedeutung für

die Entwicklung und die Lebendigkeit der ländlichen Räume in Bayern zu.

Ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Vitalität unserer Dörfer ist in den nächsten Jahren das Aktionsprogramm „Dorf vital“. Im Rahmen der Dorferneuerung wird damit den Gemeinden verstärkt geholfen, den prognostizierten negativen Entwicklungen aktiv entgegenzuwirken, die Potenziale und Chancen zu nutzen und zugleich sparsam mit dem knappen Gut Grund und Boden umzugehen.

### 3.8 Land- und Forstwirtschaft

Unsere heimische Land- und Forstwirtschaft steht vor einer Veränderung, die insbesondere von folgenden Zielen geprägt ist:

- Wir brauchen auch künftig eine nachhaltige und flächendeckende Landbewirtschaftung, um unsere attraktive Kulturlandschaft im Sinne der Gesellschaft zu sichern.
- Durch den verstärkten Einsatz nachwachsender Rohstoffe können wir einen großen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leisten.
- Mit der Erzeugung von hochwertigen Agrarprodukten sichern wir für unsere Bevölkerung weiterhin gesunde Lebensmittel.

Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert unsere Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, die mit den vor- und nachgelagerten Bereichen zu den bedeutendsten Wirtschaftszweigen in Bayern zählt. Bezogen auf den Umsatz liegt die Land- und Ernährungswirtschaft mit rund 33 Mrd. nach dem Fahrzeug- und Maschinenbau an dritter Stelle der

Branchen des verarbeitenden Gewerbes. Mit über 600.000 Arbeitsplätzen ist die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft insbesondere im ländlichen Raum einer der wichtigsten Arbeitgeber in Bayern. Jeder neunte Arbeitsplatz hängt direkt oder indirekt mit der Land- und Ernährungswirtschaft und der Forst- und Holzwirtschaft zusammen.

### 3.9 Zukunft heißt Jugend

Die Dynamik der ländlichen Räume in Bayern kommt von den jungen Menschen, die Pläne und Visionen haben. Bayern hat sich immer dadurch ausgezeichnet, dass es landesweit vergleichbare Chancen für die Jugendlichen geschaffen hat. Eine gleichmäßige Landesentwicklung mit Förderung der ländlichen Räume bleibt hier der Schlüssel.

Das Lebensgefühl Jugendlicher in den ländlichen Räumen ist anders als das in den Ballungszentren. Viele jungen Menschen in Bayern sind heimat- und ortsverbunden und wollen auch ihre Zukunft in den ländlichen Regionen gestalten. Die meist noch vorhandenen engeren familiären Strukturen, in denen ein Großteil der Jugendlichen im ländlichen Raum aufwächst, sind die Basis eines sozialen Netzes, das es zu stärken und zu erhalten gilt.

Oftmals haben Jugendliche aufgrund fehlender Ausbildungs- und Arbeitsplätze im ländlichen Raum nach Ende der Schulzeit kaum Perspektiven. Bessere Berufschancen und auch ein umfangreicheres Freizeitangebot in den Städten veranlassen viele Jugendliche dazu, die ländlichen Räume zu verlassen. Auch eine Rückkehr nach Ausbil-



dung oder Studium wünschen sich viele, können aber aufgrund fehlender Arbeitsplätze dies oft nicht realisieren. Das Wichtigste ist zunächst, dass sich die Kommunen dieser Prozesse bewusst werden. Diese Entwicklungen gilt es aufzunehmen und daraus Chancen für die Zukunft aufzuzeigen. Folgende Handlungsfelder sind in enger Abstimmung mit den Verantwortlichen in den Kommunen zu gestalten:

- Die Jugendarbeit ist besonders im ländlichen Raum eine der ersten Möglichkeiten, wo Jugendliche ein breites Feld für die gesellschaftliche Betätigung in vielen Bereichen finden.
- Die Vereine, Verbände, Kirchen und Jugendringe in den Gemeinden, Städten und Landkreisen leisten hier eine unbezahlbare Arbeit. Hier lernen Jugendliche Verantwortung zu übernehmen und zu organisieren und sie lernen die in der heutigen Berufswelt geforderten sozialen Kompetenzen.
- Jugendzentren und -treffs leisten einen wichtigen Beitrag, um Jugendliche zu integrieren, die von der verbandlichen Jugendarbeit nicht erreicht werden. Zudem leistet die offene Jugendarbeit einen wichtigen Beitrag zur Prävention sozialer Probleme.
- Grundvoraussetzung für das Verbleiben junger Menschen im ländlichen Raum ist jedoch das Vorhandensein von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen.

#### **4. Gesamtkonzept ländlicher Raum**

Die aufgezeigten wirtschafts- und infrastrukturpolitischen Initiativen, Pro-

gramme und Konzepte sind ein Ausschnitt des breiten Spektrums für die notwendigen fachlichen Aktivitäten zur Stärkung des ländlichen Raumes. Um das große Potenzial der ländlichen Räume ausschöpfen zu können, müssen in den einzelnen Regionen mit ihrer jeweiligen Identität und ihren Bedürfnissen maßgeschneiderte Lösungen erarbeitet werden. Dabei sind die Kräfte im ländlichen Raum zu bündeln und zu maximieren.

Viele Herausforderungen im ländlichen Raum können am wirkungsvollsten mit gemeindeübergreifenden Handlungsansätzen, mit kommunalen Allianzen, gemeistert werden. Zusammenarbeit bedeutet dabei auch, stets die Menschen in die neuen Entwicklungsansätze einzubeziehen, ja sie auf dem Weg in ihre Zukunft mitzunehmen. Der Staat muss nicht alles regeln, er sollte als Ideengeber und Netzwerkarchitekt auftreten und nicht als Oberlehrer.

In einem regionalen Entwicklungskonzept werden zunächst die verschiedensten Handlungsfelder der Gemeinden analysiert und dargestellt. Zur Umsetzung ist es dann im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklung und angesichts begrenzter Ressourcen nicht nur sinnvoll, sondern sogar dringend notwendig, Programme und Instrumente aller Fachbereiche und Ressorts koordiniert einzusetzen. Insbesondere kleinere ländliche Gemeinden sollten dabei durch eine Begleitung, z.B. durch ein Regionalmanagement, unterstützt werden.

Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag hat Mitte 2007 das Positionspapier „Bayern 2020 – Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft“ (

landtag.de) beschlossen. Im Vorfeld wurde das Papier in mehreren Regionalkonferenzen mit über 1.200 Teilnehmern aus Politik und Gesellschaft, aus Vereinen und Verbänden, dem Mittelstand und dem Handwerk diskutiert. Wir wollen damit ein klares Signal setzen und deutlich machen, dass die Entwicklung des ländlichen Raumes in Bayern für uns einen wichtigen politischen Auftrag darstellt, der mit konkreten Perspektiven zur Umsetzung verbunden ist.

Wir werden alles dafür tun, auch weiterhin bestmögliche Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung des ländlichen Raumes zu schaffen. Dauerhafte Erfolge sind aber nur durch die Mitwirkung aller Akteure möglich. Gemeinsam müssen wir die anstehenden Herausforderungen annehmen und die Chancen für unser Land und insbesondere für den ländlichen Raum nutzen. Das war in der Vergangenheit und ist in der Zukunft die Stärke Bayerns. Dafür wollen wir gemeinsam arbeiten.

# Kommunalpolitik und Aktive Bürgergesellschaft

Alois Glück

In Deutschland ist derzeit allenthalben von Reformen die Rede. Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die sozialen Sicherungssysteme, das Bildungswesen, die Energieversorgung – all das und noch vieles mehr müsse reformiert werden, wenn man zukunftsfähig sein und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen gerecht werden wolle. Die großen politischen Linien werden dabei durch die Landes-, Bundes- und mittlerweile immer mehr die Europapolitik gezogen. Mit der praktischen Umsetzung und den Auswirkungen dieser Veränderungen muss sich aber vor allem die kommunale Ebene auseinandersetzen. Auf die Kommunen werden künftig enorme Herausforderungen zukommen. Wie sind sie zu bewältigen, und wie müssen dabei die Aufgaben zwischen Bürgern, Kommunen und Staat neu verteilt werden?

## **1. Politische Gesamtverantwortung**

Gewählte Volksvertreter sind verpflichtet, den Bürgerinnen und Bürgern die Gründe für politische Entscheidungen und für das daraus resultierende Verwaltungshandeln zu vermitteln. Das gilt auch und besonders in Zeiten knap-

per Kassen und reduzierter staatlicher Leistungen. Das Vertrauen der Menschen wird die Politik aber bestimmt dann verspielen, wenn der Eindruck entsteht, politische Debatten würden nur noch unter dem Aspekt der Besitzstandswahrung für den eigenen Zuständigkeitsbereich und der Austragung von politischen Schaukämpfen geführt. Alle Mandatsträger müssen sich bewusst sein, dass sie nicht nur für ihren Aufgabenbereich, sondern für das Staatsganze Verantwortung haben. Die Wahrung der Eigeninteressen ist nicht in jedem Fall mit den Interessen der Allgemeinheit zur Deckung zu bringen.

Übertragen auf die politischen Ebenen heißt das: Auch Bundes- und Landespolitikern kann der Zustand der Kommunen in unserem Land nicht gleichgültig sein, sondern sie müssen ein vitales Interesse an einer lebendigen und leistungsstarken kommunalen Selbstverwaltung haben. Genauso müssen auch Kommunalpolitiker zu berechtigten Zugeständnissen bereit sein, wenn dies das übergeordnete Interesse des jeweiligen Landes oder des Staates insgesamt erfordert.

Diese Gesamtverantwortung aller politisch Handelnden gilt es, den Bürgerin-

nen und Bürgern zu vermitteln – nicht zuletzt deshalb, weil ein wachsender Beitrag hinzu kommt, den die Bürger in Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik selbst zu erbringen haben für das Gemeinwohl.

Ich plädiere deshalb für eine enge Kooperation der verschiedenen politischen Ebenen mit den Bürgerinnen und Bürgern, die alle zusammen in einer politischen Gesamtverantwortung stehen, für einen intensiven Dialog, für ein gemeinsames Ringen um die besten Lösungen. Konkret heißt das: Eine verantwortungsbewusste und nachhaltige Kommunalpolitik muss den Weg zu einer neuen Bürger- und Sozialkultur finden, mit dem Ziel einer Aktiven Bürgergesellschaft.

## 2. Grundtendenzen unserer Zeit

Die prägenden Tendenzen und Entwicklungen unserer Zeit sind für uns alle gleich – auch für die Kommunen. Ich möchte vorab einige in Stichworten skizzieren:

### 2.1 Ende des Versorgungsstaates und der Wachstumsgesellschaft

Gegenwärtig erleben wir das Ende des umfassenden Versorgungsstaates und der Wachstumsgesellschaft. Trotz jetzt guter Konjunktur gilt: Dieses Strukturproblem haben wir noch nicht gelöst. Zwar hat die deutsche Wirtschaft zum Jahresbeginn ihren kräftigen Aufschwung weiter fortgesetzt; die Mehrwertsteuererhöhung hat das Wachstum nicht angehalten; die Zahl der Arbeitslosen geht zurück. Das alles sind erste positive Signale. Trotzdem ist die

Gefahr groß, dass zu viele die Situation falsch einschätzen. Sparen ist weiterhin notwendig, aber nur mit Sparen allein werden wir den notwendigen Wandel nicht gestalten. Wir müssen vielmehr die seit Jahren anhaltenden negativen Trends in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung – nämlich den falschen politischen Glauben an den allzuständigen „Vater Staat“ – dauerhaft verändern.

Alle Beteiligten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind deshalb aufgefordert, Überlegungen anzustellen, wie Deutschland wieder vitaler und leistungsfähiger werden kann. Dies ist die wichtigste politische Aufgabe, die sich uns derzeit stellt.

### 2.2 Demographische Entwicklung

Das zweite Problemfeld ist die demographische Entwicklung, also die Tatsache, dass in Deutschland die Bevölkerung immer älter und zahlenmäßig immer weniger wird. Verantwortlich dafür sind die gestiegene Lebenserwartung – ein großartiger Gewinn für den Einzelnen, für die Familien und für die Gesellschaft – und die zurückgehende Geburtenrate. Als Folge davon müssen in den sozialen Sicherungssystemen immer weniger Beitragszahler immer mehr Leistungsempfänger finanzieren. Viele Jüngere sorgen sich deshalb um ihre Zukunft. Umgekehrt fürchten viele Ältere um ihre Sicherheit am Lebensabend.

Die demographische Entwicklung macht eine gerechtere Partnerschaft der Generationen zu einer entscheidenden sozialen Frage der nächsten Jahrzehnte. Insbesondere muss der generative Beitrag der Familien mit Kin-

dern stärker honoriert werden. Auch hier sind noch keine gültigen Antworten gefunden.

### 2.3 Globalisierung

Den dritten großen Problemkreis kann man mit dem Begriff „Globalisierung“ umreißen, also die zunehmend rasante Internationalisierung unseres Lebens. Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind bereits in verschiedenen Bereichen spürbar: Der Wettbewerb um Arbeit verschärft sich. Auch die Wirtschafts- und Sozialsysteme sowie die Rechtsordnungen konkurrieren untereinander. Vor allem bedeutet Globalisierung inzwischen auch immer mehr die Begegnung und leider auch zunehmend die Konfrontation verschiedener Wertvorstellungen und Kulturen. Die Globalisierung ist eine unumkehrbare Entwicklung, die an sich weder gut noch schlecht ist. Von uns hängt es ab, dass wir ihre positiven Seiten erkennen und für uns nutzbar machen.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf es globaler, zukunftsfähiger Strategien. Dabei muss auf der unteren Ebene angesetzt werden. Noch nie war der Slogan der Umweltbewegung aus den 70er-Jahren „Global denken – lokal handeln“ so richtig wie jetzt. Deshalb müssen wir uns immer wieder fragen: Welche lokalen und regionalen Antworten können und müssen wir darauf geben?

### 3. Orientierungskrise der Gesellschaft

Die genannten Phänomene werden mittlerweile in der Öffentlichkeit breit

diskutiert. Dennoch ist die Fülle der Themen verwirrend und unübersichtlich. Ich meine sogar, der größte Notstand dürfte in Deutschland gegenwärtig der Orientierungsnotstand sein, der weit über die ökonomischen Probleme hinausgeht.

Die Führungsleistung, Orientierung zu geben, wird zu wenig erbracht. Wir führen die Reformdebatte in Deutschland noch zu oberflächlich und vordergründig, weil wir nur über Zahlen und nicht über die eigentlichen Ursachen unserer Krise debattieren, nämlich über fehlende und fehlgeleitete Wertvorstellungen. Wenn wir nicht unsere Wertvorstellungen verändern bzw. neu beleben, wenn es nicht zu einem grundlegenden geistig-kulturellen Veränderungsprozess in unserem Land kommt, dann werden uns alle ökonomisch orientierten Debatten nicht entscheidend weiterführen. Wirtschaftsunternehmen haben mittlerweile erkannt, dass wirtschaftlicher Erfolg auch etwas mit Unternehmenskultur zu tun hat. Auch ein Staat braucht eine Kultur, um seinen inneren Zusammenhalt nicht zu verlieren. Er braucht nicht nur Kultur im herkömmlichen Sinne, also Kunst, Sprache, Religion, Tradition, sondern auch eine Sozial- und eine Verantwortungskultur. Aber darüber wird bei uns kaum diskutiert.

### 4. Generalschlüssel Subsidiarität

Wenn eine Firma sich in einer Krise befindet, ist es die Aufgabe der Unternehmensleitung, Ursachen und Zusammenhänge zu analysieren und zu verdeutlichen. Wenn die Mitarbeiter verstanden haben, wo die Probleme liegen, werden sie die notwendigen Pro-

blemlösungen eher mittragen. Unser Staatswesen ist wesentlich komplexer und komplizierter als eine Firma, aber dennoch wage ich die Frage: Gibt es einen Generalschlüssel zur Lösung unserer Probleme?

Diese auf den ersten Blick utopisch anmutende Frage möchte ich aber dennoch mit „Ja“ beantworten, weil ich fest davon überzeugt bin, dass unser Land das Potenzial für einen neuen Aufbruch hat. Es gibt einen Generalschlüssel zur Revitalisierung unseres Landes, und dieser ist die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in allen Bereichen von Politik und Gesellschaft. Das heißt: Vorrang für Eigenverantwortung, aber auch soziale Mitverantwortung. Vorrang für die bürgerschaftlichen Initiativen vor der staatlichen Intervention, Vorrang der kleineren Einheit vor der größeren Einheit – in der Staatsverwaltung, im sozialen Bereich, in der Kulturpolitik und auf allen anderen Feldern des öffentlichen Lebens. Ich sehe keinen Bereich, wo das nicht der richtige Weg wäre, unser Land mental und strukturell zu revitalisieren. Allerdings steht das Subsidiaritätsprinzip nicht gegen größere Einheiten dort, wo sie nötig sind. Bei der kleineren Einheit darf nur bleiben oder ihr wieder neu zugeordnet werden, was dort auch wirklich sachgerecht erledigt werden kann.

Um meine These zu belegen, bietet sich erneut der Blick in die Wirtschaft an, da dort aufgrund des internationalen Wettbewerbs der Veränderungsdruck wesentlich größer ist als in der Staatsverwaltung. Wenn man Betriebsorganisationsstrukturen von vor zwanzig Jahren mit den heutigen vergleicht, dann wird man feststellen, dass in Un-

ternehmen inzwischen viel weniger zentralistisch geführt wird als damals. Natürlich gibt es eine Geschäftsleitung, die die großen Richtlinien vorgibt und die zentrale Verantwortung trägt, aber ansonsten wurde erkannt, dass ein starrer Zentralismus Geschäftsleitung und Mitarbeiter voneinander entfernt und auch Mitarbeiter und Kunden einander entfremdet.

Der amerikanische Zukunftsforscher John Naisbitt schreibt in seinem neuen Buch „MIND SET!“ zum Thema „Dezentralisierung“: „Die treibende Kraft hinter dem Erfolg der Wirtschaftsdomains ist die Dezentralisierung. Das Paradoxe daran ist, dass es ebenfalls die Dezentralisierung ist, die die Globalisierung funktionieren lässt. ... Je größer eine beliebige Einheit ist, in umso mehr kleinere Einheiten muss sie aufgeteilt werden, um effizient zu sein. Große Unternehmen dezentralisieren nicht, weil es gerade Mode ist, sondern weil sie effizient auf den sich verschärfenden Wettbewerb antworten müssen, der durch den jedermann offen stehenden Weltmarkt entsteht.“<sup>1</sup>

## **5. Aktive Bürgergesellschaft und Kommunalpolitik**

### **5.1 Neue Aufgabenverteilung – neue Verantwortungsgemeinschaft**

Eine Dezentralisierung und anschließende Neuverteilung der Aufgaben in unserem Gemeinwesen setzt voraus, dass man sich darüber im Klaren ist, welche Kernaufgaben der Staat hat. Wir führen dazu aber meiner Meinung nach keine ausreichende ordnungspolitische Diskussion, denn die alleinige

Beschwörung eines „schlanken Staats“ beinhaltet noch kein überzeugendes Konzept für die Zukunft. Effizienz ist eine Methode, aber kein Inhalt. Was wir brauchen, ist eine neue Balance in der Aufgabenverteilung zwischen Bürgern, Kommunen und Staat.

Mit dem Konzept der Aktiven Bürgergesellschaft steht uns dafür ein tragfähiges ordnungspolitisches Leitbild zur Verfügung. Die zwei Säulen der Aktiven Bürgergesellschaft sind

- zum Einen die Übernahme von Verantwortung für sich selbst und für andere und
- zum Zweiten die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in allen Lebensbereichen mit dem unbedingten Vorrang der kleineren Einheit.

Die Aktive Bürgergesellschaft ist damit eine sinnvolle Alternative zu der fatalen Entwicklung „Immer mehr Staat – immer weniger Eigenverantwortung“. Ziel eines derartigen gesellschaftspolitischen Konzeptes ist eine Gesellschaft, die ihr Zusammenleben so weit wie möglich selbst gestaltet. Dabei haben Eigeninitiative und Selbstorganisation gesellschaftlicher Gruppen Vorrang vor staatlicher Regelung.

Der Staat soll sich demgegenüber auf seine Kernaufgaben konzentrieren: Er hat eine wirksame Rechtsordnung zu sichern und verlässliche Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zu formulieren und durchzusetzen. Regelloser Wettbewerb würde bedeuten, dass der Starke den Schwachen frisst. Deshalb muss der Staat nach wie vor seine Schutzfunktion wahrnehmen. Das heißt, er muss den sozialen

Ausgleich durch die Solidarität der Starken mit den Schwachen sicherstellen. Der Staat muss für Chancengerechtigkeit sorgen und allen die Möglichkeit zur demokratischen Mitgestaltung sichern. Er soll private Initiativen fördern und muss dafür Freiraum geben.

Ein Staat, der seinen Bürgern mehr Freiraum gibt, muss nicht zwangsläufig auch ein schwacher Staat sein. Ein „aktivierender Staat“ hat sich vielmehr eine Reihe von Fragen zu stellen:

- Wo ergeben sich bei den öffentlichen Leistungen Einsparpotenziale zugunsten bürgerschaftlichen Engagements?
- In welchen Bereichen können die Bürger selbst Dinge effektiver erledigen als die Kommune als öffentlicher Anbieter?
- Wie lässt sich ehrenamtliches Engagement konkret fördern und ideell würdigen?

Die Neuordnung der staatlichen Aufgaben im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat, d.h. im Sinne einer Aktiven Bürgergesellschaft, ist zukunftsweisend und kann nicht von oben verordnet werden, sondern sie muss von unten her wachsen. Bei konsequenter Umsetzung bedeutet dies auf politischer Ebene einen enormen Bedeutungszuwachs und zugleich auch eine große Herausforderung gerade für die Kommunalpolitik. Bürgerschaftliches Engagement, eine neue Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne dieser Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat und eine darauf ausgerichtete Landespolitik sind dafür grundlegend.

## 5.2 Ehrenamt und andere Formen bürgerschaftlichen Engagements

Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem traditionellen Ehrenamt zu. Unsere Kommunen befinden sich in einer schwierigen finanziellen Lage. Immer mehr soziale, aber auch Freizeit- und Kulturangebote müssen gestrichen werden. Stärkeres ehrenamtliches Engagement ist somit auch ökonomisch notwendig. Aber es darf nie als „Notnagel“ gelten und als solcher ausgenutzt und missbraucht werden.

Bislang ist noch viel zu wenigen Menschen bewusst, welche Bedeutung das ehrenamtliche Engagement für unsere Lebensqualität hat. Man mag und kann es sich gar nicht vorstellen, wie das Leben in unseren Städten und Gemeinden aussähe, wenn es all das nicht gäbe, was durch freiwilliges Engagement geschieht. Es ist deshalb auch heute besonders wichtig, dem Ehrenamt seinen besonderen Rang wieder zurückzugeben und mit öffentlicher Anerkennung nicht zu sparen.

Die Bayerische Staatsregierung hat ein wichtiges Zeichen des Dankes, der Anerkennung und vor allem auch der Ermutigung zum freiwilligen Dienst an und in der Gemeinschaft gesetzt. Am 1. April 2007 ist eine eigene Bayerische Ehrenamtsversicherung in Kraft getreten. Dabei handelt es sich um eine Sammel-Haftpflicht- und eine Sammel-Unfallversicherung für ehrenamtlich bzw. freiwillig engagierte Mitbürgerinnen und Mitbürger. Die Kosten für diese Versicherungen trägt der Freistaat Bayern. Dies ist ein Meilenstein für das Ehrenamt in Bayern.

Die Aktive Bürgergesellschaft umfasst darüber hinaus weit mehr als den sehr wichtigen Bereich des Ehrenamtes. In letzter Zeit hat sich in den verschiedenen Ausprägungen des bürgerschaftlichen Engagements sehr vieles positiv entwickelt. Dass damit aber in letzter Konsequenz eine ordnungspolitische Dimension verbunden ist, nämlich eine neu ausgestaltete Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat, ist im öffentlichen Bewusstsein noch nicht angekommen. Hier gibt es noch viel zu tun.

## 5.3 Wettbewerb der Ideen und Initiativen – auch im Sozialstaat

Zu den positiven Folgen einer Aktiven Bürgergesellschaft gehören u.a. mehr soziales Engagement der Bürgerinnen und Bürger, da sie auf diese Weise ihren eigenen Lebensraum mitgestalten und somit ihre Identität bewahren können. Dazu brauchen wir in allen Lebensbereichen mehr Freiraum für einen Wettbewerb der Ideen und Initiativen mit entsprechenden sozialen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen. Nur so kann das kreative und unternehmerische Potenzial eines Landes frei zur Entfaltung kommen. Dies gilt für die sozialen Aufgaben ebenso wie in Wirtschaft und Wissenschaft.

Auch unser Sozialstaat würde von einer solchen Entwicklung profitieren. Während in den letzten Jahrzehnten durch zu enge Überreglementierung manche Eigeninitiative erschwert oder gar verhindert wurde, müssen wir auch auf diesem Gebiet einen Wettbewerb um die besten Ideen und Innovationen ermöglichen und anstoßen. Der Sozial-



staat herkömmlicher Prägung leidet darüber hinaus noch an einer anderen fatalen Entwicklung: Seit Jahrzehnten wachsen in den öffentlichen Haushalten die Sozialausgaben, doch hat dies seltsamerweise nicht dazu geführt, dass unser Staat tatsächlich auch sozialer geworden wäre. Im Gegenteil – noch nie waren die Klagen über wachsende soziale Kälte in der Gesellschaft so laut wie heute. Deshalb kann ich der Tatsache, dass der Staat aufgrund seiner derzeitigen finanziellen Lage nicht unbegrenzt Gelder in die Sozialtats pumpen kann, durchaus auch etwas Positives abgewinnen; denn das würde uns nur dazu verleiten, den Wohlfahrtsstaat bisheriger Prägung weiter zu führen. Dies wäre aber genau der falsche Weg. Damit würden wir fatale Ungerechtigkeiten – etwa die Aufspaltung zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen, die Vernachlässigung der Familien mit Kindern und viele andere falsche Entwicklungen in unserem Land – nur weiter fortschreiben.

Auf diesem Gebiet könnten wir also die Krise als Chance nutzen, um ausgehend von der Finanzknappheit zu besseren, menschlicheren und innovativeren Entwicklungen zu gelangen.

#### **5.4 Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen**

Das Konzept der Aktiven Bürgergesellschaft darf nicht missverstanden werden als bloßer Rückzug des Staates aus vielen Bereichen des öffentlichen Lebens. Das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere ist eine konsequente Förderung traditioneller und neuer Formen Bürgerschaftlichen Engagements und sozialer Netzwerke. In Sonntagsre-

den wird diese Vision gerne beschworen, aber ihre fundamentale Bedeutung für ein modernes Staatsverständnis ist noch nicht begriffen worden. Deshalb lässt die praktische Umsetzung dieser Forderung noch auf sich warten.

Eines der wichtigsten Handlungsfelder ist aus meiner Sicht die Kommunalpolitik. Gerade durch den engen Kontakt zur täglichen Erfahrungswelt der Bevölkerung hat die Kommunalpolitik eine besondere Verantwortung, aber auch besondere Chancen und Gelegenheiten, ein solches politisches Konzept umzusetzen. Die Kommunalpolitik ist das entscheidende Lernfeld für eine neue Beziehung zwischen Bürgern und Staat.

Ich sehe dabei für die Kommunalpolitik vor allem zwei Aufgabenfelder, auf denen eine Aktive Bürgergesellschaft umgesetzt werden kann und muss.

#### **Förderung des Gemeinschaftslebens**

Der Chefredakteur des Magazins CICERO, Wolfram Weimer, schrieb in der November-Ausgabe 2006 unter der Überschrift „Was hat der Süden?“: „Ob Bayern oder Thüringer, ob Schweizer oder Sachsen, ob Schwaben oder Tiroler – sie eint etwas ganz anderes als Konfession, Regierungspartei, Begünstigung der Weltläufte oder Bodenschätze. Sie alle sind geborgen in dichten Sozialstrukturen, in tradierten Denk- und Verhaltensweisen, in einer mittelständisch geprägten Leistungs- und Wettbewerbsethik.“<sup>2</sup> Diese bemerkenswerte Feststellung bestätigt, was jemandem, der in Bayern aufgewachsen ist und hier lebt, vielleicht als allzu selbstverständlich erscheint, nämlich,

dass die sozialen Kontakte und das soziale Gefüge in Bayern noch wesentlich intakter sind als in anderen Regionen. Offensichtlich haben diese sozialen Bindungen eine bislang noch zu wenig beachtete Auswirkung auf unsere gesamte Gesellschaftsordnung. Gerade die sozialen Kontakte und das funktionierende Gemeinschaftsleben sind es, die den Menschen Halt, Orientierung und Sicherheit geben.

Das sind die wesentlichen Gründe, warum es die wichtigste Aufgabe der Kommunalpolitik sein muss, alle Aktivitäten zu fördern, die dem Gemeinschaftsleben dienlich sind und soziale Kontakte ermöglichen. Vor allem auch neue Netzwerke, die die bisherigen Formen der Organisation in Vereinen und Verbänden sprengen, bedürfen dabei unserer besonderen Aufmerksamkeit.

### **Partnerschaft zwischen Politik und Bürgern**

Das zweite große Aufgabenfeld für die Kommunalpolitik ist es, neue Wege in der Zusammenarbeit von Politik und Bürgern zu finden. Die Zeiten sind vorbei, in denen die Honoratioren in der Kommunalpolitik ungestraft einen autoritären Führungsstil pflegen konnten. Wer dies dennoch heute noch tut, darf sich nicht wundern, wenn er trotz einer objektiv positiven Leistungsbilanz bei Kommunalwahlen mindestens einen Denktzettel erhält, wenn nicht gar abgewählt wird. Heute gehört es zu den unabdingbaren Voraussetzungen, mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen ehrlichen Dialog zu treten und sie frühzeitig und glaubwürdig in politische Entscheidungen einzubinden.

Die Kommunalpolitik und ihre Repräsentanten müssen ihre Arbeitsweise und ihre Rollen dementsprechend neu definieren und den gewandelten Erwartungen an die Vermittlung von Politik angleichen. Ich bin fest davon überzeugt, dass auf Dauer nur diejenigen Kommunalpolitiker die notwendige Zustimmung in der Bevölkerung finden werden, denen es gelingt, für ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zu sorgen. Diese Partnerschaft bedeutet keineswegs Machtverlust für die Gewählten, sondern die Chance, bestmögliche Lösungen zu finden und die Kreativität vieler einzubinden. Die Verpflichtung zur Entscheidung und damit auch zur Verantwortung kann dabei den Kommunalpolitikern ohnehin nicht abgenommen werden. Sie dürfen sich diese Lenkungsfunktion auch nicht nehmen lassen.

Aktive Bürgergesellschaft bedeutet somit für die Kommunalpolitiker, Lernbereitschaft und Flexibilität zu zeigen und offen für Neues zu sein, wenn ungewohnte Formen der Zusammenarbeit und der Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements an sie herangetragen werden. Jede Veränderung erfordert Anstrengung, und zunächst ist es sicher bequemer, alles beim Alten zu belassen. Es ist aber im eigenen Interesse der politisch Verantwortlichen, neue Entwicklungen aktiv aufzunehmen und sie mit zu gestalten.

### **5.5 Bürgerschaftliches Engagement in der Praxis**

Wenn wir von bürgerschaftlichem Engagement und einer Aktiven Bürgerschaft in den Kommunen reden, dann

ist dies keineswegs graue Theorie oder gar eine Utopie. Durch die Unterstützung und die Beteiligung von vielen politisch Interessierten und politisch Aktiven sowie unterschiedlichsten Organisationen, Gruppen, Verbänden und anderen hat dieses Konzept im kommunalen Bereich bereits eine große Anzahl von Konkretisierungen und Umsetzungen erfahren. Es gibt heute schon fantastische Beispiele für gelebtes Bürgerschaftliches Engagement in den Städten und Gemeinden unseres Landes.

Seit dem Jahr 2000 verleiht der Bayerische Landtag jährlich seinen Bürgerkulturpreis für vorbildliches Bürgerschaftliches Engagement. 2004 war er ausgeschrieben zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement für Familien“. Wir waren in der Jury begeistert, was für eine Fülle an Aktivitäten es überall im Land gibt! Hier wurde nicht immer sofort an die Kommunen appelliert, etwas auf die Beine zu stellen, sondern die Bürgerinnen und Bürger machten das im Wesentlichen in Eigenregie. Sie wurden dabei von den Kommunen natürlich mit Rat und Tat unterstützt, aber die Federführung und die Hauptlast der Arbeit lagen in privaten Händen. Mit solchen Netzwerken können Familien vor Ort konkret unterstützt werden. Den Hauptpreis erhielt damals ein Verein, der sich die Förderung und Wahrung der Menschlichkeit zum Ziel gesetzt hat. Es ist das besondere Anliegen dieses Vereins, Kultur, Kindererziehung, Erwachsenenbildung und Betreuung von alten und kranken Menschen auf familiengerechte Weise zu verbinden – ein Projekt, gestaltet von Vertretern aller Generationen, gerichtet auf ein generationenübergreifendes Miteinander.

Im folgenden Jahr wurde der Bürgerkulturpreis für „Bürgerschaftliches Engagement für Schulen“ verliehen. Auch hier gab es viele sehr gute Beispiele, die aber bislang nur recht vereinzelt zu finden sind. Ähnlich war es auch im Jahr 2006, als es um „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“ ging: einerseits eine erstaunlich hohe Qualität der Bewerbungen, aber quantitativ war Bürgerschaftliches Engagement noch kein fester Teil der Unternehmenskultur.

In diesem Jahr können sich ehrenamtliche Initiativen bewerben unter dem Thema „Neue Wege des Engagements der älteren Generation“. Wir reagieren damit auf die bereits erwähnte demographische Entwicklung und auf die Kompetenzen und Ressourcen von engagierten Seniorinnen und Senioren, die Tag für Tag großen Gemeinsinn beweisen.

Meines Erachtens wäre es sehr nützlich, die hier genannten Initiativen auf Ideenbörsen oder Fachtagungen einem breiteren Publikum zu präsentieren, damit aus einzelnen Fäden ein weites Netz gesponnen werden kann. Es gilt, neue Formen der Kommunikation, der Information und Partizipation zu entwickeln, damit die vielen Einzelbeispiele ansteckend wirken und eine flächendeckende Entwicklung in Richtung Aktive Bürgergesellschaft auslösen.

## 5.6 Leistungseliten – Verantwortungseliten

Bürgerschaftliche Initiativen wie die zuvor beschriebenen sind es, aus denen ein vitales Gemeinwesen er-

wächst. Das ist eine Schlüsselfrage für die Zukunft unseres Landes. Deutschland kann auf Dauer nur eine gute Zukunft haben, wenn wir eine neue Leistungskultur entwickeln, eine neue Leistungsbereitschaft, eine grundsätzlich positive Einstellung zu Leistung, zur Forderung und Erwartung von Leistung. Und es kommt darauf an, wie wir Leistung definieren. Leistung ist nicht nur Messbares, was sich allein im Sozialprodukt niederschlägt. Leistungsträger sind alle, die sich engagieren, die Verantwortung übernehmen in unserem Land. Sie sind die Vitalkräfte im notwendigen Gesundungs- und Veränderungsprozess.

Wenn man die Entwicklung der letzten Jahrzehnte bilanziert, muss man feststellen: Verwöhnung und Unterforderung führen zur Lähmung der Kräfte, zum Verdruss und häufig zu sozialem Fehlverhalten. Das ist eine der bitteren Lehren der Wohlstandsgesellschaft. Wir müssen positiv dagegen stellen: Leistung zu verlangen ist nicht etwas Hartes und Unmenschliches. Nur wenn wir aus der negativen Sichtweite der Leistung in eine grundsätzlich positive Betrachtung kommen, werden wir es auch schaffen, für Menschen, die sich engagieren, die Verantwortung übernehmen wollen, die entsprechenden Freiräume zu schaffen, damit sie sich entfalten können. Das setzt natürlich voraus, dass der bevormundende Staat, der alles regelt, der allgegenwärtige und allzuständige Staat ein gutes Stück zurückgenommen wird.

Leistung möchte ich verbinden mit dem Begriff der Leistungskultur, nicht mit Ellbogengesellschaft. Damit verknüpft sich eine Vorstellung von Leistungseliten, wie sie die bayerische Wirt-

schaft großartig zum Ausdruck gebracht hat: Sie finanziert eine Bayerische Elite-Akademie, an der hoch begabte junge Menschen über eine Aufnahmeprüfung Zusatzstudien machen können. In einer Beschreibung dieser Elite-Akademie heißt es: „Wir wollen nicht eine Leistungselite, sondern eine Verantwortungselite.“ Das ist der zentrale Punkt im Hinblick auf die gemeinsame Gestaltung des Weges. Die Verantwortungselite – und für mich sind Leistungsträger und Verantwortungseliten alle, die bereit sind, Initiative zu entwickeln und Verantwortung zu übernehmen –, das sind nicht nur Hochbegabte, das sind nicht nur Unternehmer, das sind gerade auch Menschen, die freiwillig im Ehrenamt engagiert sind, die bereit sind, sich über ihre eigenen Ansprüche hinaus für das Gemeinwohl einzubringen und sie sind damit gleichsam die Bausteine der Aktiven Bürgergesellschaft.

## 5.7 Schlussbemerkung

Unsere Kommunen stehen vor großen Veränderungen und Aufgaben. Wenn Bürger und Politik in einen konstruktiven Dialog miteinander eintreten und als Partner miteinander kooperieren, wird die wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Revitalisierung unseres Landes gelingen.

Die Aktive Bürgergesellschaft im Sinne einer neu ausbalancierten Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat ist eine tragfähige Alternative zum „Vater Staat“, aber auch zu der neoliberalen Philosophie, wonach eine möglichst radikale Entstaatlichung allemal der beste Weg sei. Aktive Bürgergesellschaft ist somit ein ordnungspo-

litischer Rahmen, aber die ordnende und auch die gestaltende Hand des Staates werden weiter wichtig sein. Dazu gehört freilich, dass Bürgerschaftliches Engagement nicht nur eine Ergänzung der staatlichen Organisation ist, wenn der öffentlichen Hand das Geld ausgeht, sondern es ist von grundsätzlicher Bedeutung. Ein lebensfähiger und damit zukunftsfähiger Sozial-

staat ist ohne entsprechendes Bürgerschaftliches Engagement gar nicht denkbar; der Kulturstaat auch nicht. Genau betrachtet, hängt unsere gesamte Lebensqualität, die weit mehr ist als der Lebensstandard, in sehr hohem Maße ab von Bürgerschaftlichem Engagement. Dies zu fördern, ist der wertvollste Beitrag für eine zukunftsorientierte Kommunalpolitik.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Naisbitt, John: MIND SET!, München 2007, S.156-159.

<sup>2</sup> Weimer, Wolfram: Was hat der Süden?, in: CICERO, November 2006.

# Demographischer Wandel und familiennahe Infrastruktur – Weichenstellungen für die Zukunft unserer Kommunen

Martin Sailer

Akzeptiere die Diagnose, nicht aber die Prognose!

## 1. Nur wer Fragen stellt, kann Antworten finden

Die vor uns liegenden – inzwischen unaufhaltsamen – demographischen Veränderungen mit ihren gesamtwirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Auswirkungen sind bereits seit einigen Jahren Gegenstand lebhafter Diskussionen. Wohl kaum eine der großen Tages- und Wochenzeitungen hat darauf verzichtet, ein umfangreicheres Dossier zum Thema „Demographischer Wandel“ vorzulegen. Die Konsequenzen des Geburtenrückgangs<sup>1</sup>, beispielsweise für die Alterssicherung, sind in aller Munde. Relativ wenig Beachtung hat dagegen bisher die Frage gefunden, welche Auswirkungen Bevölkerungsrückgang und demographische Alterung für unsere Kommunen haben. Dabei ist gerade diese Frage besonders wichtig für die Lebensqualität, die unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger vor Ort in ihrem Gemeinwesen vorfinden. Auch die Kommunalpolitik muss sich auf veränderte demographische Faktoren einstellen – und zwar rechtzeitig genug.

Die CSU-Landtagsfraktion hat sich daher in den vergangenen Jahren dieser Fragestellung engagiert angenommen. In zahlreichen Regionalkonferenzen zur Zukunft des ländlichen Raums wurden flächendeckend in ganz Bayern Gespräche zwischen Vertretern der Landes- und der Kommunalpolitik sowie mit Experten verschiedener Fachrichtungen geführt. Wissenstransfer zwischen Mandatsträgern der Landes- und der Kommunalpolitik sowie der Austausch mit Fachleuten und Wissenschaftlern ist eine notwendige Grundlage, um zielführende und langfristig ausgerichtete Konzepte für die ländliche Region zu entwickeln und gemeinsam umzusetzen.

Ziel muss es sein, die Bevölkerungsentwicklung in allen unseren Regionen möglichst weitgehend zu stabilisieren. Hier gibt es verschiedene Ansatzpunkte, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigungsaussichten und die Wohn- und Lebensqualität. Einer dieser Ansatzpunkte, den man in seiner Bedeutung nicht unterschätzen sollte, liegt darin, dafür zu sorgen, dass insbesondere Familien mit Kindern positive Zukunftsperspektiven vorfinden. Kommunale Familienpolitik ist eine wichtige Schlüsselgröße, wenn es um die

Frage geht, ob und in welchem Umfang sich Familien in einer Kommune ansiedeln bzw. dort längerfristig wohnhaft bleiben wollen. Auch die Entscheidung für Kinder – bzw. für zusätzliche Kinder – hängt unter anderem von Umfang und Qualität der vor Ort zur Verfügung stehenden Kindertagesstätten und Schulen ab. Die CSU-Landtagsfraktion hat daher eine Projektgruppe „Demographischer Wandel“ ins Leben gerufen, die sich unter Leitung des Verfassers mit der Frage beschäftigt hat, welche Zusammenhänge zwischen der angebotenen familiennahen Infrastruktur und den demographischen Veränderungen vor Ort bestehen. Nachfolgend werden einige wichtige Ergebnisse unserer Arbeit präsentiert.

## **2. Ohne gute Ideen ist viel Geld nichts wert**

Zwischen der demographischen Entwicklung in den Regionen und der familiennahen Infrastruktur besteht eine beidseitige Wechselbeziehung:

- Die demographische Entwicklung bestimmt die Nachfrage nach familiennaher Infrastruktur in den Kommunen (neben weiteren nachfragebestimmenden Faktoren).
- Gleichzeitig ist aber auch die demographische Entwicklung in den Kommunen davon abhängig, wie familienfreundlich die Kommune bzw. Region ausgestattet ist. Die Verfügbarkeit familiennaher Infrastruktur kann sowohl auf die Geburtenhäufigkeit als auch auf den Zuzug von Familien mit (Klein-)Kindern Einfluss haben.

Familiennahe Infrastruktur ist also gleichermaßen das Resultat demographischer Veränderung wie auch ein Instrument zur Einflussnahme auf die Bevölkerungsentwicklung vor Ort.

Die Kommunen müssen sich entscheiden, ob sie mit dieser Situation aktiv oder reaktiv umgehen wollen. Wenn sie die Lebenswirklichkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger – sowie insbesondere der Familien und Kinder – positiv gestalten und vermitteln wollen, dann müssen sie das Heft des Handelns in die Hand nehmen und familiennahe Infrastruktur aktiv gestalten.

Dabei ist Querschnittswissen und Kreativität gefragt: Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind nämlich von Region zu Region äußerst verschieden. Sie sind nicht nur unterschiedlich intensiv ausgeprägt, sondern sogar einander entgegengesetzt: In Bayern gibt es sowohl Regionen mit Bevölkerungsrückgang als auch Regionen mit Bevölkerungswachstum. Auch die Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich von Region zu Region, in Abhängigkeit von (wirtschafts-)geographischer Lage und Wirtschaftsgrundlagen sowie sozioökonomischer Struktur und kultureller Vielfalt. Deshalb werden die notwendigen Schritte von Ort zu Ort ebenfalls individuell sehr unterschiedlich sein müssen. Die Landespolitik kann deshalb kein allgemeingültiges Patentrezept liefern. Sie kann aber dazu beitragen, auf kommunaler Ebene Problembewusstsein und Problemlösungsbereitschaft zu schaffen sowie die Problemlösungsfähigkeit der Kommunen weiter zu verbessern. Dabei beschränkt sich die Problemlösungsfähigkeit keineswegs nur auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen. So

wichtig diese auch ist, sie ist eine zwar notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Bewältigung der demographischen Herausforderung. Anders formuliert: Ohne gute Ideen ist viel Geld nichts wert. Die Aktivierung der Kommunen und die Erschließung von Kreativität sind in der Tat die Dreh- und Angelpunkte schlechthin; hier gibt es auch bereits zahlreiche positive Beispiele in Bayern.

### **3. Grundsätzliches zum Thema „Verantwortung für Familien“**

Kinder müssen ihren Eltern vertrauen können, um sich zu entwickeln. Eltern wiederum müssen der Zukunftsfähigkeit ihres Gemeinwesens vertrauen können, um in der Lage zu sein, langfristig bindende Entscheidungen zu treffen; Landes- und Kommunalpolitik sind gefordert, dieses Grundvertrauen zu vermitteln. Aus diesem Standpunkt heraus wollen wir gemeinsam mit allen Akteuren in Bayern Politik gestalten.

Die Bereitstellung von Kapazitäten im Bereich der Kindertagesstätten ist in unserer Gesellschaft traditionell eine Aufgabe der Kommunen, mit Unterstützung durch das Land. Im Schatten des großen Engagements der bayerischen Kommunen und des Freistaats darf aber nicht in Vergessenheit geraten, dass auch die Unternehmen gefordert sind, familienfreundliche Strukturen aufzubauen bzw. zu unterstützen. Die Unternehmen profitieren von einer Politik der Nachhaltigkeit in unserer Gesellschaft; sie stehen damit in der Verantwortung, ihrerseits zur Nachhaltigkeit unserer Gesellschaft beizutragen. Hier entscheidet sich, inwieweit

bürgerschaftliche Verantwortung von Unternehmen – neudeutsch Corporate Citizenship – zu dem sich Unternehmen vielfach gerne bekennen, auf dem Papier oder in der Realität existiert.

Ebenso sind die Tarifparteien gefordert, bei der Setzung ihrer Prioritäten neben den kurzfristigen Wohlstandspositionen ihrer eigenen Mitglieder auch ihre Verantwortung für langfristig angelegte, familienfreundliche Strukturen aktiv anzunehmen. Dabei wäre es wünschenswert, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass dezentral und flexibel den regional unterschiedlichen Bedürfnissen sowie den unterschiedlichen Möglichkeiten der Betriebe Rechnung getragen werden kann. Familienpolitische Inhalte bei Tarifverhandlungen mindern natürlich die Verhandlungsspanne der Gewerkschaften in Lohnverhandlungen. Die Gewerkschaften müssen sich aber entscheiden, was für sie wichtiger ist: Die Erfolgszahl bei einem Tarifabschluss – gemessen an der Lohnerhöhung oder die tatsächliche Verantwortung für die Menschen, einschließlich der gewerkschaftlich nicht-organisierten, aber vom Erwerbsprozess der Eltern abhängigen Kinder. In punkto humane Dimension stehen also auch die Gewerkschaften vor der Wahl zwischen ihrem Papier und den Lebensrealitäten der Menschen.

### **4. Über den Umgang mit einer schlechten Prognose – oder: Warum Statistiker stolz darauf sind, wenn sie nicht Recht hatten**

Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung hat im Jahr 2005 eine „Regionalisierte Bevölke-



rungsvorausberechnung für Bayern bis 2023“ vorgelegt. Die Bezeichnung Vorausberechnung statt Prognose hat nichts mit Beamtendeutsch zu tun, sondern deutet mit großer Redlichkeit auf einen ganz entscheidenden Punkt hin: Die Berechnungen nehmen nicht für sich in Anspruch, die Datenlage im Jahr 2023 vorherzusagen. Vielmehr wird (voraus-)berechnet, wie sich die Datenlage unter Fortschreibung des Status quo entwickeln würde. Hier wird also gewissermaßen abgeschätzt, „was geschehen würde, wenn sonst nichts weiter passiert“.<sup>2</sup> Im Schulterschluss mit der Landespolitik haben es die Entscheidungsträger der Kommunalpolitik aber gerade in der Hand, dafür zu sorgen, dass sehr wohl einiges geschieht, um den Eintritt dieser Vorausberechnungen – möglichst weitgehend – zu vermeiden.

Es mag uns optimistisch stimmen und wir mögen es als ein Kompliment betrachten, dass die Bevölkerung in Bayern seit Anfang der 90er-Jahre um rund eine Million Einwohner zugenommen hat. Realistisch gesehen müssen wir allerdings anerkennen, dass der bereits seit Jahrzehnten andauernde deutschland- und europaweite Bevölkerungsrückgang auch in Bayern und seinen Regionen nicht auf Dauer durch Zuwanderung aus anderen Gegenden Deutschlands kompensiert werden kann. Allerdings liegt es an uns, darauf Einfluss zu nehmen, in welchem Maß der demographische Trend bei uns zu schlagen wird.

Die längerfristigen Vorausberechnungen zur Bevölkerungsentwicklung sind in der Tat auch in Bayern für einzelne Landkreise ungünstig. Unter Mediziner gibt es das Bonmot „Akzeptiere

die Diagnose, nicht aber die Prognose!“. Ganz in diesem Sinne ist es durchaus vorteilhaft, wenn ungünstige Prognosen dazu motivieren, den tatsächlichen Eintritt dieser Prognosen verhindern zu wollen, denn, unternehmen wir in den Kommunen nichts, dann gewinnt am Ende nur der Urheber der Statistik. Die Vorausberechnung mit ungünstigem Ergebnis hat sich dann als eine zutreffende Prognose erwiesen.

## 5. Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs

Die Datenlage ergibt folgendes Bild: Im Freistaat wird für die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen unter 19 Jahren bis zum Jahr 2023 ein Rückgang von 11% gegenüber 2007 vorausberechnet, was eine Zahl von rund 270.000 Kindern und Jugendlichen weniger in Bayern bedeutet. Dabei treten deutliche regionale Unterschiede auf, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen sollen:

- Der Landkreis München – für den der größte Bevölkerungszuwachs vorausberechnet ist (+13,6%), – kann seinen Bestand von rund 58.000 Kindern und Jugendlichen bis 2023 halten.
- Der Landkreis Berchtesgadener Land – für den der größte Bevölkerungsrückgang vorausberechnet ist (-3,7%), – wird 2023 rund 3.300 Kinder und Jugendliche weniger haben (-18%) als 2007.

Es ist bemerkenswert, dass Landkreise mit Bevölkerungszuwachs aufgrund von Zuzug diesen positiven Trend nicht zwangsläufig auch für Kinder

und Jugendliche bis 19 Jahre bestätigen können. Andererseits verzeichnen Landkreise mit Bevölkerungsrückgang teilweise einen deutlich überproportionalen Verlust in dieser Altersgruppe.

Die nachfolgende Übersicht von einigen ausgewählten Kommunen in Bayern zeigt die teilweise sehr unterschiedlichen Familien- und Bildungswanderungen auf. Dabei ist als

genereller Trend festzustellen, dass der Bevölkerungszuwachs in Großstädten vorwiegend durch Bildungswanderung ausgelöst wird, während sich Familien zunehmend von den Ballungszentren wegorientieren (dabei spielen möglicherweise die hohen Wohnraumkosten eine Rolle). In vorwiegend ländlich strukturierten Gebieten vermittelt ein gutes Bildungsangebot gleichzeitig einen attraktiven Familienstandort.

Kommune/Kreis	Bezirk	Familienwanderung	Bildungswanderung
Bayern		2,9	19,6
Ausgewählte Kommunen/Landkreise			
München	Oberbayern	-3,5	91,0
Berchtesgaden, LK Berchtesgadener Land	Oberbayern	9,2	49,7
Eichstätt, LK Eichstätt	Oberbayern	-5,0	69,6
Landsberg am Lech	Oberbayern	12,4	16,2
Neustadt a.d. Donau LK Kelheim	Niederbayern	5,1	18,2
Simbach a.Inn, LK Rottal-Inn	Niederbayern	-1,8	8,6
Bad Kötzing, LK Cham	Oberpfalz	-1,0	0,6
LK Cham	Oberpfalz	2,6	-4,2
Helmbrechts, LK Hof	Oberfranken	-1,7	-10,1
Lichtenfels, LK Lichtenfels	Oberfranken	0,6	-12,4
Nürnberg	Mittelfranken	-0,2	65,4
Hersbruck, LK Nürnberger Land	Mittelfranken	6,4	-4,6
Karlstadt, LK Main-Spessart	Unterfranken	4,7	-23,6
Miltenberg, LK Miltenberg	Unterfranken	1,8	-18,7
Krumbach, LK Günzburg	Schwaben	9,4	6,6
LK Unterallgäu	Schwaben	4,0	-14,2

In dieser Übersicht ist der Wandergewinn bzw. -verlust pro 1.000 Einwohner angegeben. Ein positiver Wert dieses Indikators „Familienwanderung“ weist auf eine hohe Attraktivität der Kommune für Familien hin; ein positiver Wert des Indikators „Bildungswanderung“ weist auf eine hohe Attraktivität des Bildungsangebots hin.

### 5.1 Konsequenzen für die Versorgung mit Kindertagesstätten

Die Versorgung mit Plätzen in Kindertagesstätten in Bayern profitiert von der Situation, die mit dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) neu geschaffen ist: Durch die Altersöffnung bzw. Möglichkeit zur Umwidmung von Betreuungsplätzen zwischen den Betreuungsebenen Krippe – Kindergarten – Hort können im Rah-

men der kommunalen Bedarfsplanung die Gesamtkapazitäten den Veränderungen in der Bedarfsstruktur flexibler angepasst werden. Die Träger haben damit verbesserte Möglichkeiten, Bedarfsschwankungen auszugleichen. Weiterhin ist dafür Sorge getragen, dass die Leistungsstruktur der Kindertagesstätten in Bayern dem tatsächlichen Bedarf der Familien entgegenkommen kann. Der Bedarf an Plätzen in Kindertagesstätten hängt von der Entwicklung der Kinderzahl ab sowie davon, welcher Anteil der Familien Plätze in Anspruch nimmt. Über die Entwicklung der Inanspruchnahmeneigung bis zum Jahr 2023 kann nur spekuliert werden. Sicherlich kann aber davon ausgegangen werden, dass insbesondere im Bereich Kinderkrippen die Regel gilt: Das Angebot schafft sich seine Nachfrage. In der Tendenz dürfte also die Inanspruchnahmeneigung mit einer ver-

	<b>bis 3 Jahre</b>	<b>3 bis 6 Jahre</b>	<b>6 bis 10 Jahre</b>	<b>10 bis 16 Jahre</b>
2009	<b>-3.300</b>	<b>-9.800</b>	<b>-23.700</b>	<b>-17.800</b>
2011	-3.100	<b>-15.100</b>	<b>-41.700</b>	<b>-32.000</b>
2013	-700	<b>-16.000</b>	<b>-52.400</b>	<b>-62.000</b>
2015	+2.300	-14.900	<b>-57.900</b>	<b>-91.000</b>
2017	+4.300	-12.600	<b>-59.000</b>	<b>-112.000</b>
2019	+5.000	-10.500	-57.500	<b>-125.000</b>
2021	<b>+3.800</b>	-9.400	-54.900	<b>-130.000</b>
2023	<b>+1.100</b>	-9.900	-52.900	<b>-131.000</b>

Die kursiven, fettgedruckten Zahlen signalisieren einen Rückgang gegenüber den jeweiligen Vorjahren.

Die geraden Zahlen signalisieren einen Zuwachs gegenüber den jeweiligen Vorjahren.

Quelle: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern, StatLA

besserten Versorgungslage zunehmen. Die Bevölkerungsvorausberechnung ergibt für Bayern in den verschiedenen Altersgruppen gegenüber 2007 folgende Veränderungen der Kinderzahlen:

Es ist erkennbar, dass im Bereich der Versorgung mit Angeboten der Kinderbetreuung bis 3 Jahre zwar kurzfristig (2009) eine Entlastung zu erwarten ist, die aber nicht überschätzt werden darf: Der Rückgang um 3.300 Kinder in dieser Altersgruppe entspricht einer Veränderung von lediglich exakt 1%; dies ist wenig, zumal der Bedarfsdeckungsgrad derzeit 10% beträgt. Nach 2009 ist bis ca. 2021 ein wachsender Bedarf im Bereich Kinderkrippen zu erwarten.

Bis einschließlich ca. 2013 erfolgt eine Entlastung im Bereich Kindergarten sowie bis ca. 2019 auch im Bereich Hort. Mit dieser Entlastung kann – im Landesdurchschnitt – der wachsende Bedarf im Bereich Krippe durch Umwidmung kompensiert werden. Dies ist jedoch für jeden Landkreis individuell zu überprüfen, da sich diese landesweiten Trends nicht in jedem Landkreis widerspiegeln müssen.

Zudem hängt auf der regionalen Ebene der Spielraum, der durch Umwidmung von Kindergartenplätzen gewonnen werden kann, vom Versorgungsgrad ab. Landesweit ist zwar ein Versorgungsgrad von 99,7% erreicht. In den Großstädten München und Nürnberg gibt es allerdings auch im Kindergartenbereich noch Versorgungslücken, so dass dort ein Rückgang der Kinderzahlen im Kindergartenalter zunächst den Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen verbessert. In München und Nürnberg entstehen Spielräume für Umwidmungen daher erst dann, wenn auch

dort das Versorgungsniveau dem Bedarf entspricht. Langfristig ist landesweit ab ca. 2023 mit Bedarfszuwächsen sowohl bei Krippen als auch im Kindergartenbereich zu rechnen.

Zusätzlicher Spielraum eröffnet sich auch mit der Einführung von Angeboten im Bereich von Ganztagschulen. Dieses Angebot entlastet die Nachfrage im Bereich Hort und eröffnet somit – in Grenzen – zusätzliches Potenzial für Umwidmungen. Dabei muss aber gesehen werden, dass der Hort auch bei einem Ausbau der Ganztagschulen ein unverzichtbares Element der familiennahen Infrastruktur bleiben wird, weil die Horte längere Öffnungszeiten haben und auch in den Schulferien zur Verfügung stehen.

## 5.2 Konsequenzen für die Versorgung mit schulischen Einrichtungen

Ganz allgemein ist insbesondere mit Blick auf die Bedarfsstruktur im Schulsystem zu berücksichtigen, dass die zukünftige Entwicklung hier von verschiedenen Faktoren abhängig ist:

- Seitens der Schüler und Eltern können Veränderungen des Nachfrageverhaltens eintreten. Dieses Nachfrageverhalten wiederum kann durch gezielte Information und Kommunikation beeinflusst werden. Ebenso können auch Veränderungen der Arbeitsmarktlage Verhaltensänderungen im Bereich der Nachfrage nach Bildungsangeboten herbeiführen; ein verbesserter Beschäftigungsstand mindert die Tendenz, aus Zukunftsängsten heraus länger im sicheren Schoß des Bil-

dungssystems verbleiben zu wollen. Schließlich kann es auch Veränderungen in der Kommunikation und Wahrnehmung des Images unterschiedlicher Berufswege geben (Lehre oder Abitur? Meisterausbildung oder Studium? Attraktivität und Verfügbarkeit von Angeboten im Ausland?).

- Angebotsseitig kann wiederum durch die Gestaltung von Übertrittschancen und durch (Berufs-)Information Einfluss auf die Bedarfsstruktur in den verschiedenen Schulzweigen genommen werden. Ebenso wird die Qualität einer wohnortnahen Versorgung mit den einzelnen Schulzweigen die Neigung beeinflussen, diese Leistungen in Anspruch zu nehmen. Aus diesem Grund ist die wohnortnahe Versorgung auch ein Instrument, um Schülerzahlen in den verschiedenen Schularten und -zweigen zu beeinflussen.

Für den Grundschulbereich reduziert sich die Zahl der 6- bis 10-Jährigen von 2007 bis 2023 um voraussichtlich 52.900 Schüler bzw. knapp 11%. Allerdings sind auch hier die in der Tabelle dargestellten Trendänderungen zu beachten: Den Entlastungen bis ca. 2017 folgen dann wieder steigende Schülerzahlen in dieser Altersgruppe. Dem stehen allerdings rückläufige Schülerzahlen in den höheren Altersstufen gegenüber, die den Zusatzbedarf im Grundschulbereich überkompensieren:

- Im Sekundarbereich I (10 bis 16 Jahre) ist ein Rückgang von 131.100

Schülern bzw. über 16% zu erwarten;

- im Sekundarbereich II (16 bis 19 Jahre) von 83.500 Schülern bzw. 19%.

Das Gesamtpotenzial im Bereich der dualen Berufsausbildung (16 bis 25 Jahre) wird von derzeit (2007) 1.315.700 bis 2011 auf 1.342.500 ansteigen (+ 26.800). Ab 2013 wird ein deutlicher Rückgang eintreten; das Niveau von 2007 wird 2015 wieder erreicht. Bis 2023 ist ein Rückgang auf 1.181.100 Personen vorausgerechnet, das sind 134.600 Personen weniger als 2007. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die ausgesprochen gute Arbeitsmarktlage in Bayern eine Sogwirkung auf die benachbarten Länder ausüben wird; dies dürfte sich insbesondere auf die Knappheitsrelationen der Lehrstellenmärkte und die Bedarfsstruktur bei den Berufsschulen in Nordbayern auswirken.

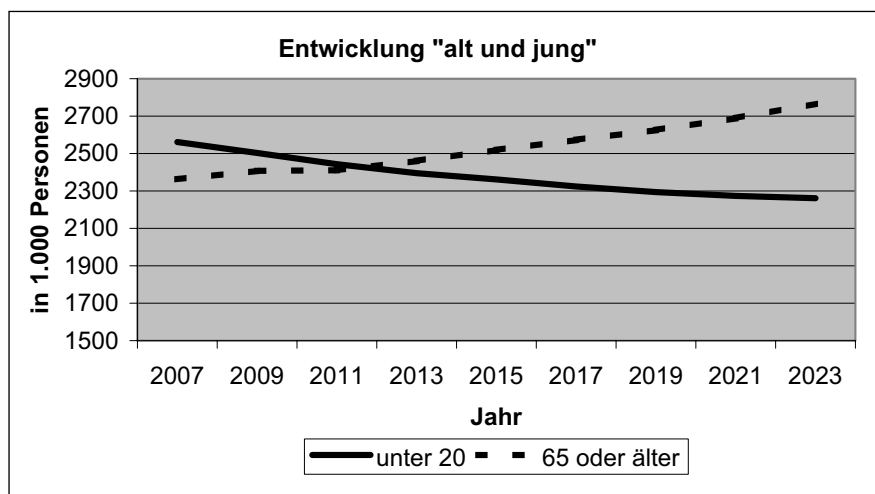
Schwer einzuschätzen ist die Frage, wie sich das Potenzial der 15- bis 25-Jährigen längerfristig zwischen den Bereichen Berufsausbildung und akademischer Ausbildung aufteilen wird. Während auf dem deutschen Arbeitsmarkt die Berufsausbildung im Dualen System sehr anerkannt ist, zählen auf den internationalen Arbeitsmärkten – die zunehmend an Bedeutung gewinnen – eher die international vergleichbaren Bachelor- und Masterabschlüsse unserer Hochschulen. Das spricht dafür, dass der Trend zur akademischen Ausbildung eher weiter zunehmen wird. Dies kann schließlich auch dazu führen, dass sich die Nachwuchssituation für einzelne Ausbildungsberufe zunehmend schwieriger gestaltet.

### 5.3 Zu den Auswirkungen der strukturellen Alterung der Bevölkerung für die Kommunen

Bevölkerungsrückgang und eine zunehmende Lebenserwartung führen zu einem Anstieg des Anteils älterer Menschen in unserer Gesellschaft:

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
unter 20	2561,4	2502,9	2443	2394,9	2361,5	2324	2293,9	2273,4	2261,3
65 o. älter	2362,7	2407,6	2410,6	2460,6	2519,1	2573	2625,9	2689,2	2766,9

in 1.000 Menschen



Quellen: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Geburten- bzw. Gestorbenenüberschuss 2003 bis 2023			
Bezirke	Stand 31.12.2003 in 1.000 Einwohner	Veränderung	Veränderung in Prozent
Oberbayern	4.195,7	-129,0	-3,07%
Niederbayern	1.194,5	-63,0	-5,27%
Oberpfalz	1.089,8	-59,4	-5,45%
Oberfranken	1.109,7	-81,2	-7,32%
Mittelfranken	1.706,6	-91,2	-5,34%
Unterfranken	1.344,7	-85,4	-6,35%
Schwaben	1.782,4	-85,2	-4,78%

Im Jahr 2023 wird die Zahl der Gestorbenen in fast allen Landkreisen Bayerns die Zahl der Geborenen übersteigen.

Mit Ausnahme von München und Freising wird in allen anderen Landkreisen ein negativer Geburtensaldo für das betrachtete Zeitfenster vorausberechnet.

Soweit einzelne Kommunen gezwungen sind, sich für zusätzliche Maßnahmen im Bereich familiennaher Infrastruktur zu engagieren, muss gesehen werden, dass auch von anderer Seite des Lebenszyklus her zusätzliche, demographisch bedingte Belastungen auf die Kommunen zukommen:

- Der wachsende Anteil älterer Menschen führt zu wachsenden Ausgaben im Bereich Pflege. Dabei wird der Anteil höherer Pflegestufen zunehmen, weil auch die Pflegebedürftigen im Durchschnitt älter werden und damit eine ungünstigere Morbiditätsstruktur zum Tragen kommt.
- Die Senioren werden sicherlich zunehmend ihre Interessen und Bedürfnisse artikulieren und durchsetzen. Beispielsweise wird es im Bereich der Nachfrage nach Freizeiteinrichtungen und -angeboten Strukturveränderungen geben, auf die die Kommunen sowohl mit Rückbau- als auch mit Ausbaumaßnahmen reagieren müssen.
- Gleichzeitig haben Wanderungsbewegungen sowie Veränderungen der Erwerbstätigenzahl und des regionalen Lohnniveaus Auswirkungen auf die Einnahmensituation der Kommunen.
- Schließlich werden die kommunalen Arbeitgeber zunehmend auf dem Arbeitsmarkt im Wettbewerb mit der Wirtschaft stehen, wenn

es um die Akquisition qualifizierter – jüngerer – Kräfte geht. Dies wird sich in der Tendenz expansiv auf die Arbeitskosten auswirken.

Diese Entwicklungen lassen einmal mehr erkennen, dass die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird. Im interkommunalen Zusammenspiel bestehen Chancen,

- die Auslastungsgrade von Einrichtungen wirtschaftlicher zu gestalten,
- durch eine verbesserte Arbeitsteilung Leerkapazitäten und Fehlinvestitionen zu vermeiden (Arbeitsteilung bedeutet zudem Qualitätsverbesserung aufgrund von Professionalisierung durch Spezialisierung) und
- gegebenenfalls Ressourcen – insbesondere Personal – flexibel und bedarfsgerecht untereinander auszutauschen.

## **6. Worauf es ankommt: Handlungskompetenz**

Der allgemein verfügbare Forschungsstand hinsichtlich der Entwicklung von Handlungskonzepten für die Kommunen ist bereits erfreulich weit fortgeschritten. Das gilt zumindest, soweit es um allgemein gehaltene Empfehlungen geht, die dann allerdings erst noch vor Ort individuell in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Dieser Schritt muss in der Tat von den Teams vor Ort geleistet werden; ein Kochbuchrezept für alle Fälle gibt es nicht. Wichtige Grundlageninformationen lassen sich aber über das Internet schnell und bequem erschließen. Dort findet man auch Kontaktadres-

sen, falls fachlich versierte Gesprächspartner gesucht werden.

Erwähnenswert ist insbesondere das Projekt „Wegweiser Demographie“ der Bertelsmann-Stiftung. Dieser Wegweiser enthält deutschlandweit für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern Handlungsempfehlungen; das Material ist über [www.wegweiser-demographie.de](http://www.wegweiser-demographie.de) frei verfügbar. Dabei erfolgt allerdings keine individuelle Analyse; dies wäre mit realistischem Aufwand nicht zu leisten. Vielmehr wurden sechs (für Großstädte) bzw. neun (Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern) verschiedene charakteristische Gruppen von Kommunen identifiziert, die sehr ähnliche Charakteristika aufweisen (sog. Cluster-Analyse). Die Handlungsempfehlungen sind diesen Gruppen zugeordnet und damit zwangsläufig zu einem gewissen Grad allgemein gehalten. Letztendlich ist es also unerlässlich, dass man vor Ort individuell Expertenwissen aktiviert, um für jede Kommune ein eigenes Konzept zu entwickeln, das den speziellen Potenzialen und Defiziten dieser Kommune Rechnung trägt.

Als ein wichtiges Ergebnis sei ausdrücklich festgehalten: Der kritische Punkt ist weniger die Verfügbarkeit von Grundlagenwissen, als dieses in den Kommunen umzusetzen. Deshalb muss besonderes Augenmerk auf die Schaffung von Problembewusstsein und gleichzeitig auch problembezogener Handlungskompetenz seitens der Entscheidungsträger vor Ort gerichtet werden.

Die Situation von Kommunen, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind, ist in gewisser Weise vergleichbar mit der Situation eines

Unternehmens, das sich veränderten Marktbedingungen gegenüber sieht. Oft ist es nicht damit getan, lediglich eine neuere Werbebroschüre zu erstellen oder das Produkt einem Facelifting zu unterziehen. Vielmehr müssen Denken und Handeln stets den Veränderungen in der Gesellschaft angepasst werden. Es ist nur begrenzt hilfreich, ein Produkt neu aussehen zu lassen, wenn die dahinterstehende Organisation weiterhin – im doppelten Sinn des Wortes – alt aussieht.

Ebenso müssen auch Veränderungsprozesse in der Gesellschaft von Organisationen der öffentlichen Verwaltung mitvollzogen werden, weil sich die Organisation sonst auf Dauer nicht mehr adäquat zu ihrem gesellschaftlichen Umfeld verhalten kann. Diese allgemeine Problemstellung ist im Bereich der Betriebswirtschaftslehre eine Standardsituation, für deren Bewältigung ein eigener Zweig der Betriebswirtschaftslehre zuständig ist, die sogenannte Organisationsentwicklung. In diesem Bereich verfügt man über einen ausgereiften Forschungsstand und über mehrere Jahrzehnte an Praxiserfahrung. Diese Erfahrung könnte man in Zukunft stärker auch für die Entwicklung kommunaler Organisationen bzw. öffentlicher Verwaltungen nutzen.

## **7. Worauf es zu allererst und letztendlich ankommt: Familienfreundlichkeit**

Das Thema „Familienfreundlichkeit“ wäre Anlass zu einem eigenen, breit angelegten Essay. Schließlich sind hier alle gefordert: Entscheidungsträger der Politik – und zwar auf allen föderalen Ebenen –, Unternehmen und Vereine



sowie Privatleute in ihrer Eigenschaft als Mitbürger, als Nachbarn oder beispielsweise als Teilnehmer am Straßenverkehr. Familienfreundlichkeit ist eine Bewusstseinsfrage und eine Bewusstseinslage; es fängt ja bereits bei der subjektiven Wahrnehmung von sogenanntem Kinderlärm an. Familienfreundlichkeit hat auch mit Kultur zu tun, mit unseren christlichen Wertgrundlagen und nicht zuletzt mit Bildungsinhalten und den tatsächlich gelebten Werten in unseren Bildungssystemen. Unsere Vorfahren haben die industrielle Revolution erlebt und kurze Zeit später noch ganz anderes überlebt; wir wurden vom Computerzeitalter überrascht, um uns nach einem kurzfristigen Ausflug ins New Age und dem Desaster der New Economy jetzt schließlich in der Wissensgesellschaft wiederzufinden. Wie wäre es für die Zukunft mit einem Zeitalter der Familie?

Bleiben wir aber pragmatisch und wenden wir uns zuallererst an naheliegende Handreichungen: Die Bertelsmann Stiftung weist sehr ausdrücklich darauf hin, dass in den Kommunen Ressortdenken überwunden werden muss und Fortschritt nur im Rahmen einer organisatorisch neu geordneten, gesamt-kommunalen Zusammenarbeit erreicht werden kann. Folgende Aufgaben werden dort genannt (vgl. [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)):

- Enge Vernetzung und Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schulen sowie Schulverwaltung,

- intensive Zusammenarbeit von vorschulischen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen mit Grund- und weiterführenden Schulen,
- Vernetzung aller Angebote für Kinder, z.B. in einer gemeinsamen Informationsbroschüre über Angebote für kinder- und familiennahe Dienstleistungen sowie Einrichtung einer Informationsstelle für Kinder und Familien,
- individuelle Förderung von Kindern in besonderen Situationen, z.B. spezielle Sprachförderangebote für ausländische Schüler,
- Integrationsangebote für Kinder mit Migrationshintergrund und deren Familien und
- modernes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ab einem Alter von vier Monaten bis hin zur gesicherten Nachmittagsbetreuung in der Schulzeit.

Bei all diesen Punkten ist zu berücksichtigen, dass es nicht allein mit der Erfüllung von rein mengenmäßigen Zielen getan ist; Kinderfreundlichkeit erschöpft sich nicht in der Versorgungsquote. Vielmehr muss auch eine hochwertige Qualitätssicherung gewährleistet sein, insbesondere geeignete pädagogische Qualitätssicherung. Ein guter Versorgungsgrad ist bei unzureichender Qualität nur vordergründig hilfreich; die soziale Produktivität der eingesetzten Mittel ist dann nämlich eingeschränkt. Hohe Qualität hingegen multipliziert den sozialen Nutzen jedes investierten Euros.

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Siehe hierzu ausführlicher den Beitrag von J. Kreidl und P. Stein in diesem Band.
- <sup>2</sup> Diese Formulierung ist natürlich etwas pointiert. In den Vorausberechnungen werden sehr wohl Annahmen über mög-

liche Veränderungen etwa bei der Zu- und Abwanderung getroffen. Damit kann aber stets nur ein Teil jener Parameter berücksichtigt werden, die in der Realität eine Rolle spielen.

# Familienfreundliche Kommunalpolitik – nicht Belastung, sondern Chance

Renate Dodell

## 1. Ausgangslage

Das unmittelbare Lebensumfeld für alle Generationen – die Daseinsvorsorge im weitesten Sinn – gestalten in erster Linie die Kommunen. Hier entscheidet sich, ob sich Familien mit Kindern in der Nachbarschaft oder im Stadtviertel angenommen und willkommen fühlen. Hier entscheidet sich, ob die ältere Generation geschätzt, respektiert und gut versorgt ist. Hier entscheidet sich, ob es ein solidarisches Miteinander von Alt und Jung gibt.

Die demographische Entwicklung und eine veränderte Lebens- und Arbeitswelt verändern auch die Aufgabenstellungen in den Dörfern, Städten und Landkreisen. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Weniger Junge und mehr Alte – diese Situation stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Doch der genauere Blick geht tiefer.

### 1.1 Was hat sich verändert?

- An die Stelle der früheren Großfamilie tritt heute oft die kleine Kernfamilie. Großeltern oder andere Verwandte fehlen so als familiäres Netz und Erziehungshilfe. Die Familien-

strukturen werden instabiler; es gibt mehr alleinerziehende Mütter und Patchworkfamilien. Unsicherheit oder Überforderung in Sachen Erziehung nehmen zu. Die Zahl der Alleinlebenden – auch im Alter – nimmt zu.

- Hochqualifizierte Ausbildung und beruflicher Erfolg von Frauen erfordern eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Gleichzeitig beklagen wir eine fehlende Anerkennung der Erziehungsleistung in unserer Gesellschaft. Dazu können berufstätige Frauen mit Doppelbelastung oft die Pflege der älteren Generation in der Familie nicht mehr leisten.
- Die Notwendigkeit beruflicher Mobilität bedingt häufigere Wechsel des Wohnortes und damit immer wieder neue Anpassung.
- Die zunehmende Zahl von Kindern mit Migrationshintergrund oder Entwicklungs- oder Erziehungsdefiziten stellt die Kommunen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vor neue Herausforderungen.
- Die Werteverstärkungen in unserer Gesellschaft hin zu Individualismus und Selbstverwirklichung führen dazu, dass Statussymbole wie ein schickes Auto, ein Haus, Fernrei-

sen oder Designer-Mode mehr Anerkennung in der Gesellschaft erzeugen als Kinder.

- Die Gesellschaft ist zunehmend von Kindern entwöhnt.
- Seit mehreren Jahren gibt es mehr Paare ohne als mit Kindern. Kinder werden überwiegend unter dem Gesichtspunkt von Belastung und Verzicht oder als Kostenfaktor diskutiert. Das Glück, die Freude und die Zuversicht, die das Leben mit Kindern bedeuten können, spielen in der öffentlichen Diskussion leider kaum mehr eine Rolle.

Diese Liste ließe sich beliebig fortsetzen. Ich habe mich aber bewusst auf die wichtigsten Veränderungen beschränkt.

## 1.2 Welche Konsequenzen ziehen wir daraus?

Familie ist Keimzelle und Grundpfeiler unserer Gesellschaft zugleich. Wenn wir die demographische Entwicklung so nicht einfach hinnehmen und die zuvor geschilderten Veränderungen positiv bewältigen wollen, müssen sich die Rahmenbedingungen für Familien deutlich verbessern. Familienfreundlichkeit als durchgängiges Handlungsprinzip ist die zentrale, überlebensnotwendige Zukunftsaufgabe der Politik auf allen Ebenen und aller verantwortlichen Gruppierungen in der Gesellschaft.

In den Städten und Gemeinden werden die entscheidenden Weichen für die Lebensverhältnisse gestellt. Hier erleben junge Paare, die Kinder bekommen, in puncto Familienfreundlichkeit ihr Umfeld und ihre Gemeinde unmit-

telbar. Der Wohnort bestimmt Wohlgefühl und Lebensqualität der gesamten Familie ausschlaggebend mit. Hier entscheidet sich weit über das Kindergeld oder andere finanzielle Leistungen hinaus das Ja zum Kind, auch zum zweiten oder dritten.

Wichtig für Familien in ihrem ureigensten Umfeld sind:

- ausreichender, bezahlbarer und bedarfsgerechter Wohnraum,
- eine aufgeschlossene Nachbarschaft,
- Einbindung in Netzwerke,
- eine flexible Kinderbetreuung in hoher Qualität,
- eine familienfreundliche Arbeitswelt sowie
- kinderfreundliche Angebote in der Gemeinde.

Wenn diesen wichtigen Anliegen von Familien Rechnung getragen werden soll, wird es nicht zu umgehen sein, dass alle Entscheidungen in einer Gemeinde oder Stadt dahingehend auf den Prüfstand gestellt werden.

## 2. Familienfreundlichkeit als Chance der Kommunalpolitik

Das könnte man jetzt durchaus als neue Last für die Kommunalpolitik interpretieren. Wieder ein neues Aufgabenfeld, das mit Aufwand und Kosten verbunden ist, wieder eine neue Forderungsliste, die Kommunalpolitiker zu erfüllen haben. Es ist aber keine neue Last, sondern eine große Chance. Das Prädikat „familien- und kinderfreundlich“ entwickelt sich immer mehr zu einem Gütezeichen für eine Stadt oder Gemeinde und wird sich künftig als pop-

sitiver Standortfaktor herauskristallisieren. Der Wohlstand einer Gemeinde wird zukünftig auch davon abhängen. Schon heute belegen Studien, dass diejenigen Regionen Zukunft haben, in denen sich junge Familien wohlfühlen. Darum muss die Ausgangsfrage lauten: Was brauchen Familien und Kinder? Aber auch die Frage, was die ältere Generation braucht, darf nicht vernachlässigt werden.

Eine veränderte Situation im positiven Sinn zu bewältigen bedarf neben den bewährten Mitteln auch neuer Ansätze. Aus meiner Sicht sollten sich die drei nachfolgenden Grundprinzipien des Handelns wie ein roter Faden durch künftige Kommunalpolitik ziehen.

## 2.1 Eigenverantwortung durch Vernetzung stärken

Familien stark zu machen bedeutet, ihnen Raum und Rahmen für die Wahrnehmung ihrer eigenen Verantwortung zu geben. Elterngruppen, Nachbarschaften, Familienzentren brauchen Räume und Treffpunkte. Nur wo Menschen zusammentreffen und kommunizieren, entwickeln sich gegenseitige Hilfe und Unterstützung. Wer sich in der Nachbarschaft allein oder gar isoliert fühlt, wird sich schwächer fühlen und auch schneller nach dem Staat rufen. Wer dagegen Verbündete seiner eigenen Anliegen in der Nähe hat und kennt, wird eher selber anpacken und nach Lösungen seines Problems suchen.

Regelmäßige, aktuelle und leicht verfügbare Informationen über Möglichkeiten und Hilfen sind die Grundvoraussetzung für Netzwerke. Ich beob-

achte immer wieder in Gemeinden, dass es viele gute Projekte gibt, aber oft weiß der eine nichts vom anderen oder jeder meint, er müsse das Rad neu und alleine erfinden. Wie gut täte hier ein Koordinator, bei dem die Fäden zusammenlaufen und der daraus mit allen neue Impulse entwickeln kann.

Wenn Kommunen Räumlichkeiten für Treffpunkte von Familien und Senioren schaffen, legen sie eine wichtige Basis für diese Netzwerke. Und wenn es gelingt – vielleicht und wenn erforderlich zunächst in einem moderierten Kooperationsprozess – „Bündnisse für Familie“ auf den Weg zu bringen, in die alle gesellschaftlichen Gruppen eingebunden sind, ist dies ein weiterer Meilenstein. Dort, wo sich Vertreter aus Politik, Kirchen, Verwaltungen, Betrieben, Vereinen und Initiativen zusammensetzen und versuchen, die Situation von Familien zu verbessern, ist der Ansatz einer „Querschnittsaufgabe Familie“ schon auf einem guten Weg.

Dabei sollte verstärkt ein generationenübergreifender Ansatz Anwendung finden. Die gegenseitige Verantwortung der Generationen füreinander kann nur gelingen, wenn das Bewusstsein dafür gestärkt und das praktische Handeln ermöglicht wird. Eine Möglichkeit sind sogenannte Mehrgenerationenhäuser – Jung und Alt unter einem Dach vereint mit Förderung von Kindern und Betreuung von Senioren, mit menschlich und fachlich qualifiziertem Personal und bewusster Einbeziehung vieler ehrenamtlicher Helfer. Eine rüstige und engagierte Generation von jüngeren Senioren, die sich qualifiziert einbringen möchte, kann sowohl bei der Betreuung und Pflege der „älteren Alten“ als auch bei der Erzie-

hung von Kindern und Jugendlichen mithelfen. Die Solidarität der früheren Großfamilie kann so – ohne verwandt oder verschwägert zu sein – in moderne Formen übertragen werden und Wahrnehmung von Verantwortung für sich und andere ermöglichen.

## 2.2 Familienverträglichkeitsprüfung im gemeindlichen Handeln

In den letzten Jahrzehnten haben sich viele Prüfsteine und Richtlinien für kommunales Handeln entwickelt. Zwei Beispiele, die heute schon fast selbstverständlich sind: Bei größeren Bauvorhaben ist die Prüfung der Umweltverträglichkeit obligatorisch und eine nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik ohne neue Schulden setzt sich auch in immer mehr Kommunen durch.

Wenn die These stimmt, dass die Menschen – die Familien – unverzichtbar und wichtig sind für die Zukunft einer Kommune, müssen deren Anliegen auch in den Mittelpunkt gestellt werden. An erster Stelle sollte eine aktive, bewusste Familienpolitik stehen – nicht eine, die nur auf Defizite reagiert. Die Frage „Was brauchen Familien?“ sollte mit allen Beteiligten in einer Zieldiskussion erörtert und daraus konkretes Handeln abgeleitet werden. Ein Familienreferent im Gemeinderat oder ein Familienbeauftragter oder Koordinator in der Verwaltung sind wichtige Zeichen für den Stellenwert und geben ebenfalls wieder Impulse.

Am stärksten wirkt wohl eine Familienverträglichkeitsprüfung für alle kommunalen Vorhaben und Planungen.

Die Gestaltung von Bebauungsplänen, die Planung und Ausgestaltung von Spiel- und Freiflächen, Wohnumfeld und Verkehrswegen, die soziale Infrastruktur und vieles mehr sollten genau durch diese Brille betrachtet werden.

## 2.3 Prävention

Die Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe bereitet heute vielen Kommunalpolitikern große Sorgen. Defizite in Erziehung, Entwicklung und Gesundheit müssen immer mehr durch die öffentliche Hand – sprich durch Steuermittel – ausgeglichen oder therapiert werden. Als Kreisrätin fühle ich mich dabei oft, als würde ich ziemlich ohnmächtig einer Entwicklung hinterherhinken, ohne die Probleme wirklich effizient beheben zu können. Was bringt es denn, einem schier unerziehbaren Dreizehnjährigen erst so spät – wenn das Kind buchstäblich „in den Brunnen gefallen“ ist – sozialpädagogische und womöglich psychologische Einzelbetreuung mit hohem Aufwand angedeihen zu lassen, wenn der Erfolg absehbar fraglich ist? Was sage ich als Kommunalpolitikerin den Eltern und Lehrern eines großen Gymnasiums, bei dem für alle 1.600 Schüler zusammen im Budget des Verwaltungshaushalts des Landkreises nur die gleiche Summe veranschlagt werden kann wie für die Einzelintensivbetreuung zweier Jugendlicher, denen niemand mehr Herr wird? Hier entwickelt sich eine gewaltige Schieflage in unserer Gesellschaft.

Daraus leite ich die Forderung oder Empfehlung nach einer Kinder- und Jugendhilfe ab, die viel stärker als bisher das präventive Prinzip berücksichtigt und verinnerlicht. Auch hier gilt: Akti-

ves Stärken und Begleiten von Eltern und Kindern von Anfang an wird vorhandene Strukturen positiv stabilisieren, wird sich später in entsprechender Qualität der Gesellschaft abbilden und auch weniger an gesellschaftlichen „Reparaturkosten“ erzeugen. Jeder Cent, der hier früh investiert wird, rechnet sich später vielfach. Dies belegen auch Langzeitstudien aus den USA. Kommunale Kinder- und Jugendhilfe wird in dieser Form noch viel stärker als bisher erfolgen müssen. Es gilt, schon um die Geburt herum eventuelle Risikofamilien eine Zeitlang zu begleiten und zu stabilisieren und damit Erziehungs- und Lebenskompetenz zu erhöhen und Folgedefizite bei Kindern zu minimieren. Dabei ist es sicher optimal, wenn Ärzte und Hebammen, öffentlicher Gesundheitsdienst und Jugendamt gut vernetzt und abgestimmt agieren. Dafür gibt es bereits gute Beispiele in der Praxis.

Auch mehr Maßnahmen von Elternbildung und Elternttraining für die vielfältigen Fragen der Erziehung durch unterschiedliche Bildungsträger, Erziehungsberatungsstellen, Kindertagesstätten, Schulen oder Familienzentren sind als niederschwellige Angebote hilfreich für die Eltern, die von sich aus Interesse zeigen. Allerdings ist es sinnvoll, diese Angebote gut aufeinander abzustimmen und auf hohe Qualität zu achten.

Beste Prävention wird sicherlich auch durch die Jugendarbeit der Vereine und Kirchen geleistet. Kameradschaft und Teamgeist, Rücksichtnahme und Zuverlässigkeit sind unverzichtbare Basiskompetenzen, die hier trainiert werden. Auch hier sind Kommunen sicherlich weiterhin gut beraten, diese

Jugendarbeit nicht nur zu schätzen, sondern sie auch aktiv zu ermöglichen.

### **3. Weitere konkrete Maßnahmen**

Bei der Beantwortung der Frage „Was brauchen Familien in einer Kommune?“, gibt es natürlich über die Grundprinzipien des Handelns hinaus eine Reihe von konkreten Maßnahmen:

#### **3.1 Ausreichender, bezahlbarer und bedarfsgerechter Wohnraum**

Wenn heute jemand mit zwei Hunden leichter eine Wohnung bekommt als jemand mit zwei Kindern, stimmt etwas nicht in unserer Gesellschaft. Auch hier können und müssen Kommunen mithelfen oder Anreize geben, dass sich diese Grundvoraussetzung für Familien erfüllen lässt. Eine Familie verändert sich heute rasch in Zusammensetzung und Größe. Flexible Wohnmodelle, die diese Bedürfnisse befriedigen und gleichzeitig ein Miteinander der Generationen ermöglichen, sind beispielgebend und ermutigend.

#### **3.2 Flexible und verlässliche Kinderbetreuung**

Gut ausgebildete junge Mütter und Väter wollen und müssen heute zunehmend Beruf und Familie miteinander vereinbaren. Dabei sind sie zuallererst auf eine familienfreundliche Arbeitswelt angewiesen, die ihre Anliegen ernst nimmt. Unternehmen tun gut daran, bei demographisch bedingt, knapper werdenden Fachkräften Rahmenbedingungen zu schaffen, die von

flexiblen Arbeitszeiten, Teilzeit- und Telearbeitsplätzen, Fort- und Weiterbildungen mit Kinderbetreuung, bis hin zu Kinderbetreuung im Betrieb reichen. Auch für solche familienfreundlichen Rahmenbedingungen kann sich durchaus in einer Stadt oder Gemeinde eine gemeinsame Initiative entwickeln.

Wenn Eltern andauernd viel Zeit und Kraft aufwenden müssen, um geeignete Kinderbetreuung eigenständig zu organisieren, kostet das auch Zeit, die bei der Hinwendung an den Partner und die Kinder fehlt. Sich alles mühselig erkämpfen zu müssen, fördert nicht den Wunsch nach weiteren Kindern. Kinderbetreuungsangebote müssen deshalb nicht nur flexibel, sondern vor allem auch absolut verlässlich sein.

Die Kommunen in Bayern haben den gesetzlichen Auftrag, die Bedürfnisse der Eltern in Sachen Kinderbetreuung festzustellen und daraus ein Angebot zu entwickeln. Dabei müssen sich Wunsch- und Wahlrecht der Eltern einerseits und die Möglichkeiten in der Gemeinde andererseits die Waage halten. Ich kenne mittlerweile viele Bürgermeister, die diese Aufgabe motiviert und ideenreich, teilweise zusammen mit anderen Gemeinden oder gar Unternehmen angehen.

Die notwendige Flexibilität lässt sich durch Vielfalt erreichen. Neben Kindergärten kommen auch verstärkt die Tagespflege, Kinderkrippen, Mittags- oder Ganztagsbetreuung an Schulen oder Einrichtungen von Elterninitiativen zum Tragen. Hierbei muss aber allen Einrichtungen gemeinsam der Anspruch auf höchste Qualität Maßstab sein.

Es geht längst nicht mehr nur um Kinderbetreuung, sondern vielmehr um werthaltige Erziehung und bestmögliche frühkindliche und schulische Bildung. Kein Kind darf verloren gehen auf diesem Weg – wir brauchen sie alle in unserer Gesellschaft und natürlich in den Kommunen.

### **3.3 Familienfreundliche Angebote**

Gerade Familien mit mehreren Kindern sind heute vor finanziellen Problemen oder gar Existenznöten nicht gefeit. Familienausflüge in Schwimmbäder, Museen oder Ausstellungen geraten deshalb nicht selten zum Problem. Bonus-Systeme für Familien sind ein gutes Mittel, um hier abzuhelpfen. Familien-Cards für kommunale, staatliche und durchaus auch private Angebote müssten flächendeckend eigentlich selbstverständlich sein. Und in diesem Bereich sind der Fantasie keine Grenzen gesetzt.

### **3.4 Integration**

Als schnell wachsende, auch kommunale Herausforderung sehe ich, dass immer mehr Kinder in unserem Land einen Migrationshintergrund haben. Beispielsweise werden in Augsburg 2007 erstmals mehr Kinder mit Migrationshintergrund eingeschult als Kinder von klassisch deutschen Eltern. Es muss uns allen bewusst sein, dass auch sie künftig als gut ausgebildete und gut integrierte Leistungsträger unserer Gesellschaft unverzichtbar sind. Intensive Integrationsarbeit mit deutschem Sprachunterricht für Kinder und Eltern stehen dafür als Basis an erster Stelle. In

einer Kommune sollte alles versucht werden, um einen positiven Dialog aufzubauen und möglichst keine abgeschottete Parallelwelten entstehen zu lassen.

### 3.5 Senioren in der Gemeinde

Gut integriertes Altwerden am bisherigen Wohnort ist nicht nur für die Senioren selbst, sondern auch für die Kommunen eine Herausforderung. Rüstige Pensionisten haben heute ein ungeheures Potenzial an Zeit und Kraft, das sie oft im Ehrenamt zu Wohle der ganzen Gemeinde einbringen können und wollen. Hier für jeden das Richtige zu finden, sozusagen Angebot und Nachfrage zusammenzubringen, kann durchaus eine kommunale Aufgabe, vielleicht im Rahmen einer Vermittlungsbörse, sein.

Und wenn Senioren beim Älterwerden nicht mehr alle täglichen Aufgaben selbst leisten können oder der Pflege bedürfen, sind flexible Betreuungs- und Wohnmodelle gefragt, die einen allmählichen Übergang gewährleisten. Es tut gut, so lange wie möglich selbstverantwortlich und selbstbestimmt – auch in Teilbereichen – leben zu können. Das ist nicht in erster Linie nur ein finanzielles Gebot, sondern vor allem eine Frage der Würde des Menschen. Nicht nur in Städten, sondern auch auf dem Dorf ist das durchaus eine Herausforderung, wenn man der älteren Generation ermöglichen will, sozusagen „mitten im Dorf“, also in der Mitte der Gesellschaft, zu bleiben.

## 4. Fazit

Ob Kommunen zukunfts-, vielleicht sogar überlebensfähig sind, hängt in der Tat stark von den konkreten Rahmenbedingungen für Familien ab. Diejenigen Regionen werden gute Zukunftschancen haben, in denen sich junge Familien wohl fühlen. Der Wettbewerb hat nicht nur begonnen, er ist in vollem Gange. Abwanderung hat nicht nur mit fehlenden Arbeitsmöglichkeiten zu tun. Aus meiner Sicht wird entscheidend sein, wie man als Bürgermeister, Gemeinde- oder Stadtrat, als Mitglied der kommunalen Verwaltung oder als Unternehmer an diese Aufgaben herangeht.

Ist das Glas halbleer oder halbvoll? Jammert, klagt und resigniert man über Defizite im Kindergarten, zu viel Bürokratie, hohe Schülerbeförderungskosten, Kinderlärm, selbstbewusste, fordernde Eltern, schlecht erzogene Kinder, fehlende Spiel- und Bolzplätze und vieles mehr und schiebt letztendlich die Verantwortung auf „die da oben“ oder andere oder nimmt man die Herausforderung an, Familien, Kinder und ihre berechtigten Anliegen in die Mitte der Gesellschaft und damit in die Mitte der Kommune zu rücken? Mit Energie, Optimismus und Ideenreichtum anzupacken und zu sagen: Wir finden eine Lösung, weil wir es wollen, weil es uns wichtig ist. Nur so wird eine familienfreundliche Kommunalpolitik von der Vision zur Realität. Nur so werden sich Familien angenommen und wohl fühlen. Nur so hat die Keimzelle und der Grundpfeiler unserer Gesellschaft Zukunft.



# **Kommunale Wirtschaftsentwicklung im Wandel zur Wissensgesellschaft – Herausforderungen und Strategien**

Manfred Miosga

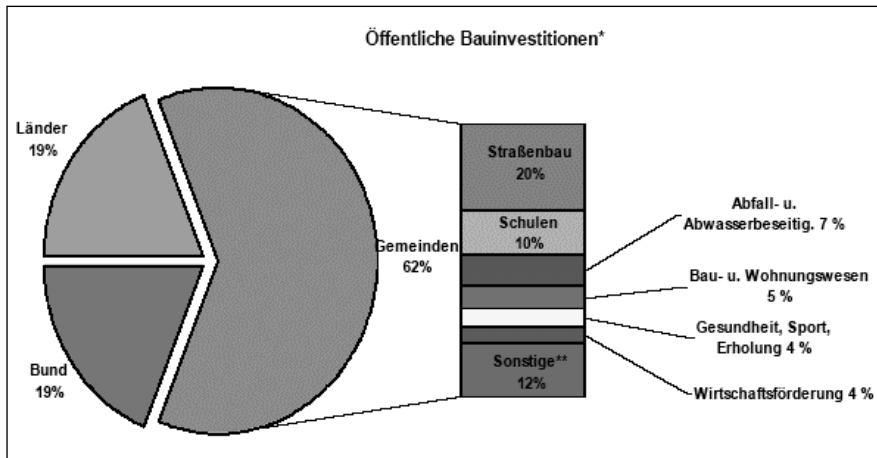
## **1. Kommunen als gestaltende Kraft der Wirtschafts- entwicklung – Ausgangslage**

### **1.1 Anhaltende Finanzknappheit setzt enge Grenzen für eigene Investitionen**

Die Kommunen in Bayern treten auf unterschiedlichen Feldern als gestaltende Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung in Erscheinung. Zum einen treten sie über die Bereitstellung von Infrastruktur wie Straßen, erschlossenem Bauland, Schulgebäuden, sozialen Einrichtungen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen etc. als Investoren auf und lösen in erheblichen Umfang Nachfrage nach Leistungen der Bauwirtschaft und des handwerklichen Gewerbes aus. Zum anderen haben Kommunen in manchen Sektoren eine wichtige Funktion als Arbeitgeber. Neben diesen direkten wirtschaftlichen Aktivitäten haben sie zudem eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung und Gestaltung von Rahmenbedingungen, die die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen. Dies reicht vom Angebot an Flächen für die Ansiedlung und Erweiterung von Betrieben über

die Höhe von Steuern und Abgaben bis hin zu weichen Faktoren wie einer wirtschaftsfreundlichen Atmosphäre und einer hohen Lebensqualität für Unternehmer und ihre Beschäftigten.

Dabei unterliegen die Kommunen in allen Bereichen einem stetigen Wandel, der ihre jeweilige Bedeutung und Einflussmöglichkeiten verändert.<sup>1</sup> So hat die seit Jahrzehnten anhaltende Finanzknappheit dazu geführt, dass die Kommunen sowohl als Arbeitgeber als auch als Investoren an Bedeutung verloren haben. Ebenso wie im öffentlichen Dienst insgesamt haben die Kommunen stetig Beschäftigung abgebaut und versucht, die Personalkosten zu reduzieren. Von 1995 bis 2003 wurde die Zahl der Beschäftigten bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Bayern von 255.238 auf 227.934 reduziert, wobei die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten stark abgebaut (von 202.759 auf 159.621) und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten erhöht wurde (von 52.479 auf 68.313).<sup>2</sup> Damit einher geht eine zunehmende Leistungsverdichtung und eine Verringerung des Leistungsspektrums der Kommunen. In Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit



\* Öffentliche Bauinvestitionen insg.: 29,6 Mrd. €, Angaben für 2001, Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt.

\*\* Vor allem Versorgungs-/Verkehrsunternehmen, soziale Sicherung, Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege.

Quelle: Berechnung des DSTGB nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

können Kommunen somit kaum noch einen eigenen Beitrag zur Entspannung des Arbeitsmarktes leisten.

Berücksichtigt man, dass immerhin mehr als 60% aller Bauinvestitionen der öffentlichen Hand von den Kommunen erbracht werden<sup>3</sup>, so wird deutlich, dass eine hohe Investitionskraft der Kommunen einen direkten Einfluss auf die Auftragsbücher der lokalen Gewerbebetriebe hat. Allerdings sind die Sachinvestitionen der Kommunen in Bayern von 4,6 Mrd. € im Jahr 1996 auf 3,3 Mrd. € 2005 zurückgegangen. Parallel dazu hat sich die Verschuldung der Gemeinden von 9,7 auf 13,1 Mrd. € erhöht.<sup>4</sup> Auch die seit 2003 wieder deutlich steigenden Einnahmen bei der Gewerbesteuer haben sich noch nicht in erhöhten Sachinvestitionen niedergeschlagen. Zu hoch sind die angehäuften Schulden und die notwendigen Tilgungs- und Zinszahlungen. Zu-

dem sind die Aufwendungen für Sozialleistungen stetig gestiegen, die den Kommunen durch eine veränderte Gesetzgebung übertragen wurden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Kommunen in einer finanziellen Zwickmühle befinden und ihnen daher immer stärker die Möglichkeiten fehlen, als wirtschaftlicher Akteur direkt die wirtschaftliche Entwicklung auf kommunaler Ebene zu beeinflussen.

## 1.2 Regionale Entwicklungsunterschiede führen zu divergenten Ausgangsbedingungen für die künftige kommunale Wirtschaftsentwicklung

Umso wichtiger ist es aus der Perspektive der Kommunen, sich als interessanter Standort für die Ansiedlung von

Unternehmen zu profilieren und entsprechend interessante Angebote an Flächen und förderlichen Rahmenbedingungen zu machen. Dabei sind allerdings die Ausgangspositionen der Kommunen in Bayern räumlich extrem unterschiedlich. Bayern ist derzeit von stark heterogenen regionalen wirtschaftlichen Entwicklungsmustern gekennzeichnet. Die räumlichen Disparitäten sind in ihren Grundstrukturen trotz strukturpolitischer Fördermaßnahmen dabei über Jahrzehnte relativ stabil geblieben. Die Regionen, die durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs in eine Randlage geraten sind und die zudem als Standort von traditionellen Industrien wie bspw. Textil, Keramik oder Stahlerzeugung von Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer besonders betroffen sind, hinken deutlich hinter dem bayerischen Durchschnitt her. Dies drückt sich seit langer Zeit in hohen Arbeitslosenquoten, einer großen Zahl an Sozialhilfeempfängern und einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft aus. Zudem hat die Prägung durch große Industriebetriebe und standardisierte Arbeitsplätze dazu geführt, dass das Bildungsniveau relativ niedrig geblieben ist. Berufliche Bildungseinrichtungen haben sich stark auf die vorhandenen Industriezweige konzentriert, eine Diversifizierung war nicht geboten.

Darüber hinaus sind die nordost-bayerischen ehemaligen Grenzregionen nun auch von den Auswirkungen des demographischen Wandels besonders betroffen und haben einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung – auch durch eine anhaltend hohe Abwanderung – zu verzeichnen und künftig zu erwarten.

Entgegen mancher Zuspitzungen in der aktuellen landespolitischen Debatte kann man in Bayern jedoch nicht pauschal von einem Gegensatz der Städte und „dem ländlichen Raum“ sprechen. Vielmehr entwickeln sich sowohl die Agglomerationen als auch die Räume außerhalb der Verdichtungsräume sehr heterogen. Dabei strahlt die Wachstumskraft der Landeshauptstadt München und der sie umgebenden Landkreise bis weit in die weitere Region hinein. Großstädte wie Augsburg und Nürnberg müssen mit ihrer starken Prägung durch das produzierende Gewerbe nach wie vor den Herausforderungen des anhaltenden industriellen Strukturwandels die Stirn bieten, während sich Regensburg, Würzburg, Schweinfurt, Bamberg, Erlangen und andere Mittelstädte mittlerweile als Wachstumskerne mit modernen Industrien etablieren. Ebenso gibt es dünn besiedelte, vormals agrarisch geprägte Landkreise, die sich als Standortkorridore für innovative und anpassungsfähige kleine und mittlere Betriebe profiliert haben. Dies gilt für die Achse entlang Isar und Donau in Niederbayern und der Oberpfalz ebenso wie für Teile Unterfrankens, die immer stärkere Verflechtungsbeziehungen zur Industrieregion Rhein-Main entwickeln. Dabei sind es die Wertschöpfungsketten der Betriebe aus Leitbranchen wie Automotive, dem weiten Feld der Life-Sciences (Medizin, Gesundheit, Ernährung, Biotechnologie etc), Luft- und Raumfahrt, Elektronik, IuK-Technologien und Spezialmaschinenbau, die über ein weit verzweigtes Netz von Zulieferbeziehungen die Verdichtungsräume mit den ländlichen Räumen verbinden. Über diese Verflechtungsbeziehungen mit den produktiven Kernen und großen international

aktiven Unternehmen sind auch große Teile der vielfältigen ländlichen Räume in eine zunehmend globalisierte Wirtschaft eingebunden.

## **2. Strukturwandel zur Wissensökonomie als neue Herausforderung für die kommunale Wirtschaftsentwicklung**

Mit einer Exportquote von über 46% der bayerische Industrie, von 34,6% Exportanteil am gesamten BIP und einer Verdreifachung des Exports seit 1990 ist die bayerische Wirtschaft intensiv in internationale Austauschbeziehungen eingebunden. Über die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen über den regionalen Bedarf hinaus wird zusätzliches Einkommen generiert, das die Nachfrage nach Gütern, die für regionale Märkte produziert werden, steigert. Dabei sind es immer stärker kleinere und mittlere Betriebe, die ihre Aktivitäten auf den internationalen Märkten ausbauen. So ist der Exportanteil des Bayerischen Mittelstands rasant von 17,2% (1994) auf knapp 28% (2004) gestiegen.<sup>5</sup>

Damit unterliegen die Betriebe und mit ihnen ihre Zuliefer- und Dienstleistungsbetriebe einem wachsenden globalen Wettbewerb. Durch den Abbau von Handelsbeschränkungen werden die jeweils spezifischen Standortqualitäten und komparativen Kostenvorteile weltweit nutzbar.<sup>6</sup> Die Wettbewerbsfähigkeit der Hochlohnländer ist nur noch über höchste Qualität, technologisches Spitzenniveau, Produktivität, Innovation, Flexibilität und spezifische Problemlösungskompetenz zu erhalten. Dies bedeutet, dass Wissen, Erfin-

dungsreichtum und Kreativität an Bedeutung gewinnen und im aktuellen Strukturwandel zur wissensbasierten Ökonomie zu den entscheidenden Standortvorteilen werden.<sup>7</sup>

Wissen ist allerdings zu einem Teil „kodifizierbar“ und dadurch technisch übertragbar und somit prinzipiell für andere zugänglich. Dieser Teil des Wissens kann gespeichert werden und ist bspw. über elektronische Medien weltweit verteilbar. Somit können auch bei der Produktion von kodifizierbarem Wissen die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung und Kostendifferenz genutzt werden. Dadurch werden einerseits die Rechte an der Verwendung dieses Wissens (Patente) und der Schutz dieser Rechte (intellectual property rights) immer bedeutender.

Den Tendenzen zur „Entankerung“ und globalen Zugänglichkeit steht jedoch die Tendenz zur „regionalen Verankerung“ der Wissensgesellschaft entgegen.<sup>8</sup> Denn ein großer Teil des Wissens ist nicht kodifiziert und als Erfahrungswissen an Personen gebunden. Dieses Wissen wird vornehmlich über persönliche Interaktion vermittelt werden und setzt Vertrauen und räumliche Nähe voraus. Somit werden die konkreten Orte, an denen Wissen produziert, angewendet und vermittelt wird, immer bedeutender. Die Menschen, die dort mit ihren spezifischen Qualifikationen leben und arbeiten, das an ihre Persönlichkeit gebundene Know how, ihre individuellen Fertigkeiten und Fähigkeiten als Arbeitskräfte, ihre Motivation und Kreativität werden immer mehr zum differenzierenden Wettbewerbsmerkmal der Regionen. Somit bestimmt die Attraktivität einer Region für Talente und die

Kraft, die kreativen Wissensarbeiter an die Region zu binden, zukünftig mehr denn je die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Standorten.

Die Ausstattung mit wissensbasierten Hochtechnologie-Firmen aus wissensintensiven Branchen, mit wissensproduzierenden Einrichtungen und mit hochqualifizierten Beschäftigten wird zur Überlebensfrage. Dabei scheint sich die Logik zu etablieren, dass wissensintensive Tätigkeitsbereiche von Unternehmen sich insbesondere dort ansiedeln, wo sich auch die kreativen Wissensarbeiter wohlfühlen. Im Kampf um die besten Köpfe werden dann die „weichen Standortfaktoren“ wie eine hohe Lebensqualität, ausgezeichnete Versorgungsmöglichkeiten und ein inspirierendes kulturelles Umfeld eine harte differenzierende Rolle im Wettbewerb der Standorte spielen.<sup>9</sup>

Die klassischen „harten Faktoren“ wie Flächenverfügbarkeit, Kosten und insbesondere die Erreichbarkeit und Eingebundenheit in internationale Verkehrssysteme bzw. Dateninfrastruktur bleiben dabei bedeutend. Je mehr Standorte jedoch vergleichbare Qualitäten anbieten, desto stärker werden die weichen Faktoren und die Präferenzen der kreativen Wissensarbeiter zu „harten“ Entscheidungskriterien.

Auf den ersten Blick scheint der Strukturwandel zur globalisierten Wissensökonomie die disparitäre Entwicklung zu vertiefen: den wissensintensiven Funktionen der neuen Wertschöpfungsketten wird eine Tendenz zur Re-Konzentration in urbanen Metropolen nachgesagt.<sup>10</sup> Somit würde im Konzert der europäischen Metropolregion vor allem der Großraum München (die

„Greater Munich Area“) eine Chance haben. Hier konzentrieren sich die meisten Forschungseinrichtungen, die besten Universitäten und die stärksten Konzerne, der Flughafen sichert die weltweite Erreichbarkeit und die Lebensqualität mit den Alpen und oberbayerischen Seen ist unschlagbar. In zweiter Reihe, könnten dann die kreisfreien Städte der Metropolregion Nürnberg, Würzburg und Regensburg möglicherweise noch den Anschluss halten.<sup>11</sup>

Gegen die These einer ausschließlichen Metropolisierung spricht, dass sich in Bayern durchaus wissensintensive Betriebe auch außerhalb der metropolitanen Agglomerationen entwickeln konnten. Sowohl in den vormals altindustriell geprägten als auch in den ehemals landwirtschaftlich strukturierten Räumen finden sich wachstumsstarke, innovative kleine und mittlere Unternehmen, die sogenannten „hidden champions“, die aus unternehmerischer Initiative entstanden sind und mit Hilfe motivierter und qualifizierter Beschäftigter und spezialisierten, hochqualitativen, technologieintensiven Produkten im globalen Wettbewerb bestehen.

### **3. Der „neue“ Aufgabenkatalog kommunaler Wirtschaftsförderung**

Was heißt dies nun für die kommunale Wirtschaftsentwicklung?

Ob im Einflussbereich der Metropolregionen oder in den ländlichen Räumen – kommunale Wirtschaftsförderung muss den Strukturwandel zur Wissensökonomie als bestimmenden Trend der

künftigen Wirtschaftsentwicklung erkennen und sich darauf einstellen. Die vorhandenen wissens- und technologieintensiven Betriebe stellen das Kapital einer zukunftsfähigen kommunalen Wirtschaftsentwicklung dar und müssen somit verstärkt in den Fokus der kommunalen Wirtschaftsförderung gerückt werden. Kommunale Wirtschaftspolitik muss dabei immer stärker vor Ort die Umfeldbedingungen schaffen, die unternehmerische Initiative erleichtern, die Attraktivität für hochqualifizierte Wissensarbeiter erhöhen und die Kreativität und Innovation fördern.

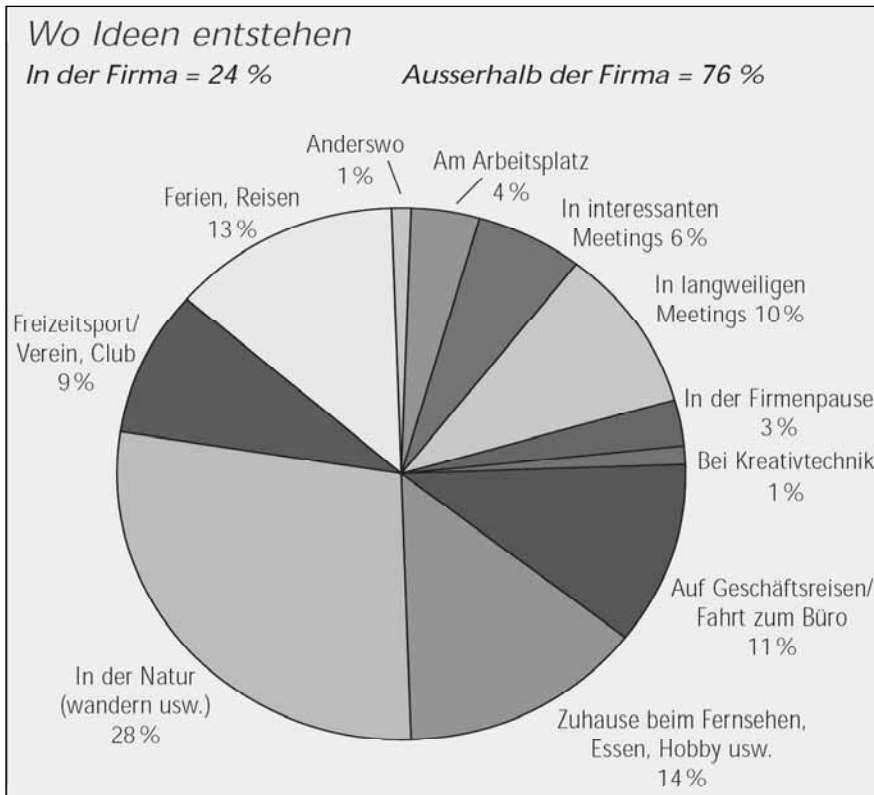
Damit geht eine zukunftsfähige kommunale Wirtschaftsförderung weit über traditionelle Ansätze der Vermarktung von Gewerbeflächen und der Förderung von Ansiedlungen hinaus. Schon in der Vergangenheit war es wenig von Erfolg gekrönt, über aufwendige Hochglanzbroschüren, teure Messeauftritte und Aussendungen im großen Stil zu versuchen, ansiedlungswillige Unternehmen aufzuspüren und einzufangen. Der Markt an Unternehmen, die überregional auf der Suche nach neuen Standorten sind, wird allgemein überschätzt, insbesondere, wenn es sich um die heilsbringenden großen Investoren handelt, die auf einen Schlag die mühsam entwickelten großflächigen Gewerbegebiete sowie die Gemeindekassen füllen und die Arbeitslosigkeit beseitigen sollen. Solche Wolkenschlösser sind als „Schmalspurwirtschaftsförderung“ jedoch immer noch weit verbreitet. Dies verkennet, dass es sich beim überwiegenden Großteil der Ansiedlungen um kleine und mittlere Betriebe handelt, die im Wachstum begriffen sind und an ihrem aktuellen Standort keine Erweiterungsmöglichkeiten ha-

ben bzw. versuchen, ihre Umfeldbedingungen zu verbessern.

In der globalisierten Wissensökonomie ist es künftig der Dreiklang aus Kreativität, Innovation und Entrepreneurship, der die Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen schafft.<sup>12</sup> Kreativität und Innovation stehen dabei in einer engen Verbindung. Unter Kreativität wird der schöpferische Prozess der Ideenfindung, das Generieren von neuen, brauchbaren Ideen verstanden. Demzufolge bedarf es zum kreativen Agieren der Originalität, der Flexibilität, der Sensitivität, des Abweichens von gewohnten Denkschemata und des Nonkonformismus, auch gegen gesellschaftlichen Widerstand sinnvolle Ideen zu entwickeln.

Diese neuen Ideen in einem weiteren schöpferischen Prozess zu erfolgreichen und marktgerechten Produkt- oder Serviceangeboten zu machen, erzeugt Innovationen. Diese Prozesse systematisch anzustoßen und immer wieder von neuem anzuregen, zeichnet findige und mutige Unternehmer aus: die Entrepreneure.

Diesem Dreiklang die besten Rahmenbedingungen zu schaffen und zur vollen Virtuosität zu entfalten, zeichnet eine moderne und zukunftsorientierte Wirtschaftsförderung aus. Sicher: Kommunen können weder im Alleingang Entrepreneure erschaffen oder kreative Wissensarbeiter hervorbringen noch die Marktfähigkeit ihrer Ideen garantieren. Allerdings können sie versuchen, inspirierende und förderliche Umfeldbedingungen zu erzeugen und Unterstützung zu bieten. Und: Sie können selbst beweisen, dass sie kreativ nach Lösungen suchen, bereit sind In-



Quelle: Fueglistaller, Urs: Kreativität und Innovation. Wo Ideen entstehen und wie sie zu Innovationen transformiert werden, in: KMU-Magazin Nr.7, 2005, S.15.

novationen zuzulassen und unternehmerisch im Sinne des Entrepreneurship zu denken und zu gestalten.

Dass das kommunale Umfeld einen wichtigen Resonanzkörper für die Entfaltung des Dreiklangs darstellt, zeigt eine Studie der Universität St. Gallen.<sup>13</sup> Demnach entstehen neue Ideen eher selten am Arbeitsplatz und in der gewohnten Routine des Arbeitsalltags. Selbst die Anwendung spezieller Kreativtechniken scheint nicht wie gewünscht zum Ziel zu führen. Neue Ideen, die für die Unternehmen Gewinn bringend genutzt werden können, entstehen zu 76% außerhalb der Firma. Sie

entstehen bei Tätigkeiten, die einen gewissen Abstand zum Arbeitsalltag erfordern und die die Möglichkeit eröffnen, sich durch wohlthuende Einflüsse von außen inspirieren und den Geist schweifen zu lassen: in der Natur, beim Wandern usw., bei Freizeitbetätigungen wie bspw. beim inspirierenden Kunstkonsum und Kulturgenuß, im Verein oder beim Sport, oder auf dem Weg zur Arbeit. All dies wertet die Bedeutung des kommunalen und regionalen Standortumfeldes enorm auf. Kommunen können mit ihren Freizeit- und Kulturangeboten, ihrer städtebaulichen Gestaltung, einer hohen Lebensqualität sowie mit der Schaffung

von Freiräumen und Beteiligungsmöglichkeiten Anreize schaffen und auch die für Inspirationen notwendigen Reibungsflächen erzeugen.

Kommunale Wirtschaftsentwicklung in der Wissensgesellschaft ist folglich ein umfassender und komplexer Ansatz der aktiven Gestaltung geeigneter Umfeldbedingungen. Sie versucht, im Rahmen einer ganzheitlichen Strategie die Bedürfnisse der findigen Unternehmer und ihrer hochqualifizierten Beschäftigten zu berücksichtigen und ihnen interessante Angebote zu machen und darüber hinaus ein Umfeld zu schaffen, das die weitere Entfaltung der Betriebe fördert. Allerdings ist nicht nur das „Kapital ein scheues Reh“ und sucht sich die bestmöglichen Verwertungschancen, sondern auch die hochqualifizierten, kreativen Wissensarbeiter sind ausgesprochen mobil und werden vielfältig umworben. Also muss kommunale Wirtschaftsförderung zudem versuchen, die Bindung an den Standort und die Identifikation mit der Kommune und der lokalen Gesellschaft zu stärken. Dazu gehört nicht nur eine hohe Lebensqualität, Freizeit- und Sportangebote, gute Kinderbetreuungseinrichtungen mit passenden Öffnungszeiten, ein gutes Schul- und Bildungsangebot, Beschäftigungsmöglichkeiten für den Partner/die Partnerin, wohnortnahe Einkaufsmöglichkeiten, interessante Wohnmöglichkeiten und ein inspirierendes kulturelles Angebot usw., sondern auch die aktive Einbindung der Unternehmen und ihrer Beschäftigten in das gesellschaftliche Leben und in kommunale Entscheidungsprozesse.

Je intensiver persönliche Beziehungen und soziale Netzwerke geknüpft wer-

den und ein Gefühl von Heimat und Identifikation erzeugt werden kann, desto stärker ist die Bindung an die Standortkommune. In Zeiten der „footlose industries“, die ihren Standort nahezu überall haben könnten, wenn nur die infrastrukturelle Einbindung in globale Austauschbeziehungen gewährleistet ist, gewinnt die Dichte und Reißfestigkeit der sozialen Netzwerkbeziehungen an Bedeutung.

#### **4. Erfolgsfaktoren kommunaler Wirtschaftsentwicklung**

Kommunale Wirtschaftsförderung wird unter diesen Bedingungen des wirtschaftlichen Strukturwandels zur Wissensgesellschaft somit immer stärker zu einer komplexen Aufgabe der Gestaltung und Verknüpfung vielfältiger Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge. Sie wird zu einer ganzheitlichen, strategischen, kommunalen Entwicklungspolitik, die versucht, möglichst optimale und nachhaltig positive Entfaltungsbedingungen für Unternehmen, deren Beschäftigte und ihre Angehörigen zu schaffen und diese an den Standort zu binden.

Dabei ist kommunale Wirtschaftsentwicklung im engeren Sinne zuallererst und in hohem Maße Kommunikationspolitik und aktive Bestandsentwicklung. Um sich ein Bild über die Struktur und die Entwicklungsperspektiven der Unternehmen am Standort zu machen, müssen regelmäßig Kontakte mit den Unternehmen am Ort gepflegt werden. Dies signalisiert das Interesse der Kommune an den Betrieben und gewährt frühzeitig einen Einblick in die Lage des Betriebs, um rechtzeitig zu reagieren, wenn Bedarf an Erweite-



rungsflächen oder an der Vermittlung von Beratungsleistungen entsteht. Über die bilaterale Kontaktpflege hinaus hat Wirtschaftsförderung immer mehr die Aufgabe, Kontakte zwischen Unternehmen und Unternehmen und zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen oder Transfer-einrichtungen zu vermitteln und die Gelegenheit zur Bildung von regionalen Netzwerken zu schaffen.

Eine gut gepflegte, permanent aktualisierte Unternehmensdatenbank gehört dabei zum grundlegenden Handwerkszeug der Wirtschaftsförderung. Eine solche Datenbank dient nicht nur der Sammlung von Informationen über die Größe, Tätigkeitsfelder und Leistungsfähigkeit der Unternehmen am Ort, intern kann sie auch von der Kommune zu einem Instrument für das Kontaktmanagement mit den Unternehmen genutzt werden. Als Online-Version kann dazu die Unternehmensdatenbank als Kontaktportal der Unternehmen untereinander oder mit den Wissenstransfer-einrichtungen genutzt werden, um sich nach potenziellen Partnern am Standort umzusehen und Geschäftsbeziehungen sowie Innovationsanstrengungen stärker lokal einzubetten.

Kommunale Wirtschaftsentwicklung ist auch eine immer stärker langfristig angelegte aktive Strukturentwicklung. Sie leistet einen Beitrag dazu, die Unternehmen auf den Strukturwandel zur Wissensökonomie einzustellen. Die Kommune kann Informationen zu Möglichkeiten des Technologie- und Wissenstransfers aufbereiten und den Unternehmen nahe bringen. Dabei werden Aspekte des gezielten betrieblichen Wissens- und Innovationsma-

agements immer bedeutender, die über das Aufbereiten von Erfolgsbeispielen den kleinen und mittleren Unternehmen vermittelt werden können. Zudem können Anreize für Unternehmen wie Preise und Ehrungen geschaffen werden, wenn diese Erfolge im Innovations- und Wissensmanagement erzielen.

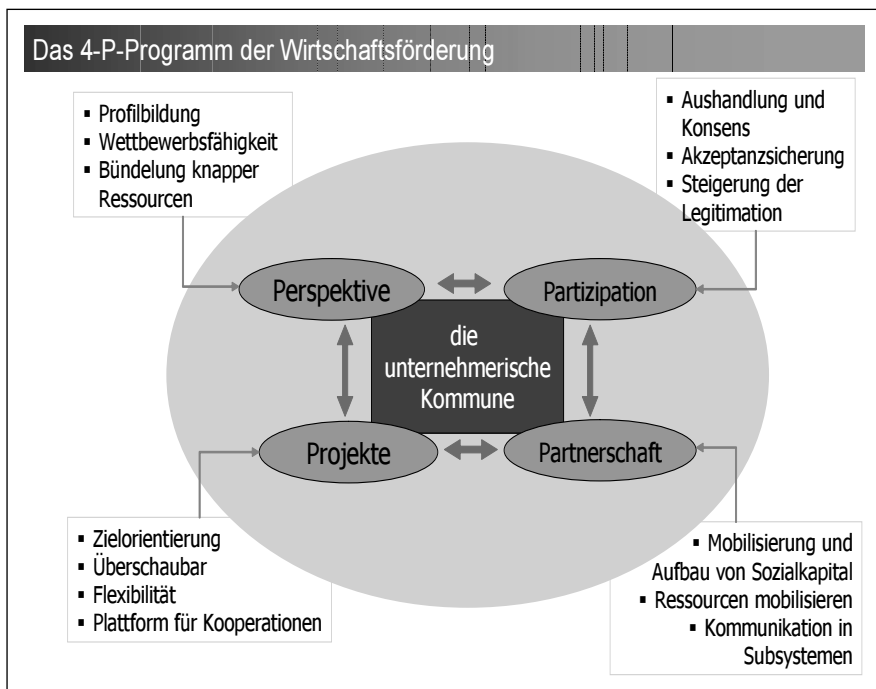
Um für die „besten Köpfe“ besonders attraktiv zu sein, müssen die „weichen Standortfaktoren“ und die Lebensqualität insgesamt auf ein hohes Niveau gebracht werden. Allerdings reicht ein Anziehen von Talenten nicht mehr aus, um den Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal zu decken. Vielmehr sind die Kommunen selbst gefordert, in den Bildungseinrichtungen, deren Sachaufwandsträger sie sind, sich dafür einzusetzen, dass eine möglichst gute Bildung des Nachwuchses ermöglicht wird. Die eigenen Talentschmieden zu entwickeln ist eine wichtige Maßnahme der wirtschaftlichen Standortentwicklung. Da im Strukturwandel zur Wissensgesellschaft einfache Zuarbeiten und gering qualifizierte Tätigkeiten immer weniger nachgefragt werden, müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, die Bildungswilligkeit und die Ausbildungsfähigkeit der jungen Menschen zu steigern und die Lust an lebenslangem Lernen zu wecken. Die Frage, ob die immanenten sozialen Spaltungstendenzen der Wissensökonomie wirksam werden können, indem bildungsferne Schichten mehr und mehr abgekoppelt werden, was zu Belastungen für den sozialen Zusammenhalt und den sozialen Frieden in den Kommunen führt, entscheidet sich an der Frage der Zugänglichkeit und Integrationsfähigkeit der Bildungssysteme.

**5. Integrierte strategische Kommunalentwicklung als Antwort – die Komplexität managen**

Diese Beispiele zeigen, dass Wirtschaftsförderung im Zeichen des Strukturwandels zur Wissensökonomie immer stärker als Teil einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie der gesamten Kommune zu sehen ist. Eine solche fordert den Kommunen selbst unternehmerisches Handeln im Sinne des Entrepreneurships ab und erfordert neue Managementkonzepte. Die Bausteine eines langfristigen Managementkonzepts für die „unternehmerische Kommune“ lassen sich in vier Teilbereiche zusammenfassen (4-P-

Konzept): Perspektive, Projekte, Partnerschaft, Partizipation.

Eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie braucht eine Perspektive im Sinne eines übergeordneten Leitbildes. Auf der Basis der spezifischen Chancen und Potenziale der Kommune werden Visionen und Ziele formuliert, die die Richtung vorgeben und Markierungen der künftigen Entwicklung abstecken. Sie beschreiben das Zusammenwirken unterschiedlicher Handlungsfelder zu einem schlüssigen Ganzen und geben der Gemeinde ein erkennbares Profil, das auf den Stärken und Alleinstellungsmerkmalen aufsetzt. In der Perspektive werden kulturelle, soziale, bildungspolitische, ökologische, ge-



Quelle: eigener Entwurf

stalterische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Themen zu einem schlüssigen Gesamtkonzept zusammengefügt. Die Perspektive gibt der Kommune ein unverwechselbares Gesicht, stellt den spezifischen Nutzen für Unternehmen und Bevölkerung heraus und macht sie im Wettbewerb mit anderen erkennbar. Eine zugespitzte Kompetenzaussage, die als Wortbildmarke die Basis für ein attraktives optisches Erscheinungsbild (Corporate Design) bildet, verstärkt die Wahrnehmbarkeit nach Außen. Nach Innen wirkt das Leitbild als Katalysator und Motivator für die Menschen in der Kommune, gemeinsam an dem gewünschten zukünftigen Zustand zu arbeiten.

Eine kommunale Entwicklungsperspektive kann noch so überzeugend formuliert und optisch aufbereitet sein, sie entfaltet nur Wirksamkeit, wenn ihre Verwirklichung über konkrete Projekte wahrnehmbar wird. Überschaubare und in ihrer Wirkung erlebbare einzelne Maßnahmen zur Umsetzung der Perspektive sind der Schlüssel zur Glaubwürdigkeit eines kommunalen Leitbildes. Die Auswahl der Projekte erfolgt nach ihrer Wirksamkeit für die Umsetzung der Entwicklungsperspektive und ermöglicht es, Kräfte zur Realisierung zu bündeln. Projekte bilden dabei die Basis, um neue Partnerschaften zu initiieren zwischen unterschiedlichen Akteuren aus der Kommune. Wirtschaft, Verbände und Vereine, Verwaltung und Politik finden sich in diesen Projekten partnerschaftlich zusammen, um an der Zukunft des Gemeinwesens zu arbeiten. Unterschiedlichen Formen der Partizipation kommen im Managementkonzept der „unternehmerischen Stadt“ dabei eine Schlüssel-

rolle zu. Die breite Beteiligung der Bevölkerung und der Betriebe an der Erarbeitung der Perspektive, der Auswahl der Handlungsschwerpunkte und der Umsetzung der Projekte mobilisiert nicht nur das Wissen der Menschen um Probleme und Lösungen der Kommunalentwicklung, es erhöht zudem die Akzeptanz für die gefundenen Ergebnisse und mobilisiert private und personale Ressourcen für die Kommunalentwicklung.

Zudem bedeutet Partizipation auch den Aufbau von sozialen Netzwerken in der Kommune, die sich positiv mit der künftigen Entwicklung beschäftigen. Partizipation ersetzt dabei nicht die demokratisch legitimierten Entscheidungsprozesse der kommunalen Gremien. Das Ergebnis der Partizipation ist stets eine beratende und unterstützende Leistung für Gemeinderat und Verwaltung. Sie beinhaltet allerdings die Chance, zu einem partnerschaftlichen und kooperativen Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und ziviler Gesellschaft beizutragen, wobei die Transparenz der Strukturen und Entscheidungsprozesse eine hohe Bedeutung hat.

Eine integrierte strategische Kommunalentwicklung ist als ein dauerhafter Modernisierungs- und Anpassungsprozess zu betrachten, der von allen Akteuren eine hohe Bereitschaft zur Veränderung erfordert. Die „unternehmerische Kommune“ benötigt dabei Handlungsstrukturen, die die Balance zwischen zeitlicher und finanzieller Effizienz sowie politischer Effektivität auf der einen und einer hohen Akzeptanz und der notwendigen demokratischen Legitimation auf der anderen Seite halten können. Folglich sind eine effekti-

ve Prozessgestaltung und effiziente Managementstrukturen ebenso erforderlich wie eine Prozessarchitektur, die die Beteiligung der Bevölkerung und wichtiger Akteure zulässt und gleichzeitig die Rolle der gewählten Entscheidungsträger stärkt.

Ganzheitliche Entwicklungsstrategien fördern die Kreativität, indem sie die beteiligten Akteure nicht nur für einen begrenzten Zeitraum aus ihren gewohnten Kontexten und Arbeitsweisen herausholen und in einen neuen Kontext mit Vertretern vermeintlich widerstreitender Interessen zusammenführen, sondern auch, indem sie gezielt eine Mischung der Themen und Arbeitsbereiche vornehmen. Über die intensiven Beteiligungsphasen wird ein Kommunikationsprozess in Gang gesetzt, der zu einer Annäherung der unterschiedlichen Problemwahrnehmungs- und Bewertungsmuster führt

und zu einem hohen Konsensniveau bezüglich der möglichen Lösungen. Zudem werden neue Kontakte hergestellt, die nicht selten zu neuen Netzwerken führen, die über die Zeit der Konzeptentwicklung hinaus wirksam werden und im Sinne der vereinbarten Zielsetzungen aktiv bleiben.

Eine Kommune, die mit Hilfe einer ganzheitlichen partizipativen Entwicklungsstrategie für Bewegung in der Ortsentwicklung und bei der Bürgerschaft sorgt und wirtschaftliche Belange integriert, wird auch von den ansässigen Unternehmen als attraktiver Standort wahrgenommen. Unternehmer, die selbst etwas bewegen, fühlen sich dort wohl, wo etwas bewegt wird und geben dies auch weiter. Unternehmerische Kommunalentwicklung ist somit ein Schlüsselfaktor für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und Gewerbeansiedlung.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Floeting, Holger: Wissen und Kreativität als Treiber urbaner Entwicklung – Braucht die Stadt neue Räume?, in: Manfred Schrenck/Vasily V. Popovich/Josef Benedikt (Hrsg.), Real Corp 007 Proceedings: To Plan is not Enough. Strategies, Plans, Concepts and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development, Tagungsband Wien 2007, S.368-377 (HYPERLINK „<http://www.corp.at>“ [www.corp.at](http://www.corp.at)), hier S.368f.
- 2 Genesis Datenbank des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung, online-Abfrage: <http://www.statistik.bayern.de/daten/genesis/>
- 3 Infografik des Deutschen Städte und Gemeindebunds (HYPERLINK „<http://www.dstgb.de>“ [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de); Daten\_Fakten).
- 4 Genesis Datenbank des Bayer. Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung.
- 5 Pressemitteilung Nr.37/06 vom 13. Februar 2006 des Bay StWIVT, <http://www.stmwivt.bayern.de/presse/pressearchive/ab2001/2006/02/pm37.html>
- 6 McKinsey & Company/Institut für Produktionsmanagement, Technologie und Werkzeugmaschinen der Technischen Universität Darmstadt: „How to Go Global“ – Chancen globaler Produktion, Ergebnisse der McKinsey-PTW-Studie ProNet, Frankfurt 2005, [http://www.mckinsey.de/\\_downloads/Presse/bb\\_praesentation\\_050216.pdf](http://www.mckinsey.de/_downloads/Presse/bb_praesentation_050216.pdf)
- 7 Zur Bedeutung von Wissen und Kreativität für Innovation und die Entwicklung von Städten und Regionen vgl. u.a. Matthiesen, Ulf (Hrsg.): Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik, Wiesbaden 2004; Strambach, Simone: Wissensökonomie, organisatorischer Wandel und wissensbasierte Regionalentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg.48, H.1, 2004, S.1-18; Willke, Helmut: Einführung in das systemische Wissensmanagement, Heidelberg 2004.
- 8 Krätke, Stefan: Kreatives Wissen in stadtregionaler Perspektive, in: Ulf Matthiesen (Hrsg.), Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für wissensbasierte

- Stadtpolitik, Wiesbaden 2004, S.93-107.
- <sup>9</sup> Der amerikanische Regionalforscher Richard Florida hat diesen Ansatz mit seinen drei T's – Talente, Technologie und Toleranz – als Erfolgsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen in den letzten Jahren popularisiert und empirisch belegt, Florida, Richard: *Cities and the Creative Class*, New York 2005; Ders.: *The Rise of the Creative Class*, New York 2002.
- <sup>10</sup> Thierstein, Alain: Raumentwicklung im Verborgenen. Zu Metropolregionen, Standortmanagement und Planung, in: Klaus Selle (Hrsg.), *Planung neu denken. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse.*, Band 1, Aachen 2006, S.398-399.
- <sup>11</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *INKAR – Indikatoren und Daten zur Raumentwicklung 2006*, Bonn 2007.
- <sup>12</sup> Fueglistaller, Urs: Kreativität und Innovation. Wo Ideen entstehen und wie sie zu Innovationen transformiert werden, in: *KMU-Magazin* Nr.7, September 2005, S.14.
- <sup>13</sup> Ebd.

# Verkehrsentwicklung in den Gemeinden

Roland Degelmann

## 1. Vielfalt kommunaler Strukturen

Städte und Gemeinden werden seit jeher durch vielfältige Standortbedingungen sowie externe und interne Entwicklungen geprägt und haben deshalb sehr unterschiedliche Gesichter: als modernes Dienstleistungszentrum, als Industriestandort, als bevorzugte Wohnstadt und als touristisch attraktiver Ort. Städte und Gemeinden haben ihre individuelle Geschichte, ihre unveränderliche Topographie und unverwechselbare Eigenart. Sie sind Marktplätze und Orte der Begegnung, baulicher Ausdruck von Tradition und Ausgangspunkt von technologischen und gesellschaftlichen Innovationen zugleich. Sie sind gleichsam Orte des Wohnens, Arbeits- und Handelszentren, Stätten der Bildung und Kultur. Sie entwickeln ihr eigenes Image und konkurrieren um Investoren, Einwohner und Fördermittel.

Die kommunale Entwicklung ist ein dynamischer Prozess als Ausdruck konkurrierender gesellschaftlicher und individueller Interessen. Ein gutes Verkehrsangebot stellt – insbesondere aufgrund der Lagegunst der entsprechend

erschlossenen Standorte – ein wertvolles Potenzial dar, das die Entwicklung von Nutzungen fördert. Vor allem deshalb haben sich Kommunikation, Handel und letztlich Siedlungen an den Knotenpunkten leistungsfähiger Verkehrsnetze entwickelt, die durch die Frequentierung und den Aufenthalt von Personen, den Umschlag von Waren sowie den Austausch von Informationen durch Agglomerationsvorteile begünstigt wurden.

## 2. Grundzüge kommunaler Entwicklung

Seit jeher wurden die Größe sowie die Struktur der Städte und Gemeinden wesentlich von den Transportsystemen geprägt. Empirische Studien belegen, dass sich der tägliche Zeitaufwand für Mobilität im letzten Jahrhundert kaum verändert hat. Die Entwicklung neuer Transportsysteme mit höheren Reisegeschwindigkeiten war somit eine grundlegende Voraussetzung für die Herausbildung neuer Siedlungsstrukturen und neuer Mobilitätsmuster.

Die traditionellen Städte waren durch die Konzentration verschiedener Funk-

tionen in unmittelbarer Nachbarschaft gekennzeichnet. Diese Städte waren, an heutigen Maßstäben gemessen, außerordentlich klein und wiesen eine sehr hohe Dichte auf. Die Wege innerhalb der Städte wurden in der Regel zu Fuß zurückgelegt. Die Beziehungen zwischen Stadt und (Um-)Land beschränkten sich im Wesentlichen auf den wechselseitigen wirtschaftlichen Austausch. Während der Industrialisierung waren neue Transportsysteme maßgeblich an der Veränderung der Stadtstruktur beteiligt. Pferde und Dampfisenbahnen ließen ein begrenztes Siedlungswachstum für die städtische Bevölkerung zu, zunächst in geringer Entfernung zum alten Stadtzentrum bzw. in der Umgebung von Vorortbahnhöfen. Der Ausbau der elektrischen Schienenverkehrsmittel ermöglichte eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen. Die Wohndichte blieb in weiten Teilen der Stadt hoch, viele – aus heutiger Sicht unverträgliche – Nutzungen waren gemischt.

Die teilweise katastrophalen Lebensbedingungen in den wachsenden Städten begründeten in den 20er- und 30er-Jahren des letzten Jahrhunderts das städtebauliche Leitbild der Trennung der Funktionen. Die Umsetzung dieses Leitbildes gründete sich auf leistungsfähige Verkehrssysteme, vor allem auf die in Europa nach dem 2. Weltkrieg einsetzende Massenmotorisierung. Sie ermöglichte, in Verbindung mit einem engmaschigen Straßennetz, für einen zunehmenden Anteil der Bevölkerung die Erreichbarkeit aller Teile einer Stadt und ihres Umlandes im Rahmen des üblichen Reisezeitbudgets.

Diese neue Flexibilität in der Erschließung des Umlandes ließ flächenhafte,

zumeist monostrukturierte Siedlungsstrukturen entstehen. Es kam zu einer ausgeprägten Arbeitsteilung zwischen den Kernstädten, dominiert durch Arbeitsplätze und ihren zunehmend durch Wohnnutzung dominierten Umlandgemeinden mit entsprechend hohen Mengen motorisierten Individualverkehrs. Die negativen Auswirkungen des Verkehrs in den Zentren verstärkten die hierfür ursächlichen Entwicklungstendenzen der Funktionalstrennung.

Seit den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts wurde versucht, die resultierenden Verkehrsprobleme durch die parallel zum Ausbau des Straßennetzes vorangetriebene Verbesserung des (schienengebundenen) öffentlichen Personennahverkehrs zu lösen. Dabei sollte auch mit abgestimmten Verkehrs- und Siedlungskonzepten der Zersiedelung des Umlandes begegnet werden.

Trotz dieser Bestrebungen folgte nach der Auslagerung der Wohnfunktion aus den Kernstädten in den Folgejahren die Aussiedlung produzierender Betriebe von Einrichtungen des Einzelhandels und großflächiger Bürokomplexe auf die „grüne Wiese“. Einrichtungen des Einzelhandels wurden zunehmend mit Freizeiteinrichtungen gekoppelt und als „Erlebniswelten“ inszeniert. Gleichzeitig entstanden Strukturen zwischen Kernstadt und Umland, die Eigenschaften aus beiden Bereichen besitzen und eine eigene Nutzungsvielfalt entwickelt haben. Zum klassischen, radialen Umland-Stadt-Verkehr traten komplexe Verkehrsbeziehungen mit hohen Distanzen, geringer Bündelung und mit einem dominierenden motorisierten Individualverkehr. Dieser ist

auf den genannten dispersen Verflechtungen praktisch konkurrenzlos. Gleichzeitig spielt der nicht motorisierte Verkehr mit Zunahme der Entfernung eine immer geringere Rolle. Für Menschen, die nicht über ein Kfz verfügen können oder wollen, ergeben sich aufgrund der hohen Auto-Affinität vieler Standorte sowie aufgrund des Verlustes von für den Alltag notwendigen Angeboten in Wohnungsnähe erhebliche Mobilitäts- und Teilnahmebeschränkungen.

Nach wie vor gilt heute, dass sich Städte und Gemeinden sehr schnell ändern – vielleicht so schnell wie nie zuvor. Die kommunale Entwicklung ist dabei das Ergebnis einer Vielzahl von komplizierten Verhandlungen und Interessensabgleichen, z.B. zwischen Investoren, Unternehmen, Verbänden, Bewohnern und der „öffentlichen Hand“. Hinzu kommt, dass die Trends der kommunalen Entwicklung in zunehmendem Maß geprägt sind durch Veränderungen infolge sich verschiebender demographischer Faktoren. Chancen und Gefahren für die kommunale Entwicklung liegen dabei oft dicht nebeneinander. Und auch an neuen Herausforderungen gibt es keinen Mangel: Globalisierung, Rohstoffknappheit, Klimawandel, ... .

### 3. Mobilität

Räumliche Mobilität bedeutet Beweglichkeit und betont damit die Potenziale an Bewegung. Mobilität ist dabei unabhängig von der Anzahl zurückgelegter Kilometer und den genutzten Verkehrsmitteln. Im Unterschied zum Begriff Verkehr, der eher technik- und infrastrukturorientiert genutzt wird,

beinhaltet der Begriff Mobilität auch das soziale und räumliche Umfeld. Dadurch wird zugleich die Frage der Mobilitätschancen für alle einbezogen.

Die räumlich differenzierte Motorisierung der privaten Haushalte einerseits und steigende Mobilitätsansprüche mit einer Vervielfältigung und Individualisierung von Verkehrsvorgängen andererseits, erfordern umfassend abgestimmte Lösungen. Zukunftsfähige Mobilitäts- und Verkehrskonzepte müssen dazu das komplexe Zusammenspiel von Verkehrs-, Wirtschafts-, Raumordnungs-, Energie-, Stadt-, Sozial- und Umweltpolitik berücksichtigen. Dieses erweiterte Verständnis muss sich im Planungs- und Entscheidungsprozess widerspiegeln. Den Siedlungsstrukturen und somit einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung/-entwicklung kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, wobei attraktive Wegenetze auch für den nichtmotorisierten Verkehr sowie deren optimale Vernetzung mit dem öffentlichen Personennahverkehr wichtige Forderungen an Mobilitäts- und Verkehrskonzepte sind.

### 4. Ziele einer zukunftsfähigen Raum- und Verkehrsentwicklung

Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangebote sind für die Funktionsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft von grundlegender Bedeutung. Verkehr ist das Hilfsmittel zur Umsetzung von Mobilität und dient somit der Gewährleistung von Teilhabechancen an sozialen und wirtschaftlichen Austauschprozessen. Ziel ist es, die Aktivitätenstandorte der Arbeits-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialeinrichtungen für möglichst viele



Bevölkerungsgruppen zu verbinden und möglichst effiziente Raum- und Verkehrssystemstrukturen zu schaffen.

Eine zukunftsfähige Raum- und Verkehrsentwicklung muss eine sozial verträgliche, ökonomisch effiziente und ökologisch tragfähige Realisierung von vielfältigen Mobilitätsbedürfnissen ermöglichen. In Bezug auf eine in diesem Sinne nachhaltige Raum- und Verkehrsplanung bedeutet dies, Verkehr zu vermeiden, auf weniger beeinträchtigende Verkehrsträger zu verlagern und verträglicher abzuwickeln und darüber hinaus die bestehenden Verkehrsnetze effizient zu nutzen und langfristig funktionstüchtig zu erhalten, mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden sparsam umzugehen sowie bei der Standort- und Projektentwicklung städtebauliche und architektonische Qualitäten zu sichern. Flächennutzung und Verkehr bedingen sich gegenseitig. Die langfristigen Mobilitätsentscheidungen hinsichtlich Standortwahl und Verkehrsmittelausstattung und die kurzfristigen Mobilitätsentscheidungen betreffend das Aktivitätenprogramm, die Zielwahl, die Verkehrsmittelwahl und die Wegewahl sind damit zwei Seiten ein und derselben Medaille. Standorte an Verkehrsknoten weisen dabei eine besondere Entwicklungs- und Wirkungsdynamik auf.

Die Ziele der Raum- und Verkehrsnetzplanung sollten möglichst mit den geringsten Kosten und geringsten negativen Folgewirkungen für die Allgemeinheit erreicht werden. Daher sollte die Verkehrsnetzplanung erfolgen mit einer Integration von Raum-, Verkehrs- und Umweltplanung, einer abgestimmten Entwicklung der Verkehrssysteme und einer optimierten

Verknüpfung der Verkehrssysteme. Die Verkehrspolitik muss somit ausgerichtet sein auf eine verkehrssparende Wirtschafts- und Siedlungspolitik, eine Verknüpfung der Verkehrsträger, verbunden mit Anreizen zur Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsträger sowie eine stadtverträgliche Verkehrsgestaltung unter Einschluss der Entwicklung umwegfreier und verkehrssicherer Fuß- und Radwegenetze.

Eine Beeinflussung von langfristigen Mobilitätsentscheidungen (Standortwahl von Haushalten und Betrieben, private Verkehrsmittelausstattung, ...) ist dabei vielfach nur indirekt möglich. Zentrale Rahmenbedingungen, die planerisch gestaltet werden können, sind die Verkehrsangebotsqualität (Infrastruktur und Betrieb) sowie die Grundlagen der Flächennutzung (Baulandpotenziale, Regelungen und Festsetzungen). Kurzfristige Mobilitätsentscheidungen von Personen oder Unternehmen (Aktivitätenprogramm, Zielwahl, Verkehrsmittelwahl) sind wesentlich durch die Raumstruktur (Flächennutzung) und das Verkehrsangebot vorgeprägt.

Wesentlich für den gesamten Entwicklungsprozess ist die planerische Gestaltung von Raumstruktur und Verkehrsangebot auf der Grundlage vorweg bestimmter Ziele.

## **5. Grundsätze für die Gestaltung des Verkehrssystems**

Die Grundsätze für die Gestaltung des Verkehrssystems leiten sich aus den sich wandelnden gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen ab. Dies gilt auch für Verkehrsnetze, die mit ihren

Verkehrswegen und Knotenpunkten die Erreichbarkeit von Räumen und deren Verbindung untereinander ermöglichen. Erreichbarkeiten und Verbindungsqualitäten beeinflussen die Lagegunst von Räumen sowie deren strukturelle Entwicklungschancen als Wohn- und Wirtschaftsstandort. Dabei sind die Wirkungen der Verkehrsnetze auf den überregionalen Wettbewerb zu berücksichtigen. Durch die Verkehrssysteme können die lagebedingten Rahmenbedingungen zwar nicht kompensiert, aber die Erreichbarkeiten von Räumen verbessert werden. Die Verkehrsnetzplanung ist somit ein Instrument zur Unterstützung raumordnerischer und regionalplanerischer Ziele. Sie kann sowohl die Entwicklungshemmnisse von Räumen vermindern und deren Entwicklungschancen fördern als auch zur Entlastung von Räumen beitragen. Die Ziele der Raumordnung und der Verkehrsnetzplanung sind über das System der Zentralen Orte eng verzahnt.

Die Verkehrsnetzgestaltung soll auch zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beitragen. Sie ist gekennzeichnet durch soziale Verträglichkeit, ökonomische Effizienz und ökologische Tragfähigkeit. Die Wirkungen der Verkehrsnetze auf die Raum- und Siedlungsentwicklung gehen mit nicht unerheblichen Kosten für die Allgemeinheit einher. Diese betreffen die Wirkungsbereiche

- Transportkosten,
- Verkehrssicherheit,
- Umweltverträglichkeit sowie
- Investitions- und Betriebskosten.

Verkehrswege dienen der Erreichbarkeit von Räumen und Orten (Arbeits-

plätze, Ausbildungsstellen, Versorgungseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen und Erholungsgebiete). Dabei unterstützen sie die Zentralen Orte in der Wahrnehmung der Versorgungsfunktion für ihren Versorgungsbereich. Gleichzeitig ermöglichen die Verkehrswege den Leistungsaustausch zwischen Zentralen Orten im Sinne einer Austauschfunktion.

Die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze zielt auf eine aufgabengerechte Bündelung der Verkehrsströme ab. Sie wird im Wesentlichen durch die Siedlungsstruktur, den Städtebau und den Umweltschutz bestimmt. Die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze, verbunden mit einer Stärkung des Zentrale-Orte-Systems, unterstützt die „dezentrale Konzentration“ bzw. das polyzentrische Siedlungssystem. Sie schafft die Rahmenbedingungen für eine verkehrs- und stadtgerechte sowie landschaftsschonende und verkehrssichere Netzgestaltung. Sie liefert damit einen wesentlichen Beitrag für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung.

## **6. Verkehrsentwicklung bei demographischer Veränderung**

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und dem Ziel der Sicherung der Daseinsvorsorge kommt dem Themenbereich Demographie und Verkehrsentwicklung und somit den veränderten Anforderungen an kommunale Infrastrukturen sowie insbesondere der Erarbeitung von Konzepten für nachfrageschwache Räume neue Bedeutung zu. Die Folgen des demographischen Wandels und knapper werdender öffentlicher Mittel erfor-

dern eine grundlegende Überprüfung und Anpassung der Leistungen und Angebote sowie der Standards der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Der demographische Wandel in Deutschland ist gekennzeichnet durch einen Rückgang der Bevölkerung, Überalterung und Schrumpfungprozesse insbesondere in weiten Teilen Ostdeutschlands, aber auch in einigen Teilen Bayerns. Diese Entwicklung ist bei der Gewährleistung einer angemessenen Daseinsvorsorge mit infrastrukturellen Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen zu berücksichtigen bzw. ist mit neuen Herausforderungen verbunden. Eine zentrale Herausforderung für die Zukunft besteht darin, den Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge gerade auch in nachfrageschwachen Räumen zu gewährleisten. Hierbei spielen insbesondere (öffentliche) Mobilitätskonzepte zur Gewährleistung der Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen eine entscheidende Rolle.

Änderungen der Altersstruktur führen zu Änderungen der Verhaltensmuster. Aufgrund der Zunahme der Zahl älterer Mitbürger wird es zu Verschiebungen beim Verkehrsverhalten kommen. Die Nachfrage nach Ärzten, Gesundheits- und Naherholungseinrichtungen wird sich erhöhen, während die Nachfrage in anderen Bereichen, z.B. für Jüngere, zurückgehen wird. Dies verändert auch Verkehrsströme. Gleichzeitig wird sich die Mobilität der Älteren ändern. Während ältere Menschen heute oft noch ohne Führerschein sind, wird dies in Zukunft nur noch selten der Fall sein. Bei der Verkehrsmittelwahl ist daher eine stärkere Konkurrenz zwischen Individualverkehr und öffentlichem Ver-

kehr zu erwarten. Die höhere Führerscheinausstattung der älteren Bevölkerung bedeutet jedoch lediglich mehr Mobilität im Sinne von Möglichkeiten, aber nicht gleichzeitig mehr Verkehr im Sinne von zurückgelegten Distanzen. Untersuchungen zeigen, dass die individuelle Mobilität im Alter abnimmt. Die bei der einzelnen Fahrt zurückgelegte Distanz nimmt mit zunehmendem Alter ab. Dies bedeutet wiederum eine Änderung des Nachfrageverhaltens im Verkehr.

Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur ist eine weitere Einflussgröße der Verkehrsnachfrage. Schüler stellen heute einen Hauptkundenkreis des öffentlichen Personennahverkehrs dar, im ländlichen Raum sogar das Rückgrat. Sinkende Schülerzahlen bedeuten damit unmittelbar eine rückläufige Zahl beförderter Personen im öffentlichen Personennahverkehr. Um den Verlust durch den Rückgang der Schülerzahlen zu kompensieren, wäre die Gewinnung neuer Kunden eine vordringliche Aufgabe für die Zukunft. Beim Berufsverkehr ist langfristig eine Abnahme der Personen im berufstätigen Alter zu erwarten. Inwieweit dies zu verringertem Verkehr führt, ist offen. Dem stehen eventuell längere Berufswege und die zu erwartende Verlängerung der Lebensarbeitszeit entgegen. Eine merkliche Abnahme der hohen Verkehrsspitzen zur Rushhour wird daher kaum eintreten.

Unmittelbare Folge der veränderten Altersstruktur ist eine Steigerung des Unfallrisikos. Es werden zunehmend Hochbetagte als Verkehrsteilnehmer auftreten mit der Folge, dass bei immer mehr Verkehrsteilnehmern von verminderter Reaktionsfähigkeit ausge-

gangen werden muss. Die Verkehrssicherheitsarbeit muss dieser Entwicklung Rechnung tragen, damit der erreichte hohe Verkehrssicherheitsstandard erhalten und weiter verbessert werden kann.

Mit zunehmender ländlicher Prägung des Raumes und dispersen Siedlungsstrukturen nimmt jedoch auch die Möglichkeit eines wirtschaftlich tragfähigen und zugleich attraktiven Angebots im Personennahverkehr ab. Die Folgen für die Kunden des öffentlichen Personennahverkehrs sind ein lückenhaftes Mobilitätsangebot und dadurch der Zwang zur Autonutzung. Für die Verkehrsunternehmen und die Aufgabenträger bedeuten die geringe Nachfrage und die reduzierte Bündelungsfähigkeit einen defizitären Betrieb ihrer Verkehre. Die in der Regel liniengebundenen Busangebote konzentrieren sich zumeist auf nachfragestarke, meist längere Distanzen betreffende Relationen und sind auf die Hauptverkehrszeiten und damit insbesondere auf den Schüler- und teilweise Berufspendelverkehr ausgerichtet. In den Schwachlastzeiten und im Kurzstreckenbereich nehmen die Verkehrsangebote deutlich ab.

Unabhängig von der geringeren Nachfrage nach öffentlichem Personennahverkehr in Räumen mit geringer Siedlungs- und Einwohnerdichte besteht jedoch ein breiter Konsens, dass eine Grundversorgung mit öffentlichen Verkehrsangeboten im Sinne der Daseinsvorsorge gewährleistet werden muss. Offen jedoch ist die Frage, in welchem Umfang und mit welcher Angebotsqualität öffentliche Verkehrsleistungen bereitzustellen sind, damit eine ausreichende Mobilität der Bevölkerung gesichert ist. Vor dem Hinter-

grund dieser Frage wurden bereits in den 1980er-, verstärkt aber seit den 1990er-Jahren flexible Bedienungsformen im öffentlichem Personennahverkehr entwickelt und umgesetzt, um in nachfrageschwachen Räumen, d.h. in ländlichen Gebieten, aber auch in peripheren Räumen im Stadtumland, ein ausreichendes Angebot zu gewährleisten. Idee dieser bedarfsgerechten Bedienungsformen ist es, das öffentliche Verkehrsangebot in einer an die tatsächliche Nachfrage angepassten Dimension aufrecht zu erhalten. Ziel ist der Betrieb eines solchen Systems zu geringeren Kosten mit gleichzeitig höherer Attraktivität für den Kunden.

Die bestehenden flexiblen Angebotsformen unterscheiden sich einerseits hinsichtlich der Art ihrer Flexibilität (zeitlich bzw. räumlich) und zum anderen in Bezug auf ihre genehmigungsrechtlichen Rahmenbedingungen. So erhalten alternative Bedienungsformen häufig keine klassische Linienverkehrsgenehmigung, sondern werden als Gelegenheitsverkehre oder im Rahmen der sogenannten Experimentierklausel genehmigt. Je nach Genehmigungsform ergeben sich unterschiedliche Rahmenbedingungen, die wiederum Einfluss auf die Gestaltung der flexiblen Angebotsform haben können.

Mit ihrem Beschluss „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ vom 28. April 2005 fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) insbesondere die Regionalplanung auf, sich frühzeitig auf eine generelle Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einzustellen und auf eine Angebotsanpassung der Dienstleistung

der öffentlichen Daseinsvorsorge innerhalb ihrer Planungsräume hinzuwirken. Die entsprechenden Empfehlungen dieses Beschlusses liefern die Richtschnur für Modellvorhaben, die dazu beitragen sollen, dass

- eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den regionalen Planungsräumen sichergestellt, fortentwickelt und die notwendigen Anpassungen eingeleitet werden;
- die Effektivität ihrer Instrumente erhöht und notwendigen Kosteneinsparungen verstärkt Rechnung getragen wird;
- bei der infrastrukturellen Leistungserstellung verstärkt neue Finanzierungs- und organisatorische Modelle berücksichtigt werden;
- Mindeststandards der Versorgung im Zusammenhang mit veränderten Einzugsbereichen überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt werden und
- die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten, insbesondere für wenig mobile, ältere Bevölkerungsgruppen, gesichert wird.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass mittlerweile viele Lösungsansätze für flexible Bedienungsformen existieren, die zur nachhaltigen Sicherung der Mobilität auch in ländlichen Regionen beitragen.

## **7. Demographisch bedingte Veränderungen der Verkehrsentwicklung in Bayern**

Alle aktuellen Prognosen für Deutschland und seine Nachbarländer, so auch

die im Jahr 2001 vorgestellte Verkehrsprognose Bayern 2015, gehen von steigendem Personenverkehrsaufkommen und stark steigendem Güterverkehrsaufkommen aus. Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung kommt in seinen Berechnungen zu dem Ergebnis, dass sich der demographische Wandel in Bayern nicht in gleichem Maße und in gleicher Geschwindigkeit wie im übrigen Bundesgebiet vollzieht. Es ist vielmehr aufgrund weiterer Zuwanderungen von einem anhaltenden Bevölkerungswachstum bis 2023 auszugehen. Erst dann folgt bis 2050 ein leichter Rückgang auf das Niveau des Jahres 2000. Für die Verkehrsentwicklung in Bayern bedeutet dies eine weiterhin steigende Zahl von Verkehrsteilnehmern bis 2023 mit Zuwachsraten deutlich über dem Bundesdurchschnitt (was bereits die Prognose Bayern 2015 zeigte). Erst danach wird eine allmähliche Sättigung einsetzen. Auch der Güterverkehr wird durch Bevölkerungswachstum in Bayern und anhaltende Trends in der Wirtschaft (Globalisierung, Arbeitsteilung etc.) weiter zunehmen. Hinzu kommt die wichtige Rolle Bayerns als Transitland sowohl in Nord-Süd- als auch in Ost-West-Richtung. Insbesondere von/nach Südost- und Osteuropa wird das Verkehrsaufkommen aufgrund wachsender wirtschaftlicher Verflechtungen dieser Länder mit Westeuropa weiter zunehmen.

Es ist also damit zu rechnen, dass das Gesamtverkehrsaufkommen trotz des demographischen Wandels in Bayern weiterhin stark ansteigen wird. Eine allmähliche Sättigung wird frühestens Mitte der 20er-Jahre dieses Jahrhunderts einsetzen. Bis zum Jahr 2050 wird es wohl zu keiner nennenswerten Re-

duzierung des Gesamtverkehrsaufkommens kommen, da die Bevölkerung nach einem anfänglichen Wachstum bis dahin erst wieder ungefähr den Stand der heutigen Bevölkerung erreicht haben wird. Die Mobilität der Menschen und Güter wird zunächst weiter steigen, um längerfristig auf hohem Niveau zu stagnieren. Möglich sind allerdings Verschiebungen in der Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die unterschiedlichen Verkehrsträger und auf die Tageszeiten. Ebenso sind Veränderungen in den Verkehrsströmen zu erwarten.

Ähnlich wie im gesamten Bundesgebiet verlaufen hingegen die Veränderungen in der Altersstruktur, die wie zuvor dargestellt die Struktur des Verkehrs beeinflussen können. Hier ist für Bayern mit folgenden Veränderungen zu rechnen:

- Bei den Fahrtzwecken und -zielen wird es Veränderungen geben, z.B. eine relative Bedeutungszunahme von Einkaufs- und touristischem Verkehr sowie der Erreichbarkeit von Einrichtungen des Gesundheitswesens.
- Da zunehmend mehr Menschen in der Lage sind, ihre Fahrten außerhalb des Berufsverkehrs durchzuführen, ist eine gewisse Entzerrung der Verkehrsspitzen zu erwarten.
- Aufgrund des sich wandelnden Mobilitätsverhaltens wird die Nachfrage nach Rad- und Fußwegen weiter steigen.
- Sinkende Schülerzahlen werden auch in Bayern zu Veränderungen im Schülerverkehr und damit zu Finanzierungsproblemen für den öffentlichen Personennahverkehr führen.

## **8. Konsequenzen für die Verkehrsplanung für Bayern**

Bei der Planung für eine bedarfsgerechte Verkehrsentwicklung werden künftig die kontinuierlich fortschreitenden Veränderungen im Bereich der kommunalen Siedlungsentwicklungen der vergangenen Jahre in gleicher Weise wie aktuelle Themenstellungen (z.B. Klimaschutz) und Einflussfaktoren des demographischen Wandels zu berücksichtigen sein. Dabei können manche möglichen Entwicklungen derzeit nur über Szenarien tendenziell abgeschätzt werden.

Angesichts des Nachholbedarfs im Verkehrswegebau zur Beseitigung bestehender Engpässe, zur Verringerung von Verkehrsgefahren, aber auch zur Reduzierung der Belastungen der Wohnbevölkerung durch den Verkehr kann hinsichtlich des aufgestauten Investitionsbedarfs im Verkehr keine Entwarnung gegeben werden.

Die Straße wird auch in Zukunft mit großem Abstand der dominierende Verkehrsträger bleiben. Die Möglichkeit zeitnahe und rasche Umsetzung der vorrangigen Projekte des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen und des Ausbauplanes für die Staatsstraßen sind deshalb auch unter dem Blickwinkel der demographischen Entwicklung zu realisieren. Nachdem alle im Bundesverkehrswegeplan und im Ausbauplan für die Staatsstraßen definierten Aus- und Neubauprojekte schon jetzt einer Bewertung nach nutzen-kostenanalytischen, umwelt- und naturschutzfachlichen sowie raumordnerischen Kriterien unterzogen werden, ist für das einzelne Vorhaben sichergestellt, dass es zu keiner Fehlinvestition kommt. Die Investitionspolitik berücksichtigt die

jeweils abzusehende Bevölkerungsentwicklung.

Für Bayern ist auf lange Sicht mit einer weiteren Zunahme des Güterverkehrs zu rechnen. Auch im Güterverkehr wird dabei die Straße Verkehrsträger Nummer Eins bleiben; für die Feinverteilung der Warenströme gibt es keine Alternative. Da die Straße aber das steigende Verkehrsaufkommen nicht allein bewältigen kann, ist es unerlässlich, auch weiterhin verstärkt auf den Ausbau der Alternativen Schiene und Wasserstraße sowie auf kombinierte Verkehre und die Optimierung der Güterverkehrsströme, z.B. durch neue Technologien, zu setzen.

Der öffentliche Personennahverkehr muss auf die Verschiebung der Altersstruktur (sinkender Anteil des Schülerverkehrs, steigender Anteil älterer Fahrgäste) reagieren, die mit einem tendenziell steigenden Anteil mobilitäts eingeschränkter Personen einhergeht. Der nach dem Bayerischen ÖPNV-Gesetz als Aufgabe der Daseinsvorsorge definierte öffentliche Personennahverkehr muss hierzu neue, den geänderten Bedarf abdeckende Konzepte umsetzen.

Die sinkenden Schülerzahlen in Bayern schlagen sich voraussichtlich in absehbarer Zeit nicht in einer Ausdünnung des Schulnetzes nieder, sondern nur in einer geringeren Zahl der transportierten Schüler. Die damit einhergehende sinkende Auslastung birgt die Gefahr, dass sich die Finanzierungssituation des öffentlichen Personennahverkehrs verschlechtert. Noch nicht abschätzbar sind die Folgen, sollte es langfristig doch zu einer Ausdünnung des Schulnetzes kommen; mehr Beförderungsfälle und längere Schulwege

könnten eventuell eine gewisse Teilkompensation der gesunkenen Schülerzahlen bedeuten.

Der öffentliche Personennahverkehr muss auch in Bayern künftig stärker auf die größte Zielgruppe, die ältere Bevölkerung, ausgerichtet werden. Problematisch ist, dass gerade bei dieser Zielgruppe die Konkurrenz zwischen Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr am stärksten zunehmen wird. Die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs für Ältere gegenüber dem Individualverkehr muss folglich gesteigert werden, um möglichst große Zugewinne bei dieser Zielgruppe zu erreichen. Besonders zu achten ist auf Barrierefreiheit und eine gute Anbindung von Einrichtungen, die von Älteren frequentiert werden. Insbesondere im ländlichen Raum dürfte ein Busangebot der heutigen Fahrzeug- und Kostenstruktur nicht auf Dauer sinnvoll sein. Hier werden zunehmend flexible Lösungen wie z.B. Anrufsammeltaxis gefragt sein, und es wird durch Angebote, die einen Verzicht auf den Pkw erleichtern (z.B. AST-Verkehre, die den Fahrgast zur Haustüre bringen; Einrichtung von Möglichkeiten eines nicht haltestellen gebundenen Ausstiegs), gegengesteuert werden müssen. Im Rahmen der Nahverkehrsplanung bzw. Fortschreibung vorhandener Nahverkehrspläne wird zukünftig auf diese demographische Entwicklung verstärkt einzugehen sein.

## **9. Thesen für eine nachhaltige kommunale Verkehrs-entwicklung**

Die Beschreibungen, Analysen und Handlungsempfehlungen für die Ent-

wicklung regionaler Siedlungs- und Verkehrskonzepte hat die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in ihren diesbezüglichen Hinweisen für die Praxis als Denk- und Prüfhilfe zu einer nachhaltigen regionalen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Thesenform wie folgt zusammengestellt:

- Verkehrs- und Siedlungsplanung sind eine gemeinsame Aufgabe.
- Verkehrskonzepte sind eine regionale Aufgabe.
- Ohne regionale Abstimmung und Aufgabenteilung ist die Verkehrs- und Siedlungsstruktur auf Dauer nicht finanzierbar.
- Regionale ÖPNV-Politik ist wichtig, aber nicht genug.
- Regionale Verkehrskonzepte sind eine verkehrsträgerübergreifende Aufgabe.
- Regionale Untersuchungen des Gesamtverkehrs reduzieren die Planungskosten.
- Regionale Planung muss verschiede-

ne Akteure einbeziehen und für ihre überfachlichen und koordinierenden Ziele gewinnen.

- Regionale Konzepte brauchen regionale Verbindlichkeiten.
- Regionale Konzepte brauchen eine regionale Finanzierung.
- Regionale Konzepte brauchen Akzeptanz in Stadt und Land.
- Erfahrungsaustausch sichert die Verbreitung erfolgreicher Ansätze und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen.
- Auch regionale Kooperationen beginnen mit ersten Schritten.

Diese Thesen können denen konkurrierender gesellschaftlicher und individueller Interessen um eine nachhaltige Verkehrsentwicklung in den Kommunen als Diskussionsansatz dienen, wie die Befriedigung der vielfältigen Mobilitätsbedürfnisse auf einer sozial verträglichen, ökonomisch effizienten und ökologisch tragfähigen Grundlage auch in Zukunft ermöglicht werden kann.

## Literatur

**Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ beim BMVBW:** Integrierte Verkehrspolitik; Herausforderung, Verantwortung und Handlungsfelder, Berlin 2002.

**Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR):** Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005.

**FGSV, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung:** Hinweise zur Standortentwicklung an Verkehrsknoten, Köln 2005.

**FGSV, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung:** Hinweise zu regionalen Siedlungs- und Verkehrskonzepten, Köln 2006.

**FGSV, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung:** Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung, Köln Stand: 26.02.2007 (Entwurf).

**Institut und Seminar für Verkehrswissenschaft der Universität Köln:** Integrierte Verkehrspolitik, Köln 2002.

**Internetangebot des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:** <http://www.bbr.bund.de>, Bonn 2007.

**Wissenschaftlicher Beirat des BMVBW:** Demographische Veränderungen – Konsequenzen für Verkehrsinfrastrukturen und Verkehrsangebote, Bonn 2004.



# Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation

Uwe Brandl

## 1. Kommunale Daseinsvorsorge

Die Diskussion über die kommunale Daseinsvorsorge löst auf der politischen europäischen Ebene und bei den deutschen Industrie- und Wirtschaftsverbänden gleichermaßen so heftige Reaktionen aus, als ginge es um das Ende der Marktwirtschaft oder um das Auseinanderfallen der Europäischen Union. Die Aufregungen entspringen einem völlig unterschiedlichen Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung und verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene in Europa. Insbesondere aus der EU-Kommission und deren Administration verstimmen die neoliberalen Stimmen nicht, die diese ureigenen kommunalen Aufgaben besser in der Privatwirtschaft angesiedelt sehen als bei den Städten, Märkten und Gemeinden. Auch Industrie- und Wirtschaftsverbände fordern in regelmäßigen Abständen mehr Privatisierung und Liberalisierung bei der Aufgabenwahrnehmung kommunaler Einrichtungen.

Um was geht es eigentlich bei diesem Streit, und was bedeutet überhaupt Da-

seinsvorsorge? Wenn man diesen Begriff in die größte Internet Suchmaschine eingibt, so kommen einem nicht weniger als 535.000 Einträge entgegen. Da sollte es doch ein Einfaches sein, eine entsprechende Definition zu finden. Der Begriff wurde erstmals von Ernst Forsthoff 1938 durch seine Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ in die öffentliche Diskussion eingebracht. Seit dieser Zeit wird Verwaltung nicht mehr nur als hoheitliche Eingriffsverwaltung begriffen, sondern auch als Bereitsteller sogenannter Leistungen der Grundversorgung. Darunter zählen insbesondere die Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Müllabfuhr, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser und vieles andere mehr. Der kommunalen Daseinsvorsorge ist immanent die von den Bürgern jederzeit abrufbare und berechenbare Dienstleistung. Daseinsvorsorge hat als Ausfluss der Sozialstaatlichkeit schlichtweg da zu sein, ob es dem Dienstleister schwer fällt oder nicht, ob er Gewinne macht mit seinen Leistungen oder Verluste schreibt. Diese Verpflichtung, Leistungen auch dann zu erbringen, wenn es sich wirtschaftlich nicht mehr

rechnet, ist der privaten Wirtschaft we-  
sensfremd. Umso ärgerlicher sind die  
stets wiederkehrenden Versuche, die  
im Rahmen kommunaler Dienstleis-  
tungen erzielten Gewinne zu privati-  
sieren und deren Verluste zu kommu-  
nalisieren. Eine solche Denk- und Vor-  
gehensweise ist weder durch das  
Grundgesetz noch durch das Sozial-  
staatsprinzip abgedeckt. Die Kommu-  
nen haben im Rahmen ihrer Zustän-  
digkeit die große Verantwortung für die  
Durchführung der Aufgaben zur Da-  
seinsvorsorge und nehmen einen wes-  
entlichen Teil davon auch selbst wahr.  
Wichtig ist in diesem Zusammenhang  
zu erwähnen, dass gerade die Bürgerin-  
nen und Bürger in kommunalpoliti-  
schen Entscheidungsprozessen Einfluss  
nehmen können auf die Ausgestaltung  
und die Qualität der Daseinsvorsorge  
vor Ort. Insofern ist Daseinsvorsorge in  
Deutschland ein wichtiger Bestandteil  
des im Grundgesetz verankerten Sozi-  
alstaatsprinzips und ein Wesenszug  
kommunaler Selbstverwaltung. Dies  
unseren europäischen Partnern zu er-  
klären, wird auch künftig eine der gro-  
ßen Herausforderungen der deutschen  
kommunalen Spitzenverbände sein.  
Dabei wäre eine entsprechende Rück-  
deckung seitens der Bundes- und  
der Landesregierungen hilfreich.

Die Kommunen leisten die Daseinsvor-  
sorge nicht als Selbstzweck. Ihr Han-  
deln ist geprägt durch soziale Verant-  
wortung und durch Gemeinwohler-  
wägungen. So steht eben nicht das  
kurzfristige Gewinnstreben im Vorder-  
grund der Leistungsangebote, sondern  
langfristige Ziele wie Nachhaltigkeit,  
Gemeinwohl und Sozialverträglichkeit.  
Selbstverständlich ist das wirtschaftli-  
che Handeln des öffentlichen Sektors  
mit strengen Maßstäben zu bewerten.

Die Kommunen stellen sich aber der  
Kontrolle und anerkennen die unter-  
schiedlichen Wettbewerbsbedingun-  
gen für den öffentlichen und privaten  
Bereich.

Eine unregelte Liberalisierung birgt  
jedoch die Gefahr schwerer Störungen  
bei der Erbringung von Leistungen von  
allgemeinem Interesse. Dies kann ganz  
erheblich zur Beeinträchtigung des ge-  
meinschaftlichen Lebens vor Ort füh-  
ren. Daher muss die Europäische Uni-  
on erkennen, dass es einer deutlichen  
Aufwertung des Gemeinwohlprinzips  
gegenüber dem Wettbewerbsgedanken  
bedarf und diese besonderen Leistun-  
gen der Daseinsvorsorge bei der An-  
wendung europäischer Wettbewerbsre-  
geln berücksichtigt werden. Wir haben  
in der Vergangenheit gesehen, wie die  
zunächst positiven Aspekte eines Wett-  
bewerbs, insbesondere die Angebotser-  
weiterungen und die damit in der Regel  
fallenden Preise, innerhalb von kurzer  
Dauer umgeschlagen sind in einem  
neu aufgeteilten Markt einiger Weniger  
mit den entsprechenden preislichen  
Konsequenzen für die Endverbraucher.  
Die Stromversorgung in unserem Land,  
aber auch die Wasserversorgung im eu-  
ropäischen Ausland belegen diese Ent-  
wicklung doch eindeutig.

Sauberes und gesundes Wasser ist ein  
wichtiges, ja überlebenswichtiges Gut  
für uns Menschen. Die Bilder aus den  
Teilen der Erde, in denen Wasser Man-  
gelware ist, erschüttern uns immer wie-  
der in den Medien. Aus diesem Grund  
soll das Thema „Wasser“ an dieser Stel-  
le ein wenig näher betrachtet werden.  
Wasser ist nämlich auch ein Stück kom-  
munale Selbstverwaltung. Jede Ge-  
meinde hat die Aufgabe, alleine oder  
im Verbund, ihre Bürgerinnen und

Bürger mit sauberem Wasser zu sozialverträglichen Preisen zu versorgen. Wir in Bayern sind mit dieser Regelung und mit unserem sauberen Wasser in der Vergangenheit hervorragend gefahren. Wir haben keinen Anlass, in die Liberalisierung des Wassermarktes einzusteigen. Diese Liberalisierung bedeutet nämlich nichts anderes als die Beendigung der Gebietshoheit über die gemeindlichen Netze. Jeder private Wasserversorger im europäischen Raum hätte dann das Recht, das gemeindliche Leitungsnetz zu nutzen, um einen Vertragskunden zu beliefern. Und umgekehrt könnte sich auch jeder Bürger an diesen Wasserlieferanten wenden, um von diesem versorgt zu werden. Einen Anschluss- und Benutzungszwang und damit eine Solidargemeinschaft aller Bürger zur Erreichung sozialverträglicher Wassergebühren bei zugleich höchstmöglicher Trinkwasserqualität gäbe es dann nicht mehr. Den Gemeinden würde es dabei wenig nutzen, naturbelassenes Grundwasser durch ihre Leitungen zu schicken, wenn in derselben Leitung das aufbereitete Oberflächenwasser privater Versorgungsunternehmen befördert werden darf.

Über die Entwicklung und deren Ergebnisse kann man sich bestens in Frankreich informieren: Die Gemeinden waren froh über die Mehreinnahmen durch die Privatisierung, waren erleichtert, dass sie immense Investitionskosten in diesem Bereich einsparen, und die Bürger freuten sich zunächst einmal über sinkende Wasserpreise. Doch bald darauf hat sich der ach so freie Markt wieder eingeregelt. Aus den vielen Anbietern wurden einige wenige. Entsprechend haben sich die Preise längst wieder auf einem höheren Niveau eingependelt.

Doch wir wollen mit dem Finger nicht auf andere zeigen. Wir sind der Auffassung, dass unser System der Wasserversorgung in Deutschland, und insbesondere in Bayern, aus Gründen der Qualität, der Sicherheit und der Preisgestaltung an der Spitze steht. Wir müssen allerdings auch in Zukunft Augen und Ohren offenhalten, wenn es darum geht, diesen Liberalisierungsbestrebungen des Wassermarktes eine klare Absage zu erteilen. Aber es reicht bei Weitem nicht aus, sich auf diesen Lorbeeren auszuruhen. Und so gilt es auch für die kommunalen Leistungsträger zu hinterfragen, wie man diesen Qualitätsstand behalten und womöglich noch verbessern kann. Daher stellen sich die Kommunen selbstverständlich einer Bewertung im Rahmen des Benchmarkings. So geht das freiwillige Benchmarking im Wasserversorgerbereich bereits in die dritte Runde. Erstmals wird kleineren Unternehmen ein attraktives, maßgeschneidertes Einstiegsmodul angeboten, um auch hier die Orientierung „an dem Besten“ zu ermöglichen. Und auch für die Abwasserentsorger wird in einem Gemeinschaftsprojekt 2007 erstmals ein Benchmarking ausgelobt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Städte und Gemeinden nur dann stark sind, wenn sie als bürgernächste staatliche Ebene alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln können. Wie Staaten und Firmen leben auch Gemeinden nicht von der Hülle einer Aufgabe, sondern von deren Inhalt. Deshalb müssen die Gemeinden in bürgerschaftlicher Selbstverantwortung über die wesentlichen Angelegenheiten der örtlichen Daseinsvorsorge selbst befinden können. Deutschland, und insbesondere

Bayern, zeichnet sich durch eine ausgesprochen bürgernahe gemeindliche Verwaltung aus. Die demokratische Legitimation der aus unmittelbarer Volkswahl hervorgegangenen Gemeinderäte, Stadträte, Bürgermeister und Oberbürgermeister geht ins Leere, wenn es nicht in der Verantwortung der Gewählten, sondern in der Hand privater Firmen liegt, ob und zu welchen Konditionen gemeindliche Daseinsvorsorgeaufgaben erfüllt werden. Zugleich ist die stetige, berechenbare Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in der jeweiligen Region. Aus dieser Überzeugung heraus hat der Bayerische Gemeindetag gemeinsam mit dem Gemeindetag Baden-Württemberg und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund 2006 die sogenannten „Nördlinger Thesen“ verabschiedet. An diese grundlegenden Überzeugungen sei an dieser Stelle nochmals erinnert:

1. Die öffentliche Daseinsvorsorge ist ein prägender Ausdruck der sozialstaatlichen Tradition Deutschlands. Die Leistungen der Daseinsvorsorge sind das Fundament, auf dem ebenso stabile wie verlässliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Strukturen ruhen. Die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands betrachten diese Dienstleistungen als elementaren Teil dessen, was das deutsche Staatsvolk geistig, sozial und politisch verbindet.

2. Die eigenverantwortliche Gestaltung und Kontrolle der Erbringung der Dienste der Daseinsvorsorge durch die demokratisch legitimierten Gemeindevertretungen sind seit jeher Ausdruck der bürgerschaftlichen Teilhaberechte an der öffentlichen Hand und damit

prägender Teil der Identität des EU-Mitgliedsstaats Deutschland.

3. Jeder Mitgliedstaat der EU definiert für sich kraft eigener Kompetenz, von wem und wie Daseinsvorsorgeleistungen und die damit verbundenen Gemeinwohlverpflichtungen zu gewährleisten sind. Dies ist keine Beeinträchtigung des europäischen Binnenmarktmodells, sondern Grundvoraussetzung für das Gelingen des europäischen Integrationsprozesses.

4. Die öffentliche Daseinsvorsorge ist in Deutschland gleichermaßen gemeindliches Recht wie gemeindliche Pflicht. Städte und Gemeinden unterliegen dabei einer vielfältigen sowohl bundes- wie landesgesetzlichen Gemeinwohlbindung. Das Binnenmarktmodell der EU verkennt bereits im Ansatz, dass die Regelungen des Wettbewerbsrechts und die Forderung nach Wettbewerbsgleichheit mit dem privatwirtschaftlichen Sektor nicht gelten, soweit Gemeinden als staatliche Teileinheiten im Sinne des EU-Rechts derartige Aufgaben in ihrem Gebiet und mit eigenen Mitteln erfüllen.

5. Die EU darf nicht in die mit der Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben verbundene Organisationshoheit der Mitgliedstaaten eingreifen. Die Übertragung von Aufgaben zwischen kommunalen Einrichtungen auf der Grundlage von Gesetzen, Verordnungen oder öffentlich-rechtlichen Verträgen stellt ebenso wie die Bildung von Zweckverbänden eine dem Organisationsrecht der EU-Mitgliedsstaaten unterfallende Materie dar. Dabei ist es unerheblich, ob eine Aufgabe widerruflich, unwiderruflich, vollständig oder nur teilweise übertragen wird. Dem

darf das europäische Vergaberecht nicht widersprechen.

6. Zu der im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verbrieften gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie gehört auch die kommunale Kooperationshoheit als Ausdruck der kommunalen Organisationshoheit. Die Entscheidung einer deutschen Gemeinde für die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren anderen Gemeinden erfolgt somit auf der Ebene innerstaatlicher Verwaltungsorganisation und hat keine Marktrelevanz, also auch keine Binnenmarktrelevanz. Infolgedessen unterfällt die interkommunale Zusammenarbeit nicht dem Vergaberecht.

7. Ziel der EU-Strukturpolitik ist es, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land herzustellen. Diesem Ziel dient die interkommunale Zusammenarbeit. Sie ermöglicht den Gemeinden des ländlichen Raums, die Nachteile langer Wege und geringer Einwohnerdichte durch kooperationsbedingte Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen auszugleichen, und bewegt sich in den Grenzen des von der EU zu beachtenden Subsidiaritätsprinzips. Die EU darf sich bei ihrer Strukturpolitik nicht vorrangig auf die Metropolen konzentrieren, zumal über 80% der EU-Bevölkerung nicht in Großstädten leben.

Die Resonanz auf diese „Nördlinger Thesen“ war erfreulicherweise sehr groß. Von Seiten der Bayerischen Staatsregierung haben wir das Signal erhalten, dass die dargelegte Haltung zur Daseinsvorsorge voll umfänglich geteilt wird. „Die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge gehört

zum Grundverständnis der kommunalen Selbstverwaltung. Dies gilt sowohl für so sensible Bereiche wie die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung als auch für die Abfallwirtschaft, den Personennahverkehr sowie kulturelle und soziale Dienste. In diesem Sinne hat sich Bayern in der gemeinsamen Bund-Länder-Stellungnahme zum Grünbuch Daseinsvorsorge geäußert sowie im Rahmen des Bundesratsbeschlusses zum Weißbuch Daseinsvorsorge. Wir haben auch stets die vielfach geforderte europäische Rahmenrichtlinie zur Regelung von Leistungen der Daseinsvorsorge abgelehnt“, so die zuständige Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei, Emilia Müller, am 27. April 2006. Die Staatsministerin sprach sich dafür aus, dass sichergestellt werden muss, dass die bayerischen Kommunen mit ihrem verfassungsrechtlich verbrieften Selbstverwaltungsrecht auch in Zukunft einen festen Platz in Europa haben.

## 2. Interkommunale Kooperation

Im Mittelpunkt kommunalen Handelns steht die jeweilige Dienstleistung für den Bürger. Dies gilt gleichermaßen für die sogenannten Pflicht- als auch für die freiwilligen Aufgaben, die eine Gemeinde zu leisten hat. Aufgrund der schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen auf der einen Seite sowie der zu erfüllenden Leistungen auf der anderen Seite rückt verstärkt die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit in die kommunalpolitische Diskussion. Diese Kooperation ist nichts Neues, denn immerhin haben wir schon ein über 40 Jahre altes Gesetz

zur kommunalen Zusammenarbeit. Aber die finanzielle Notlage vieler Städte und Gemeinden veranlasst diese heute in zunehmendem Maße, gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Und neben der finanziellen Notwendigkeit der interkommunalen Kooperation steht der Wunsch der Städte und Gemeinden, ihre Aufgaben noch effizienter als bisher durchzuführen. Verschiedene Umfragen belegen, dass insbesondere die Schaffung effizienterer Strukturen bei der Aufgabenerfüllung bei der Motivation zur interkommunalen Zusammenarbeit ganz vorne steht. Diese Effizienzsteigerung wird dazu führen, dass die Leistungen der Verwaltung auch bürgernäher angeboten werden können. So gibt es bei der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene viele Beispiele, wie etwa durch geschicktes Personalmanagement neue finanzielle und personelle Ressourcen freigesetzt werden, die zu Gunsten einer bürgernahen Verwaltung verwendet werden können. Ein weiterer Vorteil in der interkommunalen Zusammenarbeit liegt darin, dass auch kleine Gemeinden durch Kooperationen Leistungen anbieten und Projekte verwirklichen können, die vorher ihre finanzielle Leistungsfähigkeit einfach überforderten.

Interkommunale Zusammenarbeit soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken. Dabei ist zu beachten, dass die Überlassung von Aufgaben an andere Kommunen oder private Dritte die Gefahr des Verlusts an Steuerung und Kontrolle der Organe einer Gemeinde birgt. Durch die Verlagerung von Aufgaben wird somit der Einfluss der kommunalen Vertretung auf die Aufgabenerledigung gemindert, teilweise sogar entzogen.

Der Sorge, dass durch Kooperationen Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde auf Personal und Organisation verloren gehen, kann durch die Wahl der Rechtsform begegnet werden, insbesondere, wenn ein besonderes Augenmerk auf die Frage der Kontrolle und des Einflusses der kommunalen Vertreter gerichtet wird. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit gilt es, rechtlich wasserdichte Regelungen zu treffen. Rechtliche Risiken können selbst geschaffen werden, indem unverbindliche und unklare rechtliche Vereinbarungen und Verträge geschlossen werden. Deshalb sollten vertragliche Vereinbarungen sehr sorgfältig ausgestaltet werden.

Die Kommunen genießen bei der Organisation der Zusammenarbeit Wahlfreiheit. Sie können sich sowohl der Organisationsform des öffentlichen als auch des privaten Rechts bedienen. In allen Bundesländern bestehen Gesetze, in denen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kommunen geregelt sind. So ist zur wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde festgelegt, dass diese wirtschaftliche Unternehmen nur dann errichten, übernehmen oder erweitern darf, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Eine privatrechtliche verfasste Organisationsform wie beispielsweise bei einem Wirtschaftsbetrieb führt in der Regel zu einer stärkeren Abkoppelung von der Gemeinde. Dies kann die Steuerung eines Unternehmens durch die Gemeinden erschweren. Die Wahl der privaten Rechtsform wird gleichwohl dann angezeigt sein, wenn die gerade mit ihr verbundenen Vorteile gegenüber der öffentlich-rechtlichen Rechts-

form überwiegen. An Vorteilen zu nennen sind die häufig effizientere und kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung aufgrund der fehlenden Bindung an zahlreiche öffentlich-rechtliche Vorgaben. Die relativ schwerfällige Organisationsstruktur des Zweckverbands gab in vielen Fällen den Ausschlag zu Gunsten einer privat-rechtlichen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Zu berücksichtigen sind aber auch die steuerrechtlichen Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Rechtsformen.

In einer von der Firma Kienbaum gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund durchgeführten Befragung bei deutschen Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern wurden als häufigste Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit genannt: Tourismusförderung, Regionalmarketing, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Informationstechnologie und Volkshochschule. Bei etwas weniger als einem Drittel aller Kooperationen erbringt eine Kommune Dienstleistungen für eine andere. Bei ca. 30% der Kooperationen haben die beteiligten Kommunen für ihre Aktivitäten eine gemeinsame Einrichtung geschaffen. Bei ungefähr 18% der Kooperationen werden die Dienstleistungen zwar gemeinsam erbracht, allerdings ohne eine gemeinsame Einrichtung. In etwa genauso vielen Fällen wurde eine andere Organisationsform gewählt. Bei den Rechtsformen haben sich fast 30% für eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung entschieden, gefolgt von der Zweckverbandslösung und der Arbeitsgemeinschaft mit gut 20%. Geringere Bedeutung haben die privatrechtliche Gesellschaft, der privatrechtliche Vertrag oder weitere Rechtsformen. Bei den Zielen der Zu-

sammenarbeit ist in mehr als 40% der Fälle das Hauptziel die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, knapp ein Drittel der Kommunen will mit der Kooperation eine Aufgabenerfüllung sicherstellen, und 18% der Zusammenarbeit hat als Hauptziel die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung. Über 83% der Kommunen sind der Auffassung, dass die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. 61% der Befragten sehen in der Zusammenarbeit eine Verbesserung ihrer Chancen im Standortwettbewerb. Des Weiteren wird eine große Chance in der Verbesserung der kommunalen Haushaltslage, in der Qualität der Aufgabenerfüllung und in der Nutzung von Größenvorteilen sowie in der Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung gesehen. Aber es gibt auch Risiken. So werden die unterschiedliche Leistungsbereitschaft der Kommunen, der Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit, der Verlust an Bürgernähe der Verwaltung sowie die Nichtberücksichtigung der Interessen kleinerer Kommunen in diesem Zusammenhang genannt.

Bei der Entscheidung über eine mögliche interkommunale Kooperation steht das Prinzip der Freiwilligkeit ganz vorne an. Nur diese Freiwilligkeit sichert die kommunale Selbstständigkeit, auf die wir gerade in Bayern einen so großen Wert legen. Das Recht auf Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet auch die Entscheidungskompetenz, die weitere Aufgabenerfüllung der unteren Ebene durch interkommunale Betätigung und kommunale Allianzen zu sichern. Es sollen gerade nicht Bund oder Länder oder gar die EU den Kommunen vorschreiben, wie die Gemeinden ihre Daseinsvor-

sorge vor Ort zu organisieren und umzusetzen haben. Die Kommunen sind durchaus selbst in der Lage zu entscheiden, in welcher Form sie die gesetzlich vorgeschriebenen Dienstleistungen anzubieten haben und – sofern noch Luft im Haushalt ist – freiwillige Leistungen erbringen können.

### 3. Fazit

Angesichts der Veränderung vieler Rahmenbedingungen müssen sich die Kommunen bereits heute schon positionieren, um sich fit zu machen für die Zukunft. Der gesellschaftliche Wandel, die demographische Entwicklung sowie die Chancen und Risiken der Globalisierung haben Auswirkungen bis in die kleinste Gemeinde. Die Folgen dieser Entwicklungen werden die Städte und Gemeinden sehr unterschiedlich treffen. Die Zukunftsfähigkeit vieler Gemeinden wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, vor allen Dingen junge Menschen und Familien vor Ort zu halten und neue hinzu zu gewinnen.

Darüber hinaus müssen der Abbau von Arbeitsplätzen und die Abwanderung junger Arbeitnehmer gerade aus den strukturschwachen Gebieten gestoppt werden. Wir brauchen in Bayern gleichwertige Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Regionen. Die bayerischen Städte, Märkte und Gemeinden sind bereit, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf diese Herausforderungen einzustellen und entsprechende Strategien zur Zukunftsgestaltung zu entwickeln. Hierzu ist es aber unabdingbar, dass die kommunale Selbstverwaltung unangetastet bleibt. Die kommunale Daseinsvorsorge ist dabei ein grundlegender Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Und im gleichen Atemzug ist die interkommunale Kooperation zu nennen. Diese garantiert das Überleben auch kleinerer Gemeinden. Denn ortsnahe politische Entscheidungsfindungen und effizientes Verwaltungshandeln sind keine Gegensätze, sondern bilden gerade durch die interkommunale Zusammenarbeit eine Symbiose.



# Umweltschutz in der Kommune

Silke Franke

## 1. Umweltschutz – heute wieder ein Top-Thema?

Seit 1950 ist die Weltbevölkerung von 2,5 auf heute 6,4 Milliarden Menschen angestiegen. Gleichzeitig sind der globale Wasserverbrauch um das Dreifache, der Kohlendioxidausstoß um das Vierfache und der Fischfang um das Fünffache gestiegen.<sup>1</sup> Das sind beeindruckende Zahlen, doch kaum jemand kann nachvollziehen, was sie bedeuten und welche Folgen sie für die Umwelt haben. Erst die Erfahrungen mit rasch aufeinanderfolgenden Hochwasserereignissen, Murenabgängen und Stürmen haben die Öffentlichkeit wachgerüttelt und die Medien veranlasst, den globalen Klimawandel als ernstzunehmendes Thema aufzugreifen. Umweltschutz ist im Zusammenhang mit Klimaschutz wieder in das öffentliche Bewusstsein vorgedrungen. Dies bestätigt die aktuelle Umweltbewusstseinsstudie<sup>2</sup>: Bei der Frage nach den wichtigsten Problemen Deutschlands ist der Umweltschutz von Platz 4 in den Jahren 2000 und 2002, über Platz 3 im Jahr 2004 auf Platz 2 geklettert. Zwei Drittel der Bevölkerung sind sogar überzeugt, dass sich eine konsequente Umweltpolitik positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auswirkt. Die reprä-

sentative Umfrage zeigt jedoch auch: Umweltschutz bleibt für viele Befragte vor allem Aufgabe der Politik. Die Bürger selbst sind jedoch wenig bereit, ihr Verhalten im Alltag zu ändern, um die Umwelt zu entlasten. So haben die Privathaushalte in Deutschland in den Jahren 1995 bis 2005 durch immer größer werdende Wohnflächen und mehr Elektrogeräte in der Summe mehr zusätzliche Energie verbraucht als sie gespart haben.<sup>3</sup> Und der Schutz von z.B. seltenen Tier- und Pflanzenvorkommen wird v.a. dann als verzichtbarer Luxus gesehen, wenn wirtschaftliche Interessen entgegenstehen oder persönliche Einschränkungen drohen. Der generell akzeptierte Schutzgedanke hört vor dem eigenen Gartenzaun auf – diese Einstellung hat in der englischen Kurzformel „nimby“ (not in my backyard) seinen Ausdruck gefunden.

Die Kommunalpolitik hat es dementsprechend nicht leicht, den Schutzauftrag gegenüber Einzelinteressen von z.B. Bauwerbern und Grundstückseigentümern durchzusetzen. Denn dies „erfordert ein hohes Maß an Zivilcourage und Argumentationsbereitschaft – und das bringen bei weitem zu wenige Bürgermeister, Gemeinderäte und Verwaltungsmitarbeiter auf.“<sup>4</sup> Publik

geworden ist dies am Beispiel des „Bebauungsplan Muderholz“: Die Gemeinde Ofterschwang im Landkreis Oberallgäu hat laut Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 31. Mai 2006 den Belangen des Bodenschutzes sowie der Erhaltung kennzeichnender Orts- und Landschaftsbilder nicht das nötige Gewicht beigemessen und insofern die Bedeutung und Tragweite des Art. 141 Abs. 1 Satz 4<sup>5</sup> der Bayerischen Verfassung verkannt. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass zwei Drittel der Bevölkerung noch am ehesten den Umwelt- und Naturschutzverbänden zutrauen, sinnvolle Lösungen für Umweltprobleme zu erarbeiten.<sup>6</sup>

## **2. Was machen vorbildliche Gemeinden?**

Umweltschutz hat für Kommunen an Aktualität und Dringlichkeit gewonnen, die Umsetzung ist aber nicht einfacher geworden. Und doch gibt es ermutigende Beispiele, die zeigen, dass sich Kommunen dieser Herausforderung und Verantwortung stellen. Dies hat sich zumindest im Forschungsvorhaben „21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung“ gezeigt, das der Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz durchgeführt hat.<sup>7</sup> Dabei haben 21 Gemeinden, die für ihre Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung von Experten viel Anerkennung erhalten haben, in sogenannten Qualitätszirkeln ihre Projekte beschrieben und Erfahrungen ausgetauscht. Ziel war es, nicht

aus externer Expertensicht, sondern aus der Perspektive der Gemeinden selbst in Erfahrung zu bringen, was die Qualität nachhaltiger Gemeindeentwicklung ausmacht. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bilden im Wesentlichen die Grundlage für die nun folgende Darstellung von Handlungsempfehlungen für exemplarische Themen des kommunalen Umweltschutzes.

### **2.1 Energie und Klima**

Bis zum Jahr 2010 soll der Anteil erneuerbarer Energien auf 4,2% (Primärenergieverbrauch) bzw. 12,5% (Stromverbrauch) steigen. Dies sieht zumindest die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie vor.<sup>8</sup> Von diesen Zielen ist Furth bei Landshut weit entfernt – und zwar im positiven Sinne. Denn in der 3.000 Einwohner zählenden Gemeinde werden derzeit bereits ca. 80% Wärme und 30% Strom aus erneuerbaren Energien erzeugt. Dabei hat der Ort weder bei der Sonneneinstrahlung noch bei Wind- oder Wasserkraft eine besondere Ausgangssituation vorzuweisen. Das Potenzial liegt vielmehr in der Gemeinde selbst, denn der Energiebereich ist dort zu einem breit verankerten und ehrgeizig vorangetriebenen Thema geworden: In Furth wurde die Idee des „Bürgersolarkraftwerkes“ entwickelt und erstmals umgesetzt. Hier ging die erste netzgekoppelte Photovoltaikanlage Niederbayerns aus dem 1.000-Dächer Programm des Bundes und das erste deutsche Hackschnitzelheizwerk mit Brennwerktechnik und Solarunterstützung in Betrieb. Das kommunale Wärmesaniierungsprogramm und die regelmäßig angebotene Energieberatung liefern den Bürgern weitere Anreize,



Teilnehmer des Projekts „21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung“ treffen sich für einen Erfahrungs- und Ideenaustausch in Dietfurt. Der 1. Bürgermeister Klaus Stephan: „Schulung und Qualifikation der Beteiligten müssen im Vordergrund stehen, um eine nachhaltige Wertschöpfung zu erreichen. Wir haben in unserer Gemeinde eine sehr gute Verbindung zwischen Schule, Handel und Handwerk.“

vorhandene Einsparpotenziale auszu-schöpfen.

Mögliche Risiken, die vom Klimawandel und einer Abhängigkeit von einzelnen Energielieferanten ausgehen, sind für Kommunen eine große Motivation, tätig zu werden. Darüber ist der Energiebereich auch ein interessanter Wirtschaftsfaktor geworden. So weiß die mittelfränkische Gemeinde Schwarzenbruck, dass ihr gemeindliches Förderprogramm bei einem Volumen von 23.000 € im Jahr 2005 eine Gesamtinvestitionssumme von mehr als 300.000 € angestoßen hat. Diese dürften v.a. dem regionalen Handwerk zu Gute gekommen sein. Um Potenziale systema-

tisch zu erschließen, hat Unterhaching für das Gemeindegebiet einen sogenannten Energie-Atlas erstellen lassen. Dieser zeigt u.a. auf, welchen Anteil die einzelnen Energieträger einnehmen, wo sich Blockheizkraftwerke rentieren und welche Dachflächen sich für Solaranlagen eignen würden.

Weitere Handlungsmöglichkeiten

- Ermittlung von Energieverbrauch, CO<sub>2</sub>-Emission sowie dem Potenzial für erneuerbare Energien,
- Aufstellung integrierter kommunaler Klimaschutzkonzepte mit Zielgrößen,

- Einführung eines kommunalen Energiemanagements mit Energiebüros oder Energieagenturen,
- Investitionen in moderne Technik (z.B. Fern- und Nahwärmenetze, Kühlungsnetze),
- Vorbildfunktion in den eigenen Einrichtungen und Gebäuden (z.B. durch rationelle Energienutzung, Bereitstellung von Wand- und Dachflächen für Solaranlagen, Umrüstung der kommunalen Fahrzeuge auf Biotreibstoffe),
- Beteiligung an Förderprogrammen, Teilnahme an Kampagnen und Wettbewerben (z.B. Solarbundesliga),
- Initiierung von kooperativen Energieprojekten (z.B. Verknüpfung von Grünflächenpflege mit Biomasse-nutzung),
- Mobilisierung von privatem Kapital (z.B. durch Beteiligungsmöglichkeiten bei Bürgerkraftwerken oder Rabatte für erneuerbare Energieanlagen),
- Bildungsmaßnahmen (z.B. Ausbildung des Handwerks), Beratung (Architekten, Bauherren) und Bewusstseinsbildung (z.B. 50:50 Modell an Schulen) und
- Selbstverpflichtungserklärungen, Beitritt zu Bündnissen (z.B. Bayerisches Klimabündnis).

## 2.2 Siedlung und Fläche

Die Problematik des Flächenverbrauchs ist im Bewusstsein der Öffentlichkeit nicht so prominent verankert wie der Klimawandel, aber nicht weniger dringlich. So sind beispielsweise zwei Drittel aller in Deutschland vorkommenden Biotoptypen als gefährdet einzustufen. Ein Anteil von 15% ist sogar von völliger Vernichtung bedroht.<sup>9</sup>

Zu den Ursachen zählen die Zerstörung, Zerschneidung und Beeinflussung durch Städtebau, Verkehrsplanung und Abbau von Rohstoffen und intensive landwirtschaftliche Nutzung.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie will den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 ha pro Tag begrenzen. Ein ambitioniertes Ziel, wenn man bedenkt, dass der Wert derzeit bei 118 ha liegt.<sup>10</sup> Allein in Bayern werden tagtäglich 15,8 ha Freifläche zu Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt. Dabei stellt dies bereits einen Rückgang um fast 50% in Vergleich zu den Jahren 2000 und 2004 dar.<sup>11</sup>

Immer noch gibt es Gemeinden, die in der Hoffnung auf mehr Steuereinnahmen und Arbeitsplätze Gewerbegebiete ausweisen, obwohl leerstehende Flächen der Nachbargemeinden eine andere Realität zeigen. Jede Neuerschließung von Bauflächen außerhalb der bisherigen Siedlungskerne verbraucht nicht nur Landschaft, sondern führt auch zu mehr Verkehr und damit zu weiteren Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Lärm und Schadstoffemissionen.

Auf einen weiteren Aspekt macht die Plakatserie „Wie wohnen – wo leben? Flächen sparen – Qualität gewinnen“ aufmerksam<sup>12</sup>: „Schon einmal einem Touristen in der Neubausiedlung begegnet?“ betitelt sie sarkastisch eine Luftbildaufnahme, welche die nicht zu leugnende Eintönigkeit einer Neubausiedlung vom Reißbrett offenbart. Unbeantwortet bleibt außerdem die Frage, wer die Unterhaltskosten trägt, wenn die Infrastruktur nicht im erhofften Maß ausgelastet ist. Ein nicht

unwahrscheinliches Szenario, denn auch einige bayerische Regionen werden den demographischen Wandel negativ zu spüren bekommen.

Während die einen Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang und leerstehenden landwirtschaftlichen Gebäuden oder Einzelhandelsflächen zu kämpfen haben, bestimmen bei anderen Gemeinden Zuzugsdruck, Knappheit an verfügbaren Flächen und Standortkonkurrenz die Problemsituation.

Dieser Herausforderung hat sich die Gemeinde Weyarn im Landkreis Miesbach gestellt. Die ländliche Lage mit Nähe zu München und Autobahnanschluss macht den Standort für Bauland- und Immobilienspekulation attraktiv. Die zentrale Frage für die Gemeinde war: Wie können wir entsprechend der kommunalen Planungshoheit eine eigene – und zwar ländliche – Identität bewahren? Weyarn hat daraufhin gemeinsam mit den Bürgern ein Leitbild entwickelt, das konkrete planerische Leitlinien als Entscheidungsgrundlage bietet, und eine konsequente Bodenpolitik eingeführt, die Qualität vor Quantität setzt. Der Flächennutzungsplan wird als zentrales Steuerungsinstrument im Sinne eines kommunalen Flächenmanagements eingesetzt. Baugebiete werden nur noch ausgewiesen, wenn die Grundstücke der Gemeinde gehören. Sie werden ausschließlich im Erbbaurecht an ortsansässige junge Familien oder Gewerbetreibende weitergegeben. Dezentrales, dorfangepasstes Gewerbe soll das Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten fördern. In Einzelgesprächen wird bei den Bauherren um Verständnis für die öffentliche und soziale Funktion des Bauens geworben.

Weitere Handlungsmöglichkeiten:

- Entwicklung von Zielen, Konzepten und Projekten für kosten- und flächensparendes, umweltfreundliches und sozialgerechtes Bauen bzw. Sanieren,
- Integration der Ziele in die Bauleitplanung (z.B. Festsetzungen in Bebauungsplänen),
- stärkere Ausrichtung der Planungen an den demographischen Wandel (Bedarfsorientierung und Flexibilität von Nutzungsformen),
- Erfassung innerörtlicher Entwicklungspotenziale (z.B. Baulücken, Brachflächen, An- und Aufbauten), aber auch Entsiegelung und Flächenrückbau,
- Einsatz eines kommunalen bzw. regionalen Flächenressourcen-Managements,
- Nutzung von Instrumenten wie Öko-Konto, Flächenbevorratung, teilweiser Flächenerwerb, Baulandbewirtschaftung,
- Entwicklung eines Informations- und Beratungsangebots für Bauherren bzw. Sanierer und
- Selbstverpflichtungserklärung oder Beitritt zu Bündnissen (z.B. Bayerisches Bodenschutzbündnis).

### 2.3 Natur und Landschaft

Natur und Landschaft sind in Bayern durch jahrhundertelange Nutzung geprägt. Schutzgebiete alleine reichen jedoch nicht aus, um die daraus entstandene Vielfalt zu erhalten. Vielmehr müssen auch die Belastungen in der Fläche (z.B. Stickstoffeintrag) vermindert werden. Ökologischer Landbau ist ein Beispiel für eine möglichst schonende Ressourcennutzung. Daher will

die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie seinen Anteil bis zum Jahr 2010 auf 20% der Fläche steigern. Zwar liegt „Bio“ bei den Konsumenten im Trend (laut Umweltbewusstseinsstudie kaufen 41% der Befragten „immer“ oder „häufig“ Bio-Produkte), doch schlägt sich dies hierzulande nicht in der Fläche nieder – bis 2005 lag der Anteil des ökologischen Landbaus bei nur 4,7%.<sup>13</sup>

Anders die Situation in Schleching. Hier betreiben die Landwirte zu 30% ökologischen Landbau. Dieser Erfolg beruht auf dem „Ökomodell Achenental“, an dem sich seit 10 Jahren mehrere Gemeinden im Chiemgau beteiligen. Unter dem Leitmotiv „Gesunder Lebensraum – Herausforderung für uns alle“ sollen die landwirtschaftlichen Betriebe gesichert, die Kulturlandschaft erhalten und der naturverträgliche Tourismus gefördert werden.

Der Biotopverbundmanagementplan legt fest, welche Pflegemaßnahmen für die Erhaltung und Optimierung der vorhandenen Biotope notwendig sind. Im Rahmen des Qualitätszeichens „Kulturlandschaft Achenental“ werden die landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirte, die über die staatlichen Förderungen hinausgehen, von den Gemeinden honoriert. Die Aktionen werden von einer festen Organisationsstruktur mit Geschäftsführer und zwei Gebietsbetreuerinnen betreut. Dies garantiert die notwendige intensive Vernetzung und Zusammenarbeit von Vereinen, Verbänden, Fachbehörden und Nachbargemeinden.

Diesen Weg gehen auch die Gemeinden nördlich des Forggensees. In der Region Auerbergland ist die interkommunale Zusammenarbeit über Jahre gewachsen

und geht längst über den Tourismusbereich oder gemeinsame Bauhöfe hinaus. Eines der neueren gemeinsamen Vorhaben ist der vorsorgende Hochwasserschutz. Dazu wurde eine auf die Wassereinzugsgebiete bezogene Pilotstudie erstellt. Sie hat ermittelt, dass in der Landschaft durchaus „erhebliches Retentionspotenzial“ vorhanden ist.<sup>14</sup> Dieses kann jedoch nur durch koordiniertes und strategisches Vorgehen aller Beteiligten (Kommunen, Fachbehörden und Verbände) wirksam aktiviert werden.

Weitere Handlungsmöglichkeiten:

- Erfassung und Analyse von Kennzahlen (z.B. Vorkommen besonderer Arten oder Biotope, Flächennutzung, Belastungen),
- Festlegung von Schutz- und Entwicklungszielen, Umsetzung spezieller Maßnahmen,
- Nutzung der Instrumente wie Landschaftsplanung, Bauleitplanung, Öko-Konto, Verfahren der Ländlichen Entwicklung sowie vertragliche Vereinbarungen und gemeindliches Satzungsrecht,
- Vorbildfunktion und Entwicklung von Anreizen z.B. für Wasser sparen, Abfalltrennung etc.,
- Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung (z.B. Bachpatenschaften, Naturlehrpfade) und
- Selbstverpflichtungserklärung oder Beitritt zu Bündnissen (z.B. cittaslow – Internationale Vereinigung der lebenswerten Städte).

## 2.4 Regionale Wirtschaftskreisläufe

Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung der Wirtschaftsleistung

sind nach wie vor die Top-Themen, wenn in Deutschland nach den wichtigsten Problemen und politischen Aufgaben gefragt wird.<sup>15</sup> Es bleibt jedoch eine große Herausforderung, Wirtschaftsprozesse so zu gestalten, dass die Belastungen für die Umwelt möglichst gering gehalten werden. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie verwendet hierfür die Energie- und Ressourceneffizienz als Indikator. Sie soll gegenüber 1990 bis 2020 um den Faktor 2 steigen. Zwar hat sich die Produktivität in den letzten Jahren tatsächlich verbessert, doch hat dies weder zu einem absoluten Rückgang des Energieverbrauchs noch zu einem im Durchschnitt sparsameren Rohstoffeinsatz geführt. Die Effekte werden durch andere Faktoren („globalisierte Wirtschaft“) überlagert, die Probleme durch Importe verlagert („ökologischer Rucksack“).

Um wieder mehr Transparenz und Einfluss zurück zu gewinnen, setzen viele Akteure inzwischen auf regionale Wirtschaftskreisläufe und „Fair Trade“. Produzenten und Verarbeitungsbetriebe, Händler und Lieferanten sowie Endabnehmer gehen dabei ein Bündnis ein, wie z.B. die Regionalvermarktungsinitiative „Solidargemeinschaft Unser Land“ zum Ausdruck bringt.

Gemeinden können solche Projekte mit initiieren oder zumindest ideell fördern und unterstützen. Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinde Herrsching. Durch die Herausgabe des „Herrschinger Einkaufsführers“ erhalten die Bürger Tipps für den umweltfreundlichen Einkauf und Reparaturmöglichkeiten vor Ort sowie Hintergrundinformationen zu etwa 300 Konsumartikeln. Außerdem konnten mehrere Betriebe für ein Öko-Auditing gewonnen werden.

## Weitere Handlungsmöglichkeiten

- Entwicklung ökologischer Gewerbekonzepte, Bevorzugung des „sanften Tourismus“, Sicherung weicher Standortfaktoren (z.B. attraktive Landschaft),
- Nutzung von Managementinstrumenten (z.B. Öko-Audit, ÖkoProfit),
- Stärkung regionaler Kreisläufe (z.B. durch Regional- und Gütesiegel, Direktvermarktungseinrichtungen),
- Anreize für bewusstes Konsumverhalten (z.B. durch Initiierung von Tauschringen, Unterstützung von Eine-Welt-Veranstaltungen, Erarbeitung von Reparatur-, Miet- und Secondhandführern),
- Vorbildfunktion, z.B. bei der kommunalen Beschaffung und Auftragsvergabe (Bevorzugung langlebiger Produkte, Verwendung von Mehrweg- und Nachfüllsystemen etc.) und
- Beteiligung an Aktionen (z.B. „Tag der Regionen“), Selbstverpflichtungserklärung oder Beitritt zu Bündnissen (z.B. Aalborg Commitments).

## 2.5 Verkehr und Mobilität

Durch Abgase und Lärm verursacht der Autoverkehr mit die stärksten Belastungen im Wohnumfeld. Theoretisch finden Maßnahmen zur Begrenzung und Reduzierung des Autoverkehrs bei der Bevölkerung große Zustimmung, doch gleichzeitig nimmt die tatsächliche Autonutzung und -wertschätzung weiter zu. Das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Transportintensität im Güter- und Personenverkehr zu reduzieren, konnte bislang nicht erreicht werden. Im Gegenteil, das Verkehrsaufkommen steigt weiter.

Für die Kommunen scheinen die Handlungsspielräume im Verkehrsbereich gering zu sein: Die Mobilitätsbedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft sind schwer zu verändern, die Kosten bei Baumaßnahmen sehr hoch, die Einflussmöglichkeiten auf die jeweiligen Träger der Infrastruktur oder die privaten und staatlichen Verkehrsdienstleister gering.

Und doch gibt es Beispiele die zeigen, dass man bereits mit kleinen Gestaltungsmaßnahmen die Lebensqualität der Bürger steigern und die Umwelt entlasten kann. Mit mehreren Aktionen hat beispielsweise Gunzenhausen, Erholungsort im Fränkischen Seenland, zusammen mit Agenda 21-Arbeitskreisen das Mobilitätsverhalten zum Thema gemacht. Auf Anregung der Bürger wurde das Radwegenetz erweitert, neu markiert und beschildert und mit Fahrradboxen sowie Fahrradständern attraktiver gestaltet. Auch die Stadtbuslinien wurden verbessert, z.B. durch dichtere Taktung und mehr Haltestellen sowie neue Bushäuschen und Sitzbänke. Der Zuspruch ist seitdem deutlich gewachsen. Wer dennoch auf das Auto angewiesen ist, kann das Kursangebot zum umweltbewussten Autofahren nutzen.

Weitere Handlungsmöglichkeiten

- Verkehrsvermeidende Planung von Raum- und Siedlungsstrukturen, z.B. durch Nutzungsmischung („Stadt der kurzen Wege“),
- Gestaltung der Aufenthaltsqualität des Straßenraums, z.B. Verkehrsberuhigung, Ordnung des ruhenden Verkehrs, Begrünungsaktionen etc.,

- Kurse für verantwortliches Autofahren,
- Anreizmaßnahmen für die Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zu nachhaltigeren Verkehrsmitteln (z.B. Car-Sharing, Mitfahrzentrale, Vergünstigungen für Stadtbusse),
- Verbesserung des ÖPNV (z.B. Liniennetz, Taktung, Preis-Leistung, Fuhrpark etc.) sowie der Fuß- und Fahrradwege (z.B. breitere und sichere Wege, Fahrradverleih),
- Vorbildfunktion (z.B. durch Benutzung schadstoffärmerer Fahrzeuge) und
- Beteiligung an Aktionen, Beitritt zu Bündnissen (z.B. „In die Stadt ohne mein Auto“/Eurocitys for a New Mobility Culture).

### **3. Integrierte Konzepte sind das Gebot der Zukunft**

Der Verband für Kommunales Management schätzt, dass mehr als zwei Drittel aller kommunalen Aufgabenbereiche umweltrelevant sind.<sup>16</sup> Allein daraus lässt sich die Bandbreite ermesen, die der Umweltschutz fachübergreifend einnimmt. Die meisten Herausforderungen können weder allein durch sektorale Maßnahmen noch durch Kirchturmpolitik gelöst werden – Hochwasser, Murenabgänge, Feinstaub oder gentechnisch veränderte Blütenpollen erkennen weder Gartenzäune noch Gemeindegrenzen an.

Spätestens seit der Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 wurde der Weltgemeinschaft deutlich gemacht, dass es eine integrierte Sichtweise braucht, die der Komplexität der Probleme gerecht wird



und die alle Akteure auf allen Ebenen einbindet. Denn eine rein sektorale Betrachtung birgt die Gefahr, dass die Belange des jeweiligen Sektors überproportional hoch bewertet werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen befürchtet, dass dabei den involvierten wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor den Belangen des Umweltschutzes eingeräumt wird.<sup>17</sup> Nach Auffassung des Rates kommt der zentralen Koordinierungs- und Gestaltungsfunktion der räumlichen Gesamtplanung daher eine besondere Bedeutung zu.

Die Europäische Kommission sieht dies ähnlich und empfiehlt den Kommunen daher dringend integrierte Konzepte für die Bewirtschaftung der städtischen Umwelt.<sup>18</sup> Ein erster Meilenstein auf dem Weg zu Umsetzung dieser Empfehlung ist die „Leipzig Charta“, die im Mai 2007 von den jeweils zuständigen Ministern der Europäischen Union angenommen wurde. Damit verpflichten sie sich, das Instrument der fachübergreifend konzipierten, integrierten Stadtentwicklung voranzubringen. Sie soll sich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientieren und alle relevanten Belange und Interessen gleichzeitig und gerecht berücksichtigen.<sup>19</sup>

Was in der Diplomatensprache zunächst sehr abstrakt formuliert klingt, ist jedoch ein Thema, das durchaus von einigen Gemeinden in der Praxis aufgegriffen wird. Ein Beispiel ist das Modell der lokalen Nachhaltigkeitsstrategie von Ingolstadt. Hier wurde der Stadtentwicklungsplan mit mehreren Prozessen sowie einer breiten Bürgerbeteiligung (einem „Tag der Visionen“ als informative Großveranstaltung sowie mehreren Bürgerkonferenzen zur

konkreten Rückkopplung der verschiedenen Entwicklungsschritte) verzahnt.

#### **4. Eine notwendige breite Bildungsoffensive für die nachhaltige Entwicklung**

Weder die Beteiligung und Partizipation gesellschaftlicher Akteure noch die Integration von Umweltbelangen sind Selbstläufer. Solche Ansätze sind anspruchsvoller als gedacht. Selbstverpflichtungen, Checklisten, Wettbewerbe, Planungsinstrumente etc. sind letztendlich nur so viel wert, wie sie von den Verantwortlichen auch ernst genommen und umgesetzt werden. Entscheidend(er) sind demnach Denkmuster, Einstellungen und Verhaltensweisen, die darüber entscheiden, ob Bürgermeister und Gemeinderäte sich in der Praxis für nachhaltige Lösungen einsetzen sowie Kompetenzen, die die Akteure befähigen, Projekte und Instrumente richtig einzusetzen.

Genau dies ist das Anliegen der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Über die Auszeichnung und Darstellung von Dekade-Projekten sollen Gestaltungskompetenzen vermittelt werden wie z.B. vorausschauendes Denken und Handeln, interdisziplinäres Arbeiten, Partizipationsfähigkeit, Mut zur Reflexion, aber auch Offenheit, Empathie und Solidarität.<sup>20</sup>

Dem Erwerb von solchen Kompetenzen (capacity building) wird und muss immer größere Bedeutung geschenkt werden. Netzwerke bieten Kommunen wichtige Impulse. Sie sollten ausgebaut und gefördert werden, da im direkten Vergleich von Problemen, Herangehensweisen und Lösungen im Kolle-

genkreis ausgehandelt wird, was gute Kommunalpolitik ausmacht. Standpunkte, die auf gleicher Augenhöhe ausgetauscht wurden, werden besser akzeptiert. Den Kommunen stehen

hierzu Einrichtungen wie etwa die Schulen der Dorf- und Landentwicklung zur Seite. Schließlich geht es um nichts anderes als die Zukunftsfähigkeit.

## Anmerkungen

- 1 Radermacher, Franz Josef/Beyers, Bert: Welt mit Zukunft. Überleben im 21. Jahrhundert, Hamburg 2007, S.21.
- 2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Umweltbewusstsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Paderborn November 2006.
- 3 Umweltbundesamt (UBA): Wie private Haushalte die Umwelt nutzen – höherer Energieverbrauch trotz Effizienzsteigerung, Hintergrundpapier, Berlin November 2006.
- 4 Wölz Müller, Martin: Schutz der Landschaft ist bindendes Verfassungsrecht. Bayerischer Verfassungsgerichtshof erklärt Bebauungsplan der Gemeinde Oster-schwang für nichtig, in: Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V (Hrsg.): Schöne Heimat, Heft 2006/3, S.135-139.
- 5 „Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, ... sowie kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten.“
- 6 Umweltbundesamt (UBA): Wie private Haushalte die Umwelt nutzen.
- 7 Magel, Holger/Franke, Silke: 21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, Endbericht im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, München März 2007 (Veröffentlicht unter: <http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/agenda/komma21>); Dies.: 21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, Tischvorlage für die 80. Sitzung des Landtagsausschusses für Umwelt und Verbraucherschutz am 19. April 2007 (Veröffentlicht unter: [www.landentwicklung-muenchen.de](http://www.landentwicklung-muenchen.de)).
- 8 Vgl. Statistisches Bundesamt 2007.
- 9 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten. (= Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852 vom 5.6.2002), Berlin, 2002.
- 10 Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007.
- 11 Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (BayStMUGV): Daten und Fakten zum Flächenverbrauch ([http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/daten\\_flaechverbr.htm](http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/daten_flaechverbr.htm); letztes Update der Seite: 15.9.2006).
- 12 Ausstellung, die das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz und der Bund Naturschutz Bayern Interessierten im Rahmen des Bündnisses zum Flächensparen zur Verfügung stellen.
- 13 Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland.
- 14 Aulig, Günther/Øverland, Halvor/Krüger, Gerd-Michael: Vorbeugender Hochwasserschutz in der Ländlichen Entwicklung, in: DVW Bayern Mitteilungen 1/2004, S.5-32.
- 15 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Umweltbewusstsein in Deutschland.
- 16 Kösters, Winfried: Umweltpolitik. Themen, Probleme, Perspektiven, München 2004.
- 17 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, S.155.
- 18 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt, Brüssel den 11.1.2006.
- 19 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.): Leipzig

Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007 ([http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_)

998676/Leipzig-Charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-Stadt-Angenommen-am-24.-Mai-2007.pdf; Seite zuletzt aufgerufen am 1.7.2007).

<sup>20</sup> Siehe <http://www.bne-portal.de> [www.bne-portal.de](http://www.bne-portal.de)

## Literatur

**Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) et alii (Hg.):** Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Stockach 2006.

**Bundesregierung:** Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige

Entwicklung, Berlin 2002.

**Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU):** Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Umweltgutachten (= Deutscher Bundestag Drucksache 15/3600 vom 2.7.2004), Berlin 2004.

# Perspektiven einer zukunftsorientierten Kulturpolitik

Hans Zehetmair

## 1. Kommunalpolitik im Zeitalter der Globalisierung

*„Mit der Politik kann man keine  
Kultur machen, aber vielleicht mit  
Kultur Politik.“*  
(Theodor Heuss)

Der Globalisierungsprozess unserer Zeit, der einen umfassenden Wandel der Lebens- und Arbeitswelt bedeutet und daher von zahlreichen Menschen als Bedrohung empfunden wird, stellt die Kommunalpolitik in eine neue Verantwortung. Vielen Bürgern ist es gerade jetzt ein Bedürfnis, Vertrautes und Bewahrenswertes zu erhalten. Entsprechend sieht sich die kommunale Kulturpolitik mit nicht einfach zu lösenden Aufgaben konfrontiert. Sie soll zugleich modern und traditionsbewusst, wettbewerbsorientiert und bürgernah sein. Kulturfelder wie Heimat-, Brauchtums- und Denkmalpflege, Erwachsenenbildung, Museen, Theater, Musik oder alternative Kunstvarianten sind von jeweils eigener Bedeutung. Es wäre falsch, sie in ein hierarchisches Verhältnis zu stellen, denn die Menschen nehmen das kulturelle Angebot in unterschiedlichen Formen wahr.

Die Gestaltung einer ausgewogenen Kulturpolitik erweist sich allerdings als schwierig. Denn infolge knapper Finan-

zierungsmittel ist eine Bewertung respektive Auswahl der zu fördernden Kulturaktivitäten unumgänglich. Die dazu nötigen Kriterien sind jedoch nicht festgelegt und eine gleichmäßige Verteilung der Fördermittel nach dem Gießkannenprinzip bleibt für einzelne Kulturbereiche unzureichend. Dennoch muss sich Kultur, ist sie Empfänger öffentlicher oder staatlicher Förderung, bis zu einem gewissen Grad politische Maßstäbe anlegen lassen. Ebenso sollte aber auch die Politik die Autonomie von Kunst und Kultur respektieren.

Vor diesem Hintergrund versteht sich dieser Beitrag nicht als wissenschaftliche Studie, sondern als Anreiz für künftige Kommunalpolitiker und andere an kulturpolitischen Themen Interessierte. Die Intention dabei ist, der Leserschaft die Aufgaben einer modernen, zukunftsorientierten Kulturpolitik und die damit verbundenen Anforderungen an kommunale Mandatsträger nahe zu bringen.

## 2. Der kommunale Kultur- auftrag

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland besitzen die Länder die Kulturhoheit. Dabei fällt die Zuständigkeit für Kultur vorwiegend in

den Aufgabenbereich der kommunalen Gebietskörperschaften. Rechtsgrundlage hierfür ist Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ Gemäß einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind davon insbesondere solche Aufgaben betroffen, die „in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden können.“<sup>1</sup> Zudem interpretiert das Bundesverfassungsgericht Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes als eine „objektive Wertentscheidung für Freiheit und Kunst“, so dass dem Staat die Aufgabe zufällt, „ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.“<sup>2</sup>

Diesem prinzipiellen Auftrag zur kommunalen Kulturarbeit ist jedoch nicht zu entnehmen, in welcher Form und in welchem Umfang die Kommunen lokale Kulturaktivitäten zu fördern haben.<sup>3</sup> Vielmehr verfügen die kommunalen Gebietskörperschaften in der Kulturpolitik über einen weitgehenden Gestaltungsraum, ohne den Staat dabei aus seiner verfassungsmäßigen Verantwortung zu entlassen.

### **3. Die kommunale Kulturfinanzierung**

Obwohl im deutschen Verbund-Föderalismus die Länder für die Förderung

kultureller Institutionen respektive Projekte von überregionaler oder internationaler Bedeutung verantwortlich sind, ist Kulturpolitik vor allem Kommunalpolitik. Das zeigt schon allein der Tatbestand, dass etwa die Hälfte der öffentlichen Ausgaben für Kunst- und Kulturpflege von den kommunalen Gebietskörperschaften aufgebracht werden. Entsprechend bildet die finanzielle Ausstattung der Kommunen, deren Einnahmen sich aus Steuern, Gebühren, Beiträgen und Zuweisungen zusammensetzen, eine weitere Rahmenbedingung für kulturpolitisches Handeln in der Bundesrepublik Deutschland.

Allerdings ist die kommunale Finanzausstattung in den letzten Jahren von zwei Seiten unter Druck geraten: zum einen durch stagnierende oder stark rückläufige Steuereinnahmen, zum anderen durch steigende Ausgaben für soziale Leistungen. Beide Faktoren schränken den Freiraum der kommunalen Gebietskörperschaften zur Ausübung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben erheblich ein. Dazu gehört insbesondere der Kulturbereich, der in Zeiten finanzieller Engpässe oft als Letztes berücksichtigt oder als Erstes beschnitten wird. Das ist aber ein falscher Weg, denn auch wirtschaftlich stellt das örtliche Kulturangebot einen beachtlichen Faktor dar. Es bestimmt zunehmend die Attraktivität und damit die Zukunft der Städte und Gemeinden.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten des öffentlichen Kulturbetriebs wie Kultursponsoring, private Fördervereine etc., die einerseits die Kürzungen der staatlichen Kultur-

ausgaben auffangen können und andererseits die Werte und Traditionen der Kulturpolitik berücksichtigen. Fest steht aber, dass die Rückgewinnung eines umfassenden Finanzierungsrahmens notwendig ist, wenn die Kommunen auch in Zukunft ihrem Kulturauftrag nachkommen und den Subsidiaritätsgedanken verwirklichen sollen.

#### **4. Kommunale Kulturförderung in der Praxis**

Infolge der zwingenden Sparmaßnahmen öffentlicher Haushalte sowie angesichts der Tatsache, dass die kulturpolitischen Entscheidungsträger auf dem europäischen Parkett immer zahlreicher werden, entwickelte sich in den letzten Jahren eine facettenreiche Diskussion um Kompetenzverteilung, Zuständigkeiten und kulturelle Entwicklungen. Das Zusammenwirken zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und dem Staat sollte jedoch stets vor dem Hintergrund abgewogen werden, dass die nächst höhere Ebene nur solche Aufgaben übernehmen kann, die die jeweiligen Möglichkeiten der unteren Selbstverwaltungsebene übersteigen.

##### **4.1 Subsidiarität und Dezentralisierung**

Die Förderung der Kultur durch die übergeordneten Stellen nach dem Subsidiaritätsprinzip garantiert, dass die regionale Kulturpolitik, deren Autonomie sowohl in Deutschland wie auch in Europa das Fundament für Kreativität und Innovation stellt, keineswegs ein-

geschränkt wird. Darüber hinaus impliziert das Prinzip der Subsidiarität die Möglichkeit, durch Kooperation zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften Synergien aufzubauen, um beispielsweise gemeinsame Projekte zu verwirklichen, die eine Kommune alleine nicht tragen kann. Dabei sollte die kooperative Gestaltung und Verantwortung der Kommunen vorwiegend solche kulturellen Angebote und Einrichtungen umfassen, die sowohl für das individuelle Profil wie auch für die Identität der Region von Bedeutung sind.

Das Modell der Dezentralisierung, der interkommunalen Zusammenarbeit, setzt jedoch ein Denken und Handeln voraus, das nicht von vordergründiger Konkurrenz bestimmt ist. Um die vorhandenen Ressourcen der Gesamtregion optimal ausschöpfen zu können, ist zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten ein stetiger Austausch erforderlich. Entsprechend verlangt eine solche Politik Flexibilität, Fantasie und eine ständige Bereitschaft zum Gespräch. Letztlich kommt es also auf den Menschen vor Ort an, das kulturelle Leistungsangebot durch gemeinsame Trägerschaften aktiv und zukunftsorientiert zu gestalten wie beispielsweise durch interkommunale Kooperation bei der Veranstaltung von Theater- und Musikfesten.

##### **4.2 Staatlich-private Kulturpartnerschaft**

Unter dem Leitspruch „Kultur hat Konjunktur“ wurde in den letzten Jahrzehnten die kommunale Kulturpolitik zunehmend ökonomisiert. Die verantwortlichen Entscheidungsträger er-

kannten, dass attraktive Kulturangebote vor Ort zur wirtschaftlichen Prosperität der Gemeinden beitragen können. Inzwischen ist die Einwerbung finanzieller Mittel zu einer Alltagsaufgabe der Kultureinrichtungen geworden. Dabei haben sich anfängliche Befürchtungen, privatwirtschaftliche Sponsoren könnten einen inhaltlichen Einfluss auf die Kulturförderung ausüben, als weitgehend unbegründet erwiesen.

Allerdings liegt in der Auswahl der Förderobjekte durch die Kultursponsoren oft eine einseitige kulturpolitische Akzentuierung: Die Planungsstäbe vieler deutscher Großunternehmen sind weniger an der kontinuierlichen Pflege der kulturellen Grundversorgung, als vielmehr an der Inszenierung besonderer kultureller Ereignisse interessiert. Gefördert werden daher vor allem solche Projekte, die das Unternehmensprofil in den Fokus einer breiten Öffentlichkeit stellen.

In diesem Kontext zeigt sich, dass die Bereitstellung von Geld- und Sachmitteln der privaten Wirtschaft für Kultur keinesfalls die Leistungen der öffentlichen Hand ersetzen kann. Gleichwohl sind privat-öffentliche Verantwortungspartnerschaften zwischen Kommunen, Verbänden und Unternehmen anzustreben. Das setzt allerdings ein uneingeschränktes Bekenntnis der Selbstverwaltungskörperschaften zu ihrer kulturellen Aufgabe voraus: Bund, Länder und Gemeinden sollten sich auch künftig verpflichtet fühlen, Förderungs- und Stiftungswillen durch attraktive Kulturangebote einerseits und unbürokratische Rahmenbedingungen andererseits in ihren Aktivitäten zu unterstützen.

### 4.3 Ehrenamt und freiwilliges Engagement

Das System kommunaler Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung und der möglichst weitgehenden Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfordert auch vom Bürger eine aktive Teilnahme am Gemeinwesen. Dabei wird bürgerliches Engagement von zwei Pfeilern getragen: dem Ehrenamt in seinem traditionellen Sinne und dem freiwilligen Engagement, das in zeitlich befristeten Initiativen und Selbsthilfegruppen der Kommunalverwaltung bei Problemlösungen behilflich ist. Beide Pfeiler sollten für die Kommunalpolitik, die der Förderung des Gemeinschaftswesens verpflichtet ist, ein zentrales Anliegen sein, mit der Konsequenz, die verschiedenen Gruppierungen zusammenzuführen und das kulturelle Miteinander in den Kommunen zu stärken.

Tatsächlich wäre die Erhaltung vieler öffentlicher Kultureinrichtungen wie Museen, Bibliotheken, Musikschulen und Theater ohne bürgerliches Engagement finanziell nicht tragbar. Allerdings sollten in den kommunalen Gebietskörperschaften die Tätigkeiten der engagierten Bürger nicht allein auf die Weiterführung oder Aufrechterhaltung kultureller Leistungsangebote beschränkt werden. Vielmehr sind ihre Interessen, Motive und Neigungen zu berücksichtigen und ihre freiwilligen Tätigkeiten zu unterstützen. Denn die Besonderheit der Kulturverwaltung liegt darin, dass bei ihr mehr als in anderen Verwaltungen die Elemente des Gestaltens gegenüber den Elementen des Steuerns Vorrang haben. Dadurch wird einerseits die staatliche Leistung durch gesellschaftliche Partizipation

ergänzt und andererseits die Heimatverbundenheit der Menschen gefördert.

## **5. Kultur und Kulturpolitik im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung**

Das Substantiv „Kultur“ ist ein Terminus, der sich einer genauen Festlegung entzieht und insbesondere in seiner eigenen Sphäre vieldeutig und vielgestaltig ausfällt. Bekanntlich leitet sich der Begriff von dem lateinischen Wort „colere“ bzw. „cultura“ ab und wird übersetzt als Pflege des Bodens, des Körpers und des Geistes. Kultur ist somit ein zielgerichtetes Handeln, eine tätige Verantwortung des Menschen für seine Lebenswelt, die (politisch) gestaltet werden muss. Sie entwickelt sich aus der Tradition und ist grundsätzlich standortgebunden. Allerdings bedingt die Änderung der Arbeitswelt und der Lebensweise auch eine Änderung des Kulturverständnisses in Teilbereichen, denn im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Tradition und Fortschritt muss die Bewahrung der traditionellen Grundsatze mit einer intensiven Auseinandersetzung des global Faktischen einhergehen.

### **5.1 Kultur zwischen Kontinuität und Wandel**

Traditionell ist es Aufgabe der Kultur, Sinn zu stiften und zur Gemeinschaftsbildung beizutragen. In der Gegenwart werden traditionelle Sinnkonzepte zwar nicht obsolet, aber zunehmend dem Rechtfertigungs-

druck einer globaldenkenden Öffentlichkeit ausgesetzt. Dabei ist gerade in einer zusammenwachsenden Welt die Bewahrung von Traditionen und Bräuchen von großer Wichtigkeit. Sie bilden das Selbstbewusstsein einer Gesellschaft, liefern den Rahmen für gesellschaftliche Entwicklungen und ermöglichen erst das verantwortungsbewusste Handeln des Einzelnen sowohl in der kleinen Gemeinschaft wie auch in einer „globalisierten Welt“.

Daher sollte im Zeitalter der Internationalisierung das Gemeinsame einer Gesellschaft durch das traditionelle Kulturgut bewahrt bleiben. Nicht die Vereinheitlichung der Lebensformen, sondern vielmehr die Eigenständigkeit und Verschiedenheit der Kulturen muss gefördert werden, um Identität, Integration und Orientierung zu gewährleisten. Schließlich wird vieles davon abhängen, ob es den kulturellen Handlungsakteuren gelingt, den hohen Wert identitätsstiftender Kulturformen zu erhalten. Hierzu gehört die Bewahrung der Traditionen ebenso wie die Förderung moderner Kulturaktivitäten.

Ein Beispiel dafür, wie Kultur in der Kommune gestaltet werden kann, bietet das „Internationale Kunstsymposium“ der Marktgemeinde Beratzhausen bei Regensburg. Seit 1992 führt das Kuratorium Europäische Kulturarbeit Beratzhausen e.V. im Dreijahresrhythmus ein zweiwöchiges Maler- und Bildhauersymposium durch. Intention war von Anfang an, mit Hilfe der Kunst sowohl internationale Begegnungen zu ermöglichen als auch westeuropäische und osteuropäische Kunstentwicklungen zu vereinen. Anlässlich meiner



Teilnahme am Beratzhausner Kunstsymposium konnte ich mit großer Freude feststellen, dass es dem kleinen Markt in der Oberpfalz tatsächlich gelungen ist, Kunst und Kultur als „Katalysator“ der Völkerverständigung zu nutzen. So waren durch sein enormes Engagement allein im Juli 2007 Künstlerinnen und Künstler aus insgesamt acht Nationen (Belgien, Bulgarien, Frankreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Deutschland) in der Gemeinde zu Gast.

## 5.2 Kultur als Beitrag kommunaler Lebensqualität

Für die Kommunalpolitik ist die Gestaltung von Lebensqualität ein zentrales Anliegen. Hierzu gehört insbesondere der Kulturbereich, da der Wohn- und Freizeitwert einer Kommune wesentlich von der Vielfalt und der Qualität des kulturellen Angebots bestimmt wird. Schließlich kann der Mensch aus Kunst und Kultur Lebensfreude schöpfen, Integration erfahren und unabhängig von materiellen oder ökonomischen Kategorien Erfüllung und Lebenssinn finden.

Darüber hinaus schlagen Kunst und Kultur bleibende Brücken zwischen Vergangenheit und Zukunft. Sie ermöglichen in einer Zeit der Auflösung überlieferter Werte gerade der jüngeren Generation neue Chancen zur sozialen Identifizierung. Kulturförderung im weiteren Sinne ist auch Bildungsförderung und damit eine wichtige Investition in die Zukunft. Nicht nur vor diesem Hintergrund sollten Schulen verstärkt in das kulturelle Leben der Kommunen eingebunden werden.

Kultur definiert sich nicht allein durch seinen ideellen Wert, sondern zeichnet sich auch durch seine wirtschaftliche Bedeutung aus. Im Zeitalter der Internationalisierung können kulturelle Attraktionen mit Hilfe moderner Kommunikationstechniken weltweit angeboten und damit der Übernachtungstourismus wie auch der Tagesausflugverkehr in der eigenen Region forciert werden. Dadurch könnten insbesondere in kulturell und landschaftlich attraktiven, ansonsten aber strukturschwachen Gebieten Beschäftigung, Einkommen und folglich soziale Sicherheit gefördert werden. Schließlich hat die Tourismusbranche eine wichtige arbeitsmarktpolitische Funktion, weil die vielfältige Struktur der Tourismuswirtschaft, einschließlich des Hotel- und Gaststättengewerbes, Erwerbstätigen mit unterschiedlichem Ausbildungsstand Berufschancen direkt vor Ort bietet.

Zudem haben international angelegte Studien bestätigt, dass die Verfügbarkeit, Qualität und Vielfalt künstlerischer und kultureller Angebote wichtige Faktoren bei der Standortentscheidung von Unternehmen sind.<sup>4</sup> Denn die vor Ort gebotene Lebensqualität ist für die Mitarbeiter eines Unternehmens eine bedeutende, nichtmonetäre Vergünstigung. Entsprechend kann ein Unternehmen, das einem qualifizierten Bewerber einen hohen Kultur- und Freizeitwert in der Region anbietet, unter sonst gleichen Bedingungen mehr Lohnkosten einsparen als ein Unternehmen, das in einer unbeliebten Region angesiedelt ist und deshalb seinen qualifizierten Mitarbeitern Zusatzprämien zahlen muss, damit diese nicht abwandern. Im Zeitalter der Globalisierung wird für die Kommunen daher die

Förderung und Gestaltung ihres Kulturbereiches noch dringlicher werden.

## 6. Schlussbetrachtungen

Kultur und Kulturpolitik stehen wie kaum ein anderer Politikbereich im Spannungsfeld zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Stets müssen sie den Ausgleich zwischen Tradition und Fortschritt suchen und die Notwendigkeit erkennen, Überliefertes zu pflegen und Neues zu fördern. Sie müssen die Menschen zusammenführen, denn ohne Dialog können keine geistigen und kulturellen Leistungen entstehen. Und ohne geistige und kulturelle Leistungen entbehrt jeder Ort der Lebendigkeit und Ausstrahlung.

Kultur ist ein unverzichtbarer Bestandteil für das Selbstbewusstsein einer Region. Sie ist ein wesentlicher Identifikationsfaktor und hat Sensibilisierungs- wie auch Orientierungsfunktion. Zudem ist sie ein wirtschaftlicher Faktor, sofern es den Handlungsakteuren gelingt, die spezifischen Vorteile der eigenen Kulturarbeit deutlich zu präsentieren. Daher sollte die Schaffung und Bewahrung einer geistigen und kulturellen Infrastruktur ein wichtiges Anliegen bleiben, trotz der schwierigen Finanzsituation, die viele Kommunen zu überproportionalen Einsparungen zwingt. Ein lebendiges und vielfältiges Kulturleben ist eine lohnende Investition und profitbildende Maßnahme mit hoher Rendite für die Menschen in der Kommune

## Anmerkungen

<sup>1</sup> BVerfGE 8, 122 (122f.).

<sup>2</sup> BVerfGE 36, 321 (331).

<sup>3</sup> Vgl. Heinrichs, Werner: Kommunales Kulturmanagement. Rahmenbedingungen – Praxisfelder – Managementmethoden, Baden-Baden 1999, S.71.

<sup>4</sup> Vgl. Dziembowska-Kowalska, Jolanta/Funk, Rolf: Cultural activities as a location factor in European competition between regions: Concepts and some evidence, in: *The Annals of Regional Science*, 34/1, Heidelberg 2000, S.4f.

# Brauchtum in den Kommunen

Stefan Hirsch

„Brauchtum“ – Tatsache ist zunächst, dass unter dieser Rubrik die heutigen Medien alle jene (überwiegend öffentlichen) „Veranstaltungen“ subsumieren, die sich mit folkloristischem, touristischem, (oft vorgeblich) traditionsbewahrendem, vereins- bzw. gruppenbezogenem oder mit volksreligiösem Kolorit darstellen. Von der jüngeren Generation wird der Begriff längst als hohl und überständig empfunden – dementsprechend nähern sich junge Leute ihm gerne von der heiteren Seite her: „Auf geht's zum Oktoberfest im Trachtenmaschkera ...“ – das Oktoberfest als erweiterte Faschingsaison. Tempora mutantur – und die Bräuche mit ihnen.

Fakt ist auch, dass man z.B. gerade in der Lebenswelt der heutigen jungen Generation, besonders auch in ländlichen Regionen, eine deutliche Gespaltenheit feststellen kann zwischen traditioneller Brauchtumsausübung, die wirklich oder scheinbar keinen oder nur geringen „Erlebniswert“ hat, und einer ausgeprägten „Ritual“-Sehnsucht mit möglichst intensivem, geradezu spirituellem Erleben. Es sind die „Rituale“ jugendlicher Gemeinschaftsbildungsprozesse, die der immer wieder vulkanartig ausbrechenden emotiona-

len Seite unseres technoid geprägten Menschendaseins ein Bild, ein Symbol, einen Ritus geben wollen, um unser so schwer begreifbares Dasein gewissermaßen im Rahmen einer Form irgendwie bewältigen zu können. Da spielt man einerseits beim Heimatabend in der örtlichen Blaskapelle mit, selbstverständlich mit Hosenträger, Hut und Feder auf dem Kopf, aber das wirkliche existenzielle Lebensgefühl wird in einem anderen Ambiente angesprochen, z.B. in Disco-Veranstaltungen wie „afro-cosmic-night“ oder in den Didgeridoo-Gruppen, die sich gerade außerhalb der Städte in den letzten Jahren explosionsartig ausgebreitet haben. Wer sich in religiös geprägter Symbolsprache auskennt, wird unschwer feststellen, dass ‚afro‘ bildhaft für Erde, ‚cosmic‘ für den Himmel und ‚night‘ für die Bedingung, Licht erkennen zu können, steht: eine von vielen „Erleuchtungs“- , d.h. Ganzheits- und Erlösungs-metaphern also, wie sie in der Jugendkultur zuhauf zu finden sind und brauchähnlich „zelebriert“ werden.

Ein Thema wie „Brauchtum in den Kommunen“ kann man deshalb nicht nur auf die landauf landab bekannten ortsbezogenen „Brauchtümer“ beschränken, beispielsweise auf die

Landshuter Hochzeit, den Further Dra- chenstich, das Landsberger Ruethen- fest, das Oktoberfest in München, die Passauer Maidult, den Keferloher Markt, die Tölzer Leonhardifahrt, den Willibaldsritt in Jesenwang – eine schier endlose Liste bis hin zum aller- orten üblichen Maibaumaufstellen. Bei nahezu allen solchen Veranstaltungen sind „die Kommunen“ in irgendeiner Form betroffen, und sei es nur in den Ordnungsdämtern, die sich um die Ein- haltung vorgeschriebener Rettungs- und Fluchtwege etwa bei Umzügen oder Märkten kümmern müssen. Viel- fach geht aber das Engagement sehr viel weiter. Mancher Maibaum würde nicht aufgestellt werden können, wenn nicht die Gemeinde als „Brauchtums- träger“, sprich als Versicherungsver- tragspartner auftreten würde, für den Fall eines „Maibaumumfalles“. Man- ches Freilichttheater zu einer jubilä- umshalber zu feiernden örtlichen historischen Begebenheit könnte nicht stattfinden, würde da nicht der gemeindliche Bauhof mit technischem Gerät aushelfen. Mancher Markt könn- te gar nicht in einem vertretbaren fi- nanziellen Rahmen abgehalten wer- den, hätte da nicht die Gemeinde zer- legbare Stände anzubieten. Und dass bei einer Fronleichnamsprozession der Bürgermeister mit goldschimmernder Amtskette gleich hinter dem Allerhei- ligsten einhergeht, gehört ebenfalls zu den von der Bevölkerung als selbstver- ständlich angesehenen Amtspflichten eines Gemeindeoberhauptes.

Das Thema „Brauchtum in den Kom- munen“ unter dem Gesichtspunkt sei- nes stetigen Wandels wäre einer exak- ten historischen Untersuchung wert. Diskutiert wurde es schon lange. Gera- de in der Zeit der Anfänge der überall in

Europa sich herausbildenden Heimat- schutzbewegungen kann man viele Äußerungen dazu finden.

So hatte z.B. 1902 der Oberbürgermei- ster von Hildesheim auf einer Tagung ein Referat über die Aufgaben der da- maligen Kommunal- und Provinzial- verwaltungen gehalten, in dem Aussa- gen aufscheinen, die in ihrer Aktualität und in der Schärfe der Analyse der in diesem Thema enthaltenen Spannun- gen und Konflikte den Problemstellun- gen der Gegenwart in keiner Weise nachstehen:

„Meine Herren! Ich halte es für ein kommunales Leben von der äußersten Wichtigkeit, daß wir das Alte achten, daß wir dann allerdings suchen, auf Grund der Traditionen, auf Grund des- sen, was uns überliefert worden ist, den neuen Bedürfnissen gerecht zu werden; und die Weisheit und die Klugheit be- steht darin, gegeneinander abzuwägen: was ist der Erhaltung wert, was verträgt sich mit der Neuzeit, und dann zu su- chen, diese mittlere Linie zu finden, wieweit man gehen darf und gehen muß in der Erhaltung des Alten und wieweit man es vereinigen kann und vereinigen soll mit dem Neuen.“

Vordergründig gesehen und aus dem Zusammenhang genommen könnte man in diese vorsichtige Haltung zunächst auch Sachzwänge kommunalpolitischen Lavierens hineininter- pretieren. Bei der Würdigung des ge- samten, sehr engagierten Referates wird jedoch schnell klar, dass der hier apostrophierte Abwägungsprozess vom Gegenstand her, von der Geschichte her, die nun einmal nicht statisch sein kann, begriffen wird und deshalb in vieler Hinsicht modern anmutet,

„modern“ hier im Sinn der Überwindung des starren historistischen Denkens des 19. Jahrhunderts, in das wir nach wie vor beim „Brauchtum“, was immer das ist, mehr oder weniger verstrickt sind.

Seiner Zeit voraus war der bereits erwähnte Oberbürgermeister auch insofern, als er den kulturellen Wert des „Kleinen“, des „Unscheinbaren“ erkannte und eben nicht nur auf die monumentale Geste kommunaler Selbstdarstellung in spektakulären Großereignissen bedacht war: „In der Stadt, namentlich in kleineren Städten, sind Dinge oft von Wichtigkeit, die für den Staat ... vielleicht als Bagatelle erscheinen, an die sich aber ein lokales Kunst- oder sonstiges Interesse knüpft.“ Die Probleme, mit denen sich der Oberbürgermeister auseinander setzte, klingen sehr vertraut: die Notwendigkeit der Aufklärung von Bürgermeistern und Verwaltungsbeamten, die Vermittlung von historischen, kunst- und heimatgeschichtlichen Bildungsinhalten für die breite Masse oder das Heranziehen von ehrenamtlichen Kräften und Vereinen, die sich den Aufgaben der regionalen und lokalen Kulturpflege widmen können, um so eine „von oben verordnete“ Kultur vermeiden zu helfen.

Diese Zurückhaltung in der inhaltlichen Gestaltung und Vorgabe von Kultur – hier im Zusammenhang mit „Brauchtum“ – ist auch für unsere Zeit eine wichtige „goldene Regel“. Der Bürger selbst ist derjenige, der – sofern er denn dafür ein Bedürfnis dafür entwickelt – Brauchtum „macht“ oder „ausführt“. Der Bürger selbst ist derjenige, der seine eigene Verantwortung dafür übernehmen muss, welche kul-

turelle Identität ihm angemessen erscheint. Es ist eben gerade nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, ob Kommune oder Staat, für eine bestimmte Identität zu sorgen. Vielmehr haben Kommunen und Staat die Rahmenbedingungen herzustellen, dass dem Bürger entsprechender Freiraum gewährt ist, den geistigen wie geographischen Identitätsraum „Heimat“ in all seiner potenziellen und tatsächlichen Vielfalt immer wieder neu zu „schaffen“ und gegebenenfalls auch zu ändern oder anzupassen, wenn sich die großen, oft über Jahrhunderte wachsenden Inhalte der Kultur- und Bewusstseinsgeschichte Bahn brechen und neue Sichtweisen erforderlich werden. Verfolgt man nämlich „Brauchtum“ in der historischen Dimension zurück, dann springen sowohl Paradigmenwechsel und Werteumstülpungen ins Auge als auch Änderungen der äußeren Form bei gleichbleibendem Inhalt.

Dabei ist es paradox, dass wir die reiche Überlieferung bayerischen Brauchtums über die Jahrhunderte, auf das wir zu Recht so stolz sind, meist der Tatsache verdanken, dass es immer schon – zumindest in den Augen früherer Obrigkeit – auch eine Kehrseite des Brauchs gegeben hat, nämlich den „Missbrauch“, der dann aktenkundig und damit archivwürdig geworden ist. Über den „Missbrauch“ oder das, was man dafür gehalten hat oder aus anderen Gründen – z.B. merkantilistischen – dafür hat halten wollen, wissen wir also meistens im Umkehrschluss, wie das Leben unserer Vorfahren von Sitte, Brauch und Gepflogenheit geprägt war. Für Brauchtum gilt aber wie für vieles andere im Leben der Satz von Tommaso de Lampedusa: „Die Dinge müssen sich wandeln, damit sie die gleichen

bleiben“. Tradition ist also vor allem als Mechanismus zu verstehen, in sinnvoller, d.h. Brüche vermeidender Weise mit dem natürlichen Wandel umzugehen. Starres Festhalten an äußeren Formen, die sich oft genug ohnehin als Klischees entpuppen, verursacht deshalb in der Regel ein Absterben der zugrundeliegenden Sinnschichten.

Missbrauch von Brauchtum gibt es natürlich heute genauso wie früher, nur in anderen Bereichen, da und dort im Tourismus beispielsweise. Der erfolgreiche Touristiker, Kulturmanager und Berater vieler Kommunen in Sachen Brauchtümlicher Festkultur, Clemens Unger, hat diese Gefahren aber frühzeitig erkannt und schon 1989 formuliert und gefordert, „dass es verschiedene Formen des Brauchtums und der Heimatpflege gibt, insbesondere im religiösen und familiären Bereich, die touristisch nicht vermarktet werden sollen“, womit auch Kommunen gemeint waren, die das rechte Augenmaß zu verlieren drohten. Umgekehrt hatte aber auch die Heimatpflege schon zu dieser Zeit erkannt, dass die vielen Milliarden Jahresumsatz allein im bayerischen Hotel- und Gaststättengewerbe auch der kulturell-strukturellen Nutzung der Heimat dienlich sind, da Tourismus auch Natur und Kultur als Kapitalwert sichert und deshalb – bei nachhaltiger Bewirtschaftung und Vermeidung einer Übernutzung – zu ihrer Pflege in großem Umfang positiv beitragen kann. Wäre nämlich die wirtschaftliche Grundlage des Tourismus oder auch der Landwirtschaft erheblich weggebrochen, wäre gerade der ländliche Raum verstärkt dem Zugriff von monostrukturellen Interessen einer industriellen Versteppung ausgeliefert worden. Und in solchen Steppen hat

traditionelles Brauchtum keine Überlebenschance.

Braucht aber der Mensch überhaupt Brauchtum, könnte man da fragen. Er braucht es, zumindest solange er auf dem Weg der Lebensreife – hin zur Unabhängigkeit vom bildhaft-symbolischen Denken in der „Anschauung Gottes“ – unterwegs ist. Mit dem bedeutungsschweren Wort tut man sich leichter, wenn man einfach von Gepflogenheiten spricht, von den mehr nach außen gerichteten, sichtbaren, oft altbayerisch-theatralisch-lebensfrohevolsfestnahen Formen über das mehr auf einen kleineren, familiären Kreis beschränkte Jahreskreis- und Lebenslaufbrauchtum bis hin zur weitgehenden Intimität persönlich-religiösen Brauchtums. Gepflogenheiten leben in der Regel aus sich selbst heraus und sind gerade – wie z.B. viele unserer althergebrachten Heischebräuche – dadurch gekennzeichnet, dass sie sozusagen wirtschaftlich aus sich selbst heraus – sozusagen auch ohne kommunalen Hintergrund – funktionieren, ja dass ihr Sinn und Inhalt gerade darin bestand.

Bei Bräuchen, die wegen des Tourismus gepflegt werden, ist das nicht mehr so einfach. Damit kommen wir zur Frage der Echtheit von Bräuchen, die wir uns ja alle wünschen. Aber da kommen wir manchmal in eine eigenartig paradoxe Situation: Wir stellen fest, dass durch Tourismus, Kommunen oder sogenannte Traditionsvereine althergebrachtes Brauchtum in seiner äußeren Form so perfekt gepflegt und erhalten werden kann, wie es unter sozusagen „natürlichen“ Bedingungen gar nicht über so lange Zeiträume am Leben erhalten werden könnte. Weil wir die äu-

ßere Form so gut und streng pflegen, bemerken wir manchmal nicht, dass sich der innere Inhalt durch die fortschreitende Zeitentwicklung längst verändert hat. Ein Brauch mit einem anderen Inhalt ist aber dann auch ein anderer Brauch. Mein Vorgänger Paul Ernst Rattelmüller hat zu seinem Abschied eine bemerkenswerte Dokumentation oberbayerischen Brauchtums aus der Zeit, als die ersten Farbfilme nach dem Krieg zu bekommen waren, vorgelegt. Die heute als Dokument unschätzbaren Farbbilder zeigen unmissverständlich, wie sich unser Brauchtum im Lauf eines halben Jahrhunderts gewandelt hat. Es war die Zeit, in der man noch Scheu gehabt hätte, Bäume um eine Kirche herum abzuholzen, um bei einem Georgiritt im Traunsteiner Land zusätzliche Blickachsen für Fernsehkameras zu schaffen oder Scheinwerfer auf betende Kirchenbesucher bei der jahrhundertealten Laurenzibrotweihe in Laufen zu richten. Das ist heute bei der Allgegenwart der Medien anders. Trotzdem versteht es sich von selbst, dass auch Kommunen bemüht sein sollten, möglichst diejenigen Formen von Brauchtum zu fördern, die in einen intakten ursprünglichen Lebenszusammenhang eingebettet sind. Der Aufrechterhaltung traditioneller Sitte in einer Dorfgemeinschaft kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Es ist für einen Gast eindrucksvoller, wenn er das Maibaumaufstellen, den Leonhardiritt, die ländliche Fronleichnamsprozession sozusagen „ungestellt“ erleben kann, als wenn ihm die nächstbeste Folkloregruppe in der Mehrzweckhalle einen Sensentanz vorführt, dem die Künstlichkeit schon beim Einmarsch einer solchen Gruppe anzumerken ist: Zuerst Marschmusik, bei der alle winken dür-

fen oder müssen, dann Abbruch der Musik, wie man es aus dem Karneval in Köln kennt, und dann geht's los! Kein Wort davon, dass es noch nie einem Bauern eingefallen ist, sich am Abend nach der harten Feldarbeit auf dem Tanzboden mit einem Werkzeug wie der Sense zu vergnügen, das ihn nur an Schinderei und Plackerei erinnert hätte.

Was not tut, ist oft der Mut zum Einfachen, Ehrlichen, Schlichten und Naheliegenden. Sternsinger sind Sternsinger und eine Prozession ist eine Prozession. Nicht mehr und nicht weniger.

Viele Themen wären hier noch anzusprechen, der Heimatabend zum Beispiel, eine Veranstaltungsform, die in den letzten Jahren im Bereich der Vermittlung von Brauchtum nicht selten ein ungeahnt hohes Niveau und eine – unterhaltsam verpackt – gute und sachliche Informationsqualität erreicht hat. Viele haben hier oft im Stillen gute Arbeit geleistet, Vertreter der Kommunen, Touristiker, Vereinsvorstände und Vereinsmitglieder, Heimatpfleger, Pfarrer, Lehrer, Journalisten, Heimatforscher, Herausgeber, Betreuer und Autoren der heimatkundlichen Fachzeitschriften, aufgeschlossene Vertreter des öffentlichen Lebens. Kommunen tun also gut daran, eine großzügige, für alle Gesellschaftsschichten offene, tolerante, lebendige und lebensfrohe Kulturatmosphäre zu schaffen und nachhaltig zu sichern, in der erst ehrenamtliches Engagement voll zum Tragen kommen kann.

Vieles ist zu tun. Man kann die Augen nicht davor verschließen, dass das „Echte“, nämlich das unmittelbare Verhältnis des Menschen zu Brauch und Ritual, mit dem Wirtschaftswunder der

Nachkriegszeit ein für allemal ihr Ende fand und viele unserer heimatlichen Brauchtumsformen in der Folge – um hier einen spezifischen Begriff des Tiefenpsychologen Carl Gustav Jung einzuführen – zum „Formelkram“ erstickten. Das heißt natürlich nicht, dass damit die Einheit von Ritual, Brauch und Mensch ihr Ende gefunden hätte, im Gegenteil. Nur muss man ganz klar sehen, dass sie sich andere gesellschaftliche Zusammenhänge gesucht hat, ja suchen hat müssen. Wie diese neue Welt von Bräuchen aussieht oder vielleicht annähernd umschrieben werden kann, hat der Großstadtpfarrer Herbert Rauchenecker in seinen einschlägigen Büchern zum Thema „Alte Bräuche – Neues Denken“ schon vor längerer Zeit sehr verantwortungsvoll bearbeitet. Wo stehen wir heute? Unser rationales Wissen über Bräuche ist dank rund 200-jähriger volkskundlicher Wissenschaftsgeschichte und den Möglichkeiten des Internets so umfangreich wie noch nie. Sind gerade dadurch unsere inneren Erlebnismöglichkeiten so reduziert worden, wie eine McKinsey-Studie zur Akzeptanz beispielsweise der konfessionellen Angebote nahelegt?

Vor lauter Begeisterung über die deskriptiven Möglichkeiten des Phänomens „Brauch“ einerseits und vor lauter ästhetischer Begeisterung über die heimatlich-bayerische Pracht beispielsweise einer Leonhardifahrt fragen wir nämlich – verstrickt meist im organisatorischen Aktionismus im Verein oder in der Gemeindeverwaltung – kaum noch nach dem Sinn und der religiös-spirituellen Wirksamkeit dieser Dinge. Beim Willibaldsritt in Jesenwang beispielsweise geht es nicht darum, eine historische Situation nachzustellen und blind zu wiederholen, also viel-

leicht sogar noch mit historischen Pferderassen, in alten Kostümen oder im priesterlichen Barockornat. Nein, es geht darum, den alten Sinn der Pferdesegnung mit seinen Zusammenhängen im Symboldreieck Tier, Mensch und Gott rituell zu vollziehen, und zwar in den jeweiligen Zeitumständen, also mit dem gegenwärtig üblichen priesterlichen Gewand, mit der gegenwärtig getragenen Kleidermode bei den Beteiligten, mit dem gegenwärtig üblichen Zaumzeug bei den Reitern.

Schon Goethe lässt uns nämlich wissen, dass die „Lust ..., Formen zu folgen, die einer entschwundenen Zeit angehören“, eine „neuere Neigung“ sei und „aus dem falschen Triebe entstanden, der dasjenige, was er schätzt, auch unter völlig widersprechenden Bedingungen wieder hervorbringen will.“ Das war 1815.

Heutzutage, fixiert auf Brauchtumskalender, Brauchtumssendungen, Brauchtumskolumnen, die wie die täglichen Horoskopspalten in der Zeitung unsere Wahrnehmung des Phänomens Brauch ins Banale, ins Oberflächliche verbiegen, sind wir häufig nicht mehr in der Lage, alten Traditionen eine persönliche Werthaltigkeit abzugewinnen. Selbst wenn wir in der Fronleichnamprozession mitgehen, im Herzen sind wir meist mehr Zuschauer als vom numinosen Geschehen Ergriffene. Unsere Sinne sind abgestumpft. So sind wir nicht mehr in der Lage, das Herabregnen von feurigen Zungen in Form von Pfingstrosenblättern und Zetteln mit frommen Sprüchen aus dem Pfingstloch als großartiges Symbol auf uns wirken zu lassen. In intellektueller Überheblichkeit verurteilen wir solches Brauchtum als naiven Kitsch



und lächeln darüber mehr oder weniger ironisch. In Wirklichkeit kaschieren wir damit unsere Abwehrhaltung gegenüber den Tiefen, aber auch den Untiefen unserer eigenen Seele.

Was ist also der Befund, dass sich „Brauchtumsanbieter“ wie Kommunen oder die Kirche so schwer tun, im Bereich des Brauchtums wirkliche spirituelle – und zwar eben gerade nicht esoterische – Inhalte zu vermitteln, obwohl alle Infrastruktur verfügbar ist, die man dazu braucht, beispielsweise Räume mit den besten und ausgesuchtesten Kunstwerken, deren Qualität einem Herz und Sinn gerade für diese Dinge öffnen könnte?

Aber auch umgekehrt: Warum lesen Brauchtumspfleger keinen Guardini, der großartige Gedanken zu diesem Thema entwickelte? Warum ist im Bereich des Brauchtums eine Säkularisierung ohnegleichen eingetreten, warum spielt sich Brauch heute weit hin ohne kirchlichen Hintergrund ab, warum entstehen zuhauf neue profane Brauchtumsformen wie Betriebsweihnachtsfeiern, Einstands- und Ausstandsrituale usw.?

Brauchtumspflege wird heute oft reduziert auf reine Äußerlichkeiten. Jedes Jahr landen auf dem Tisch der Heimatpfleger Anfragen, ob beim „bayerischen“ Maibaum die weiß-blauen Girlanden rechts- oder linksdrehend sein müssen. Es gibt Fanatiker, die behaupten, sie müssten nach links oben gewendet sein, weil die bayerischen Rauten im Staatswappen auch nach links oben gehen. Dass aber die früheren amtlichen königlich-bayerischen Gußseisenwegweiser nach rechts gewendet waren, wird gar nicht

zur Kenntnis genommen. Kurz gesagt, es ist auch völlig egal. Es gibt da ebensowenig kanonisierte Vorschriften wie beim Kräuterbuschenbinden, bei dem es jedes Jahr pünktlich im August zu Auseinandersetzungen kommt, wieviele und welche Kräuter da hinein dürfen, wenn es ein „echt bayerischer“ Kräuterbuschen sein soll.

Insofern sind auch staatsgeographische Begriffsverbindungen wie „bayerisches Brauchtum“ letztlich unsinnig, weil die primären Bedingungen für Brauchtum woanders liegen. Differenzierter wären da Formulierungen wie christliches Brauchtum in Altbayern, Franken oder Schwaben oder Zunftbrauchtum in Wasserburg oder anderswo.

Jedenfalls könnten gerade die Kommunen im Zusammenwirken mit den Konfessionen in der aktuellen gesellschaftlichen geistigen Situation einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass einerseits die Kirche beim Dorf bleibt, was das Brauchtum anbetrifft, aber auch, dass brauchähnliche Lebensbewältigungshilfen entwickelt werden könnten, wo es kein traditionelles Brauchtum gibt. Z.B. fehlt uns dies bei einem wichtigen Lebensschritt, der oft ganze Familien ins Unglück stürzen kann wie bei der Hofübergabe. Oder wir haben im Gegensatz zu anderen Kulturen keinerlei Passageriten für die jungen Leute bei den oft schmerzlich erlebten Übergängen ins Reifealter entwickelt. Es gibt oft keine brauchbaren Rituale für Trennungserlebnisse und vieles mehr. Andere Brauchformen werden wiederum stark diskriminierend erlebt, wie die jahrelange Auseinandersetzung um das sog. Jaudesfeuer am Karsamstag

zeigte. Da gäbe es also viele Aspekte, die zu bearbeiten wären.

Auch die Bewertung von sog. Resten „heidnischen Brauchtums“ müsste neu überdacht und mit dem wertfreieren Begriff des Vorchristlichen überschrie-

ben werden. Im kommunalen Alltag freilich geht es weniger um das tiefgründige Philosophieren. Da kann ein Gemeinderat schon froh sein, wenn Handynetzbetreiber wenigstens nicht den Maibaum als potenziellen Antennenträger im Auge haben.

# **Eine einmalige Erfolgsgeschichte fortsetzen – Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern**

Holger Magel/Huberta Bock

## **1. 30 Jahre Dorferneuerung in Bayern – anerkannte Pionierrolle für Aktive Bürger- und Neue Verantwortungsgesellschaft**

Die Erfolgsgeschichte der Dorferneuerung ist kaum zu übertreffen. Auch nach 30 Jahren ist der Schlager der Ländlichen Entwicklung nach wie vor das Bayerische Dorferneuerungsprogramm und es findet mehr denn je enormen Zuspruch bei den Bürgern und Gemeindevertretern. Die Warteschlangen werden wieder länger. Aber auch in der Politik für den ländlichen Raum genießt die Dorferneuerung höchsten Stellenwert: Mit 55 Mio. € für das Dorferneuerungsprogramm verkündet Bayerns „Dorferneuerungsminister“ Josef Miller im Juli 2007 einen neuen Höchststand im bayerischen Budget. 2007 – ein Jubiläumsjahr für die Dorferneuerung in Deutschland – gibt Anlass zurückzuschauen auf die Anfänge, die zunächst recht bescheiden waren.

### **1.1 Der lange Weg zur Dorferneuerung**

Die Vorläufer der bayerischen Dorferneuerung reichen bekanntlich bis ins 16. Jahrhundert mit der sogenannten „Kemptener Vereinödung“, in der bereits versucht wurde, durch Aussiedlungsmaßnahmen die dörflichen Arbeitsverhältnisse zu verbessern und die beengten Ortslagen aufzulockern. Ab den 50er-Jahren des 20. Jahrhunderts ist das Dorf wieder verstärkt in das Bewusstsein von Politik und Gesellschaft getreten. Die Begriffe der Dorfsanierung bzw. Dorferneuerung haben sich allmählich herausgebildet. Sie beinhalteten neben Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung und baulichen Sanierung zunehmend auch das Ziel, die Lebensbedingungen auf dem Land insgesamt zu heben und dem Dorf als einer gleichwertigen Lebensform der modernen Gesellschaft wieder mehr Anreiz zu geben.<sup>1</sup> Auch im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren wurden bis in die 70er-Jahre die Ortslagen

teilweise mit einbezogen, um in geringem Umfang Dorfsanierungs- bzw. Dorferneuerungsmaßnahmen durchzuführen. Von einer Rechtsregelung oder von einem eigenen Instrument, das sich auf die Dorferneuerung bezog, war aber noch nicht die Rede.

2007 können wir 30 Jahre Dorferneuerung in Verantwortung der bundesdeutschen, also auch bayerischen „Flurbereinigungsbehörden“ feiern. Dies wurde möglich durch die Novellierung des Bundesflurbereinigungsgesetzes am 16.3.1976 (am 1.1.1977 in Kraft getreten). In ihm war erstmals *expressis verbis* der Hinweis auf die Durchführung von Dorferneuerungsmaßnahmen (vgl. § 37 Abs. 1 FlurbG: „... Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden ...“). Grund dafür war, dass das heiß ersehnte Städtebauförderungsgesetz von 1971 für die Dorferneuerung eher ein herber Rückschlag war. Von einigen wenigen Modelldörfern abgesehen wie z.B. Pfeffenhausen flossen die ganzen Fördergelder in die Städte. Die Folge war, dass für die Dorferneuerung fortan ein eigener Weg über das Flurbereinigungsrecht gesucht wurde, was ab 1977 gelang. Der Grundstein für die getrennten Wege von Städtebauförderung einerseits und Dorferneuerung andererseits war gelegt. Auf diesen erstmaligen gesetzlichen Auftrag zur Dorferneuerung – er kam, was viele erst später merkten, einer Revolution gleich – hat auch die Bundesregierung reagiert. Als sie 1977 bis 1980 ein befristetes Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) zur Ankurbelung der Konjunktur auflegte, stellte sie auch über 260 Mio. DM für die Dorferneuerung (davon 76 Mio. DM für Bayern) zur Verfügung. Die Reaktion der bayerischen Gemeinden auf

diese Fördermittel war gewaltig. Entsprechend war auch die Forderung zur Weiterführung nach Auslaufen des ZIP.

1977 gab es auch das erste bundesdeutsche Fortbildungsseminar zur Dorferneuerung in der Flurbereinigung an der TU München unter Leitung von Holger Magel; ebenso vertiefte man sich zu dieser Zeit schon wissenschaftlich mit ersten Modellanalysen für die Dorferneuerung in der Flurbereinigung. Dorferneuerungs„leuchttürme“ wie Niederalteich oder Kreuzberg künden noch heute von dieser Pionierzeit, in der bereits die ersten Spuren für subsidiäre Planungsprozesse und Handlungsverantwortung gelegt wurden.

## 1.2 Geburt des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms 1982

Nach dem unwiderruflichen Ende der Förderung durch das Zukunftsinvestitionsprogramm forderte der Bayerische Landtag mit Beschluss vom 19. Mai 1981 die Staatsregierung auf, die Dorferneuerung als eigenständigen landespolitischen Schwerpunkt der Agrarpolitik weiter zu entwickeln.<sup>2</sup> Im Januar 1982 wurde diesem Antrag entsprochen und das Bayerische Dorferneuerungsprogramm in Verantwortung des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit dem Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur sowie der Lebens- und Arbeitsverhältnisse auf dem Lande aufgestellt. Schritt für Schritt wurden auch immer mehr Landesmittel zur Verfügung gestellt.

Seit diesem Zeitpunkt verlief die Erfolgsgeschichte ungebremst, auch wenn – oder gerade weil – die Ziele der

Dorferneuerung fortlaufend den aktuellen Herausforderungen angepasst wurden. Standen anfangs vor allem agrar- und infrastrukturelle Verbesserungen und Maßnahmen (was zunächst durchaus heftige Kritik der Heimat- und Denkmalpfleger sowie der Naturschutzverbände zur Folge hatte), dann die Erhaltung und Weiterentwicklung der baulichen Substanz im Vordergrund, so steht heute die ganzheitliche Betrachtung und Entwicklung der Dörfer im Fokus. Ende der 70er- und Anfang der 80er-Jahre setzten dazu als wichtige Vorbedingung die ersten Bürgerbeteiligungen ein. Professor Elmar Zepf war ein entsprechender wissenschaftlicher Motor. Die Folge war, dass die früher von „oben“ oder von Experten vorgegebenen Planungen von Bürgern zunehmend in Frage gestellt und mehr Mitsprache und Mitwirkung gefordert wurden.

Die Dorferneuerung war wohl die erste behördlich geleitete Maßnahme in Bayern, die ab Mitte der 80er-Jahre konsequent auf die sogenannten „bottom up“- und moderierten Leitbildprozesse setzte. Dies ist ein Grund, warum die Dorferneuerung von Landtagspräsident Alois Glück immer wieder als Pionier und Modell für eine Bürger- und Verantwortungsgesellschaft bezeichnet wird.<sup>3</sup> Die Dorferneuerung-(sverantwortlichen) wurde(n) auch von der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum stark unterstützt und geistig beeinflusst.

Eine Reaktion auf die veränderten gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen war die schrittweise Abkehr von reinen baulichen und strukturellen Maßnahmen hin zu mehr ökologischen und sozialen Projekten

sowie einer verstärkten Bewusstseinsbildung und Selbsthilfe der Bürger. Die bayerischen Dörfer hatten sich immer mehr zu reinen Wohn- und Schlafdörfern entwickelt, in denen es häufig fast keinen landwirtschaftlichen Betrieb mehr gab. Damit änderte sich nicht nur der Charakter des Dorfes, sondern auch die Zusammensetzung der Dorfbewohner. Die Dorferneuerung hat sich diesen Herausforderungen rechtzeitig gestellt und die multifunktionale und zugleich erhaltende Entwicklung der Dörfer angestrebt sowie zur Wahrung bzw. Förderung des sozialen Kitts die Bürgerbeteiligung nach dem Prinzip „Mitwirken dürfen, mitwirken wollen und mitwirken können“ konsequent nach wissenschaftlichen Methoden ausgebaut. Als Vorbereitung zur Dorferneuerung (und Flurneuerung) konnten beispielsweise Bürgermeister und Gemeinderäte gemeinsam mit ihren Bürgern Seminare und Workshops an den ab 1991 ebenfalls Zug um Zug aufgebauten drei Schulen der Dorf- und Landentwicklung (SDL) in Thierhaupten, Plankstetten und Klosterlangheim besuchen, um für komplexe Planungen, Planungsprozesse sowie teamorientierte Leitbildarbeit etc. trainiert zu werden. Auch hier war die bayerische Dorferneuerung Pionier in Bayern und in Deutschland.

Ende 2006 waren 660 Gemeinden – das ist rund ein Drittel aller bayerischen Gemeinden – oder anders ausgedrückt 2.225 Ortsteile in 1.082 laufende Dorferneuerungsverfahren einbezogen. Die Dorferneuerung hat sich damit in den letzten 30 Jahren zum „Herzstück der ländlichen und auch kommunalen Entwicklung“ entwickelt.<sup>4</sup> Jeder bayerische Bürgermeister weiß über sie Bescheid.

So attraktiv die Dorferneuerung ist, so sehr muss sie aber ständig weiterentwickelt und an die veränderten und absehbaren strukturellen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen und Herausforderungen (frühzeitig) angepasst werden. Die Bayerischen Dorferneuerungsrichtlinien vom 29. April 2005 (DorfR 2005) haben hierzu mit der Aufnahme der Innenentwicklung bereits einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Dieser neue Akzent als Antwort auf wachsende Flächeninanspruchnahme einerseits und entleerte Dorfkerne andererseits kann aber nicht die einzige Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft bleiben. Weitere Innovationen sind notwendig. Sie hängen entscheidend von den kommunalpolitischen Veränderungen, Trends und Herausforderungen ab.

## **2. Neue Herausforderungen kommen – bayerische Kommunen müssen sich umstellen**

In Bayern gibt es Städte und Gemeinden unterschiedlichster Größe, von Ballungszentren bis hin zu ländlichen Kommunen mit nur einigen tausend Einwohnern. Je nach Lage und Größe werden die Städte und Gemeinden mit den verschiedensten Problemen und Herausforderungen konfrontiert.<sup>5</sup> Während die Ballungszentren vor allem mit anhaltendem Wohnungs- und Baulandmangel, erhöhter Flächeninanspruchnahme, zunehmender Verkehrs- und Umweltbelastung (z.B. Feinstaub) sowie sozialen Brennpunkten zu kämpfen haben, sind die Problembe- reiche der Stadt-Umland-Gemeinden („Speckgürtelgemeinden“) geprägt durch zu schnelles Bevölkerungs-

wachstum, hohen Flächenverbrauch, zunehmende Pendlerbewegungen, Integrationsprobleme etc.

Viele ländlich strukturierte Kommunen sind hingegen – dies war ja Thema der vielen Konferenzen der politischen Parteien und Institutionen wie auch der TU München<sup>6</sup> der letzten Monate und Jahre – betroffen von

- verstärktem Standortwettbewerb zwischen (Stadt)Regionen und (Land)Gemeinden,
- Strukturwandel in Landwirtschaft, Handwerk, Einzelhandel und Nahversorgung,
- zunehmendem Leerstand von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden insbesondere in Ortskernen,
- gleichzeitig ungebremstem Flächenverbrauch im Außenbereich,
- zunehmender Monofunktionalität vieler Dörfer (Funktionsverlust bei Nahversorgung, Einzelhandel, ÖPNV etc.),
- Bevölkerungsrückgang und Überalterung der Einwohner,
- Gefährdung der Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen sowie
- Nachteilen bei der Versorgung mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (DSL).

Darauf müssen die Kommunalpolitik und Dorferneuerung reagieren. Die Frage ist, was machbar und was direkt bzw. indirekt beeinflussbar ist.

Das größte Problem ist hierbei sicherlich die Beeinflussung der bzw. die Reaktion auf die demographische Entwicklung. Sie bringt – und darin sind sich nach einer zu langen Zeit der kollektiven Verdrängung alle Seiten ei-

nig – mittel- bis langfristig die schwerwiegendsten Veränderungen sowie große strukturelle, finanzielle und räumliche Probleme (manche sagen auch Chancen) für Städte und Gemeinden mit sich. Grundsätzlich können die Kommunen selbst die Geburtenrate nicht erhöhen bzw. können die Überalterung der Bevölkerung nicht stoppen, es sei denn, sie starteten in einer Art „Kannibalismus“ mit dem Angebot hochsubventionierter Baulandprogramme für zuziehende Familien, die dann natürlich anderen Gemeinden abgehen. Die Möglichkeiten, gerade für junge Familien oder auch ältere Personen mit (anderen) Konsumgewohnheiten Anreize zu schaffen und dazu die Lebensbedingungen vor Ort attraktiv zu gestalten, sollten also maßvoll und vor allem abgestimmt genutzt werden. Davon abgesehen sind Kommunen nun grundsätzlich gefordert, ihre Baulandpolitik umzustellen: von Wachstum und Ausbau hin zu einem Umbau und geordnetem teilweisen Rückbau. Die technische und soziale Infrastruktur ist der neuen, u.U. ziemlich veränderten Nachfragesituation (Schaffung von Seniorenwohnheimen, betreutem Wohnen etc.) anzupassen.

Ein anderes, in der Dorferneuerung immer noch weitgehend ungelöstes Problem ist die Schaffung von neuen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen. Wenn es nicht gelingt, am Ort oder in erreichbarer Nähe Arbeitsplätze anzubieten, bleiben überwiegend ältere Menschen im Ort zurück. Dann teilen die bayerischen Gemeinden das Schicksal z.B. von chinesischen Dörfern. Der Rückgang der Bevölkerung löst bekanntlich einen Teufelskreis aus. Abwanderung und Geburtendefizit haben eine Abnahme von Einzelhandels-

und Nahrungseinrichtungen, auch der ärztlichen Versorgung, Apotheken sowie Bank- und Postfilialen zur Folge. Um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen vor Ort langfristig zu verbessern, sind zwingend neue gemeinsame, gemeindeübergreifende Strategien zu entwickeln und allen kommunalpolitischen Entscheidungen zugrunde zu legen.

Bekannt und in der Literatur ausführlich dargestellt sind auch die Herausforderungen als Folge des Strukturwandels in Landwirtschaft, Handwerk und Gewerbe. Wieder trifft er vor allem die ländlich geprägten Gemeinden. In vielen Dörfern ist ein starker Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe zu erkennen, der insbesondere im Dorfkern zu auch psychologisch belastenden, leerstehenden (Wohn- und Wirtschafts)Gebäuden oder gar zur Aufgabe ganzer Hofstellen führt, vom Verlust der dörflich-landwirtschaftlichen Identität gar nicht zu reden. Wie die Entwicklung der Dörfer aussieht, in denen sich der landwirtschaftliche Strukturwandel ohne gleichzeitige Wirtschaftsentwicklung vollzieht, kann bereits heute in einigen (nord)bayerischen Regionen beobachtet werden. Das Phänomen sterbender Gemeinden und Dörfer, früher nur von Frankreich oder später den neuen Bundesländern bekannt, hat nun auch in Bayern Einzug gehalten. Einher geht ein Rückgang der örtlichen Handwerks- und Gewerbebetriebe. Die Globalisierung der Wirtschaft heizt diesen Trend noch zusätzlich an. Die Folgen dieser Entwicklung sind vielfältig: Die fehlenden oder abwandernden Betriebe haben nicht nur negative Auswirkungen auf die kommunalen Gewerbesteuererinnahmen, gerade auch die Multifunktionalität,

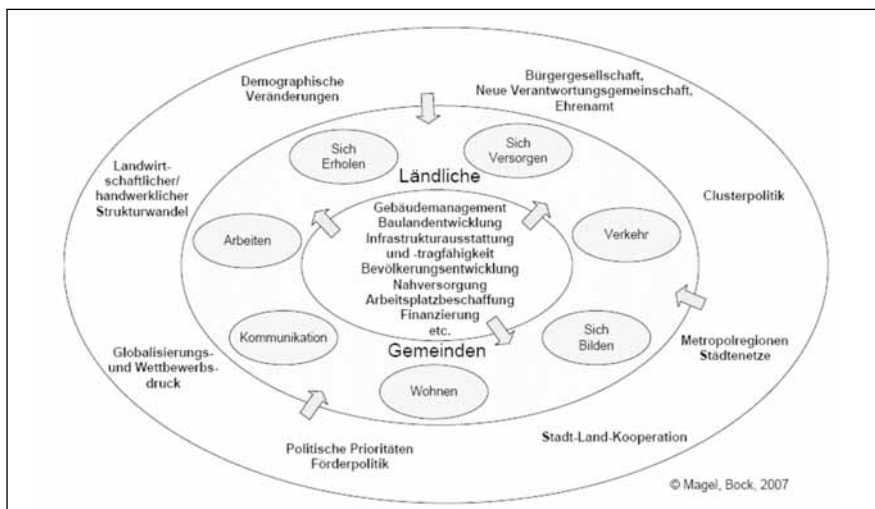
Vitalität und Attraktivität der Dörfer und Gemeinden für Familien geht durch ein eingeschränktes Angebot aller Daseinsgrundfunktionen mehr und mehr verloren (siehe Abb. 1). Folgen dieser Entwicklung sind eine schlechende Veränderung der Sozialstruktur und dörflichen Werte.

Die Fachleute sind sich dabei einig: Es gibt keine oder die Musterlösung für die betroffenen Kommunen. Jede Stadt, jede Gemeinde muss einen individuellen Weg finden, um sich aus dieser Zange selbst zu befreien. Nicht überall ist auch der Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe möglich oder die Rettung.

Dabei muss ein besonderes Augenmaß auch auf das Thema Flächenverbrauch und Infrastrukturauslastung gelenkt werden. Im Moment sieht es so aus, als wären alle, auch die Kommunen, nachhaltigkeitsmüde geworden. Offensichtlich wurden zu viele leere Schlagworte

gedroschen. Die Realität vor Ort sollte uns aber ermahnen, nicht nachzulasen. Die Kommunen können ihre Augen nicht länger davor verschließen: Die Tatsache, dass gerade im Ortskern zunehmend Wohn- und Wirtschaftsgebäude leer stehen oder Baugebiete aus den 70er- und 80er-Jahren mit zugehöriger Infrastruktureinrichtung nicht mehr voll bewohnt und ausgelastet sind, verlangt ein Umdenken zunächst im Gemeinderat und dann bei der Bevölkerung. Die Kommunen müssen sich endgültig von der bisherigen reinen Angebotsplanung verabschieden und sich endlich einem effizienteren, d.h. haushälterischen Boden- oder Flächenmanagement zuwenden. Städte- und Gemeindeverwaltungen sollten sich konsequenter und ernsthafter einen Überblick über das eigene Bauflächenpotenzial (Baulücken, Brachflächen, leerstehende Gebäude) verschaffen. Den Handlungsleitfaden dazu gibt es ja bereits. Was Not tut sind fester Wille und große Standfestigkeit. Häufig

**Abb. 1: Ländliche Daseinsgrundfunktionen in der Zange von externen und internen Herausforderungen**





gibt es innerörtlich so viel Flächenpotenzial, dass keine neuen Bau- oder Gewerbegebiete auf der grünen Wiese ausgewiesen werden müssten. Die Gegenargumente der Bürgermeister, dass das so schwierig umzusetzen sei, weil die Bürger nicht wollten, sind den Autoren bekannt. Geld regiert die Welt – vielleicht helfen ökonomische Zahlen besser, ein neues Denken herbeizuführen. Ein Instrument, das vielen Kommunen, Bürgermeistern und Bürgern rechtzeitig die Augen zu öffnen hilft bzgl. späterer Überraschungen hinsichtlich zu hoher Unterhaltungskosten ist die städtebauliche Kalkulation. Sie ist für ein effizientes Flächenmanagement und eine gemeindliche Baulandpolitik nahezu unverzichtbar. Sie kann vier wesentliche Funktionen übernehmen<sup>7</sup>:

- bessere Entscheidungsfindung (Kostentransparenz und -sicherheit),
- zuverlässige Risikoabschätzung (Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Projektes),
- nachvollziehbare Optimierung (Möglichkeiten des Kostenvergleichs) und
- verlässliches Controlling (Zeit- und Maßnahmenplan; Controlling der Durchführung).

## 2.1 Braucht eine moderne Kommunalverwaltung mehr Good Governance und Civil Society?

Der gesellschaftliche, wirtschaftliche, technologische und demographische Wandel erfordert von den Kommunen nicht nur neue Handlungsstrategien hinsichtlich Bevölkerungs- und Flächenentwicklung, sondern auch Innovationen in allen anderen Bereichen.

Das predigen seit Jahren die Verantwortlichen des Bayerischen Gemeindetags<sup>8</sup> oder der Kommunalwissenschaft<sup>9</sup>. Die Kommunen sind die Verwaltungsebene, die am direktesten Kontakt zu den Bürgern hat und die politischen Vorgaben, sei es der EU, des Bundes oder der Länder sowie die eigenen Ziele unter Beachtung der Nachhaltigkeitsaspekte auf kommunaler Ebene umzusetzen hat. Dies zu erreichen, erfordert nicht nur geeignete Methoden der Verwaltung und Vernetzung oder aktives Einbeziehen der Bevölkerung und die Anwendung zeitgemäßer, möglichst IuK-(GIS) unterstützter Planungs- und Entscheidungsstrategien, sondern auch die Umsetzung von Good Governance-Gedanken. Damit ist das gemeint, was die Dorferneuerung und die Agenda 21 Prozesse seit langem vorexerzieren: die breite Teilhabe der Gesellschaft an (kommunal-)politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung. Dies ist mehr als die gegenwärtige Praxis unserer repräsentativen Demokratie. Es ist mit Sicherheit zu erwarten, dass die EU auch auf dem Gebiet von Good Governance Zug um Zug ernst macht. Gemeinden sind gut beraten, sich in ihrem Handeln jetzt schon darauf einzustellen. Auch hier kann ihnen die Dorferneuerung helfen.

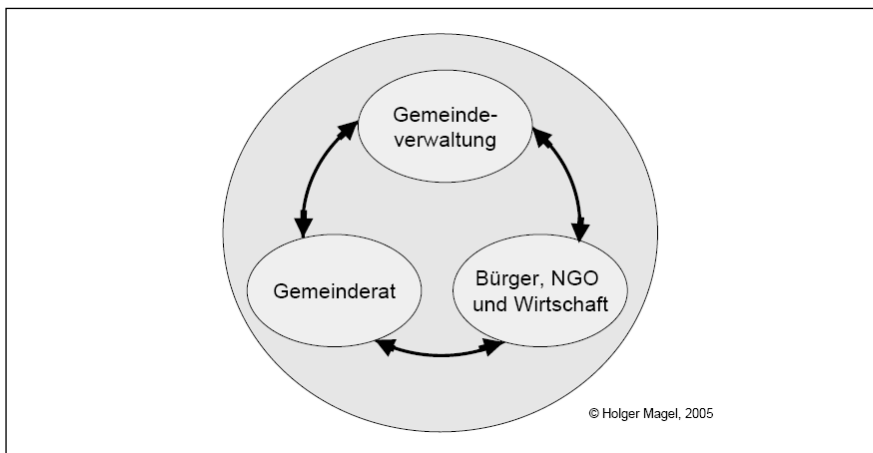
## 2.2 Neue Kooperationsformen zwischen den Gemeinden und innerhalb der Gemeinden

Die aktuellen Herausforderungen wie Globalisierung, demographischer Wandel und die eingeschränkten finanziellen Ressourcen fordern die Städte und Gemeinden geradezu auf, neue Kooperationen mit Nachbargemein-

den oder auch Unternehmen einzugehen. Das ist inzwischen Allgemeingut. Auch hier war die Dorferneuerung Pionier: Das heute weit bekannte Modell interkommunaler Zusammenarbeit im Auerbergland basiert auf der Einsicht von neun Dorferneuerungsgemeinden, von ihrem „Kirchturm“ herab und auf den 1.000 m hohen gemeinsamen Identifikationsberg, den Auerberg, hinauf zu steigen. Im Zuge der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) ist dieser interkommunale Ansatz ohnehin ein Muss geworden. Die Dorferneuerung tut sich diesbezüglich heute wesentlich leichter. Allerdings ist sie

jetzt nur noch ein Teil des Ganzen, d.h. vieler anderer ILE- und ELER-geförderter Maßnahmen geworden. Die TU München hat hierzu in einem Forschungsvorhaben wichtige Grundlagenarbeit geleistet.<sup>10</sup> Damit angesprochen ist aber auch das Thema Public-Private-Partnership. Auch wenn es hierzu noch viele Vorbehalte gibt, führt an dieser Aufgabe wohl kein Weg mehr vorbei, weder in der Kommunalentwicklung noch in der Dorferneuerung. Verstärkte Kooperation innerhalb der Kommunen ist deshalb mindestens genauso wichtig wie zwischen den Gemeinden.

**Abb. 2: Bürgerkommune im Zeichen der Aktiven Bürgergesellschaft:  
Der Bürger wird zum Partner der Kommune**



Wie Abb. 2 zeigt, geht es um das Ernstnehmen und Ernstmachen des Organismus oder Systems Kommune, die von den gleichberechtigten Subsystemen Gemeinderat, Gemeindeverwaltung sowie Wirtschaft und Bürgern ausgeht. Dieses Zusammenspiel innerhalb der „Bürgerkommune“ (so unisono von den Präsidenten U. Brandl und J. Deimer genannt) muss noch viel ernster genommen werden.

**3. Bayerische Dorferneuerungsphilosophie der Besinnung auf Eigenpotenziale und Eigenwerte muss tragendes Fundament für die ländliche Kommunalpolitik bleiben**

Die Dorferneuerung hat in ihrer nun mehr 30-jährigen Geschichte viele Impulse für Gemeindepolitik und -entwicklung gegeben. Sie hat sich dazu in

regelmäßigen Abständen an die jeweils aktuellen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen angepasst. Die Dorferneuerung bleibt auch künftig als staatliche und kommunale Daueraufgabe und Idee gefordert. Um die Dörfer fit für die Zukunft zu machen, müssen alle positiven und negativen Aspekte ihrer künftigen Entwicklung beachtet und die „Bayerische Dorferneuerung“ daraufhin überprüft werden. Eines ist sicher: Die Dorferneuerung muss als ganzheitliches Programm und Instrument nicht neu erfunden werden. Auch darf Bewährtes nicht leichtfertig verworfen werden. Sie ist aber hinsichtlich neuer Herausforderungen zu überdenken und anzupassen. Genau das ist die Zielsetzung eines Forschungsauftrages, den das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten an den Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München erteilt hat und mit dessen Ergebnissen 2008 zu rechnen sein wird. Ohne vorzugreifen sei so viel heute schon verraten – es wird v.a. um folgende Überlegungen gehen:

Es muss versucht werden, eine größtmögliche Multifunktionalität der Dörfer unter Wahrung eines Mindestangebots aller Daseinsgrundfunktionen zu erhalten. Dies muss im abgestimmten Kontext mit den Nachbargemeinden geschehen. D.h., die ganze Palette kann nicht in jedem Dorf vorgehalten werden. Die Dorferneuerung, eingebettet in ILE und hoffentlich eng koordiniert mit der Städtebauförderung, Regionaler Wirtschaftsförderung, Regionalmanagement etc. kann die Gemeinden bei dieser umfassenden Aufgabe durch entsprechende Beratung, Planung sowie Ordnungs- und Baumaßnahmen („Quadrophonie des Landma-

agements“<sup>11</sup>) unterstützen. Die im CSU-Fraktionspapier „Bayern 2020 – Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft“<sup>12</sup> geforderte, umfassende planerische und finanzielle Zusammenarbeit aller Ministerien und Programme muss dazu endlich Realität werden.

Dies gilt aber auch innerhalb des Landwirtschaftsministeriums bzgl. der LEADER-Integration in ILE. Nur mit einem konzertierten Vorgehen aller Ministerien und Verwaltungen besteht überhaupt die Chance zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Wenn schon die Bayerische Staatsregierung und die Regierungsfraktion auf ein eigenes Ministerium für ländliche Räume verzichten, sollte wenigstens endlich ein koordiniertes Zusammenwirken (dessen Fehlen ja der Grund für die entsprechenden Forderungen nach einem eigenem Ministerium Ländlicher Raum ist) Realität werden.

Zu hohe Flächeninanspruchnahme, leerstehende Gebäude im Ortskern sowie nicht ausgelastete Infrastruktureinrichtungen beeinträchtigen die Attraktivität der Dörfer. Das Aktionsprogramm „Dorf vital“ muss ausgebaut und genutzt werden, um zeitgerechte Analysen zu erstellen und zu einer nachhaltigeren Baulandpolitik zu kommen. Die konsequente Anwendung städtebaulicher Kalkulationen kann helfen, die oft verschleierte Kostenwahrheit zu finden und den „change of mind“ einzuleiten, damit mehr Innenentwicklung stattfindet.

Es müssen konsequent noch mehr konkrete Modelle der Verantwortungsübernahme und des belohnten Ehrenamts im Sinne der von Alois Glück propagierten „Neuen Verantwortungs-

gesellschaft und Solidarischen Leistungsgesellschaft“ entwickelt werden. Das geht über Partizipation weit hinaus. Die Dorferneuerung sollte und kann hierzu konkrete Modelle entwickeln.

Angesichts der Personalknappheit der staatlichen Verwaltungen, insbesondere der Dorferneuerungsverwaltung, sind innovative Public-Private-Partnership-Modelle umzusetzen. Der ständige Verweis auf Personalknappheit bei der Verwaltung gefährdet die Attraktivität der Dorferneuerung. Wie in anderen Ländern auch müssen endlich mutig mehr Aufgaben privatisiert werden.

Die Dorferneuerung und die Dorferneuerungsverantwortlichen müssen zu Agenturen und Ansprechpartnern für Land- und Kommunalentwicklung und damit zu den wichtigsten Beratern der ländlichen Kommunen werden. Sie sollen das verkörpern, wie es im CSU-Fraktionspapier „Bayern 2020 – Ländlicher Raum, Heimat mit Zukunft“<sup>13</sup> steht: „Ein Ansprechpartner für die Gemeinden“ (der natürlich hierzu entsprechende Kompetenzen und Zuständigkeiten in sich vereint, um die Kommunen umfassend beraten zu können).

Angesichts der steigenden Nachfrage nach regenerativen Energieformen und neuen Wertschöpfungsketten und damit nach umfangreichem Flächenbedarf für den Anbau nachwachsender Rohstoffe (Biomasse) müssen im Verbund von Dorferneuerung und Flurbereinigung neue Landnutzungsüberlegungen und -formen sowie entsprechende Beratungs-, Planungs-, Umsetzungs- und Fördermodelle entwickelt werden.

Zur zukunftsorientierten Erhaltung und Gestaltung von ehemals landwirt-

schaftlichen Streusiedlungen, Weilern und Einzelhoflagen sind innovative kommunale Entwicklungs- und Handlungskonzepte erforderlich. Freiwerdende Bausubstanz und Hofgrundstücke erfordern neue Formen des Wohnens und Arbeitens auf dem Lande im Zusammenwirken mit kommunaler Bauleitplanung, weil ansonsten angesichts starrer Außenbereichsregelungen landschaftsprägende Siedlungsformen wegbrechen. Die im Rahmen der Dorferneuerung Weyarns und Thalheims vom Architekten Professor Reichenbach-Klinke in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Gemeindetag entwickelten Innovationen müssen auf breiterer Basis fortentwickelt werden.

#### 4. „It’s all about Innovation“

Der weltbekannte deutsche Unternehmensberater Prof. Roland Berger hat vor dem Wirtschaftsbeirat der Union in München die Zukunftskriterien oder Voraussetzungen für innovative Länder, Unternehmen oder auch staatliche Programme wie folgt benannt.<sup>14</sup> Zur Innovation braucht man:

- natürliche Ressourcen,
- Humanressourcen,
- technischen Fortschritt,
- Kapital,
- Wissen inkl. Vermarktung dieses Wissens,
- ordnungspolitische Rahmenbedingungen (z.B. soziale Marktwirtschaft oder eine geeignete Institutionenlandschaft) sowie
- Wertesystem und Leistungsparadigmen.

Legt man diese Kriterien auf die Zukunftsfähigkeit der Dorferneuerung in

Bayern an, ergibt sich nahezu automatisch der Pflichtenkatalog des Handelns oder mit anderen Worten die „To do list“. Es geht um:

- nachhaltiges Ressourcenmanagement und den Erhalt unserer einmalig schönen bayerischen Kulturlandschaft und Heimat,
- Nutzung des unbegrenzten Potenzials der Menschen auf dem Lande,
- Nutzung modernster IuK-Technologien und tragfähige Ansiedlung zukunftsorientierter Arbeitsplätze,
- ansprechende finanzielle Anreize als Hilfe zur Selbsthilfe,

- hochqualifizierte universitäre Aus- und Fortbildung sowie um „Capacity building“ aller Akteure,
- ein Gleichgewicht zwischen (trotz Reformen hoffentlich noch) stark gebliebener Verwaltungen und einem starken freien Beruf und
- Realisierung der typisch ländlichen Werte wie Solidarität, Subsidiarität, Leistungsbereitschaft, Selbsthilfe und Selbstverantwortung, Humanität und Ehrfurcht vor der Schöpfung.

Worauf warten wir noch? Im besten „Managerdeutsch“ heißt es: Let's make it happen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Kuessner, Christoph/Heidtmann, Willy: Dorferneuerung in der Diskussion von Wissenschaft und Praxis, Materialiensammlung der Agrarsozialengesellschaft, Heft 85, Göttingen 1969.
- <sup>2</sup> Magel, Holger/Attenberger, Josef: Das Bayerische Dorferneuerungsprogramm. Für die Zukunft unserer Dörfer, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), Kommunalpolitischer Leitfadens 9, München 1989.
- <sup>3</sup> Glück, Alois: 20 Jahre Bayerisches Dorferneuerungsprogramm – Eine gelebte Bürger- und Sozialkultur. Festvortrag, in: Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Dorferneuerung in Bayern 1981–2001, Berichte Heft 78, München 2001.
- <sup>4</sup> Miller, Josef: Rede anlässlich der Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft und Forsten am 27. Juni 2007 im Bayerischen Landtag, München 2007; Brandl, Uwe: EU-Förderprogramm ELER – realistische Chancen und Grenzen für Kommunen, in: Bayerischer Gemeindetag, 5/2007.
- <sup>5</sup> Vollmer, Carla: Was sind eigentlich zukunftsfähige Kommunen?, Deutsche Umwelthilfe e.V., Vortrag anlässlich der Dritten Kommunalen Klimaschutz-Konferenz am 24./25. Oktober 2001 in München; [http://www.klimabuendnis.org/download/duh\\_vollmer.pdf](http://www.klimabuendnis.org/download/duh_vollmer.pdf) (15. Juli 2007).

- <sup>6</sup> Magel, Holger (Hrsg): Ländliche Kommunen unter Druck – Wie kann der Partner Ländliche Entwicklung helfen?, Dokumentation der 8. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 27./28. März 2006, Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, Heft 36, München 2006.
- <sup>7</sup> Kötter, Theo: Städtebauliche Kalkulation – Voraussetzung für eine wirtschaftliche Baulandentwicklung, in: DVW-Mitteilungsblatt Bayern, Heft 1, 2005.
- <sup>8</sup> Brandl, Uwe: EU-Förderprogramm ELER; Busse, Jürgen: Gemeindeentwicklung und Ortsplanung: die Landwirtschaft und ihre Berücksichtigung in den Planungen zur Ortsentwicklung, in: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.), Partner Gemeinde und Landwirtschaft, Tagungsbericht, München, 2004.
- <sup>9</sup> Hill, Hermann: Welche Gemeindeentwicklung hat Zukunft?, in: Bayerischer Gemeindetag, Heft 11, 2006; u.a.
- <sup>10</sup> Magel, Holger/Klaus, Michael/Kötter, Theo/Bröll, Helmut: Rechtsformen übergemeindlicher Zusammenarbeit in der Regionalen Landentwicklung, Auftraggeber: Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung, 2006.

- <sup>11</sup> Magel, Holger: Landmanagement – Die neue Herausforderung an Bodenordnung und Landentwicklung, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung (FuB), Heft 1/2003.
- <sup>12</sup> CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag: Bayern 2020 – Ländlicher Raum, Heimat

mit Zukunft, Arbeitspapier, 2007 (beschlossen am 11.7.2007).

<sup>13</sup> Ebd.

- <sup>14</sup> Berger, Roland: Innovation als Grundlage von Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand, Vortrag vor dem Wirtschaftsbeirat der Union, München 7. April 2004.

## Literatur

**Jahnke, Peter:** Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen, in: Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen, 2. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 10./11. April 2000, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Materialiensammlung, Heft 24/2000.

**Magel, Holger/Jahnke, Peter:** Kommunalentwicklung und Kommunalplanung – Tagespolitik oder strategisches Vordenken?, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.): Gestaltung als Auftrag. Ein Handbuch für politisches Handeln in Gemeinden, Städten und Landkreisen, Beiträge zur Kommunalpolitik, Sonderausgabe Politische Studien 2001.

**Magel, Holger/Franke, Silke:** 21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung, Endbericht, im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, München 2007.

**Rill, Leonhard:** Vitale Dörfer – Voraussetzung für zukunftsfähige ländliche Räume. Beiträge der Bayerischen Verwaltung für ländliche Entwicklung, in: Mitteilungen des DVW Bayern e.V., Heft 2/2007, S.165–172.

**Ritzinger, Anne:** Schönere Heimat – Gedanken über die Zukunft unserer Dörfer, in: Schönere Heimat, 1/2007.

# Autorenverzeichnis



**Balleis, Siegfried, Dr.**  
Oberbürgermeister der  
Stadt Erlangen



**Bock, Huberta,**  
**Assessorin Dipl.-Ing.**  
Lehrstuhl für Bodenord-  
nung und Landentwick-  
lung, TU München



**Brandl, Uwe, Dr.**  
Präsident des Bayerischen  
Gemeindetags, Erster  
Bürgermeister der Stadt  
Abensberg (Lkr. Kelheim)



**Degelmann, Roland,**  
**Dipl.-Ing. (Univ.)**  
Ltd. Baudirektor, Oberste  
Baubehörde im Bayeri-  
schen Staatsministerium  
des Innern, München



**Dodell, Renate, MdL**  
Stellvertretende Vorsit-  
zende der CSU-Landtags-  
fraktion, München



**Franke, Silke,**  
**Dipl.-Geogr.**  
Mitarbeiterin am Lehr-  
stuhl für Bodenordnung  
und Landentwicklung  
der TU München, Grün-  
dungs- und Vorstands-  
mitglied der Franz von  
Assisi Akademie



**Glück, Alois, MdL**  
Präsident des Bayeri-  
schen Landtags, Mün-  
chen



**Herrmann, Joachim,**  
**MdL**  
Vorsitzender der CSU-  
Landtagsfraktion, Mün-  
chen



**Hill, Jolana**  
Bürgermeister- und Pres-  
seamt der Stadt Erlangen,  
Leiterin des Büros für ak-  
tive Bürgerinnen und  
Bürger



**Hirsch, Stefan**  
Bezirksheimatpfleger von  
Oberbayern, München



**Kreidl, Jakob, Dr., MdL**  
Vorsitzender des Aus-  
schusses für kommunale  
Fragen und Innere Si-  
cherheit im Bayerischen  
Landtag, stellvertreten-  
der Landrat von Mies-  
bach



**Magel, Holger, Prof.**  
**Dr.-Ing.**  
Lehrstuhl für Bodenord-  
nung und Landentwick-  
lung, TU München; Prä-  
sident der Bayerischen  
Akademie Ländlicher  
Raum



**Miosga, Manfred, Dr.**  
Identität & Image  
Coaching AG., Weßling



**Schmid, Josef**  
Vorsitzender der CSU-  
Stadtratsfraktion, Mün-  
chen



**Sailer, Martin, MdL**  
Diplomkaufmann, Mit-  
glied in den Ausschüssen  
Sozial-, Gesundheits-  
und Familienpolitik, Ein-  
gaben und Beschwerden  
und der Enquetekomissi-  
on „Jungsein in Bayern“,  
im erweiterten Fraktions-  
vorstand der CSU-Frakti-  
on im Bayerischen Land-  
tag, Sprecher der Jungen  
Gruppe der CSU-Fraktion  
im Bayerischen Landtag,  
München



**Stein, Peter, Dr.**  
Leiter des Referats für  
Grundsatzfragen im Bay-  
erischen Landtag, Mün-  
chen



**Zehetmair, Hans, Dr.**  
**h.c. mult.**  
Vorsitzender der Hanns-  
Seidel-Stiftung, Mün-  
chen, Staatsminister a.D.



