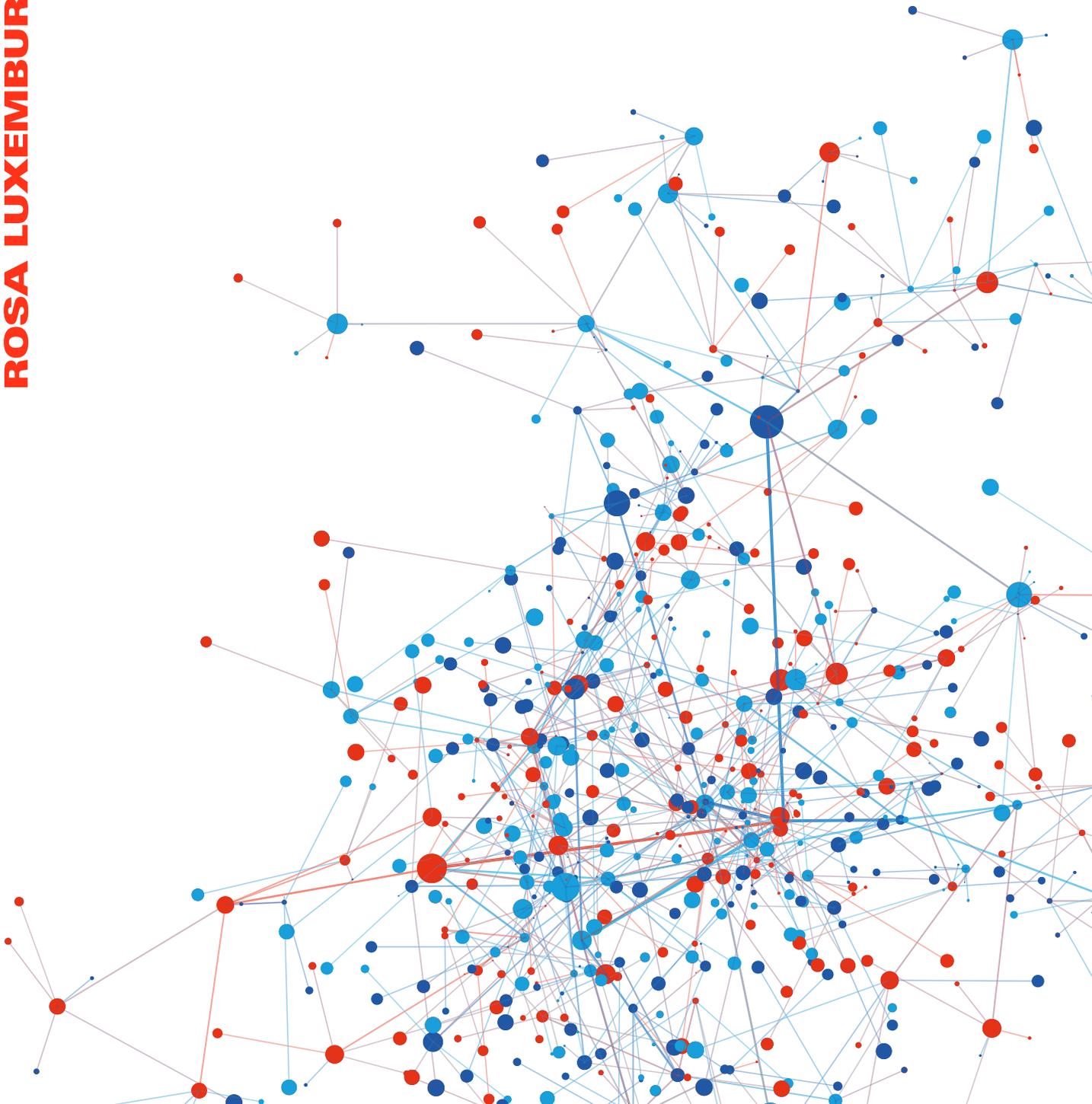


SIMON DUDEK UND ANDREAS KALLERT

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISS IN BAYERN



SIMON DUDEK UND ANDREAS KALLERT

**GLEICHWERTIGE
LEBENSVERHÄLTNISSE
IN BAYERN**

SIMON DUDEK verfasst aktuell seine Dissertation zum Thema «Die Energiewende als Motor der Regionalentwicklung?». Seine Forschungsschwerpunkte sind *critical geography* und Regionalentwicklung.

ANDREAS KALLERT ist Sozialwissenschaftler und beendete zuletzt seine Dissertation an der Universität Marburg zur Systemrelevanz im politischen Projekt der Bankenrettung während der Finanzkrise 2007 bis 2009 in Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind kritisch-materialistische Analysen und die politische Ökonomie der Finanzmärkte.

IMPRESSUM

STUDIEN 2/2017 (2., korrigierte Auflage)
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Ulrike Hempel
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Dezember 2017
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation
Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALT

Vorwort	5
1 Gleichwertige Lebensverhältnisse – Verfassungsauftrag in Bayern	6
2 Forschungsstand	8
2.1 Daseinsvorsorge und soziale Infrastruktur	8
2.2 Peripherisierung	10
3 Zur quantitativen Analyse der Gleichwertigkeit in Bayern	13
3.1 Operationalisierung	13
3.2 Auswertung	14
3.2.1 Abwanderung	14
3.2.2 Abhängigkeit	14
3.2.3 Abkopplung	17
3.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse	20
3.3 Zwischenfazit	22
4 Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses	24
4.1 Der «Cultural Political Economy»-Ansatz als methodische Grundlage	24
4.2 Der Gleichwertigkeitsdiskurs in Bayern – eine Diskursanalyse	25
4.2.1 Wettbewerbsparadigma	25
4.2.2 Chancengleichheitsparadigma	26
4.2.3 Bayerische Leuchttürme	27
5 Kritik der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik	28
5.1 Kommunalen Finanzausgleich	28
5.2 Strukturentwicklung – Landesentwicklungsplan	29
5.3 Breitbandausbau und E-Government	30
5.4 Nordbayern-Initiative	31
5.5 Behördenverlagerungen	31
6 Handlungsempfehlungen	33
6.1 Polity: Strukturen in der Landesentwicklung überdenken	33
6.2 Politics: Räume öffentlicher Innovation statt Räume mit besonderem Handlungsbedarf	34
6.3 Die Notwendigkeit von Mindeststandards als Voraussetzung für Gleichwertigkeit	34
6.4 Bayerns Hochschulen als Innovatoren der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen	36
6.5 Best-Practice-Beispiele der Daseinsvorsorge	37
6.5.1 Öffentlicher Personennahverkehr	37
6.5.2 Mehrfunktionshäuser und Mehrgenerationenpraxen	37
7 Soziale Infrastruktur statt gleiche Chancen für ungleiche Kommunen	43
Literatur	44

VORWORT

Durch Volksentscheid in Bayern wurde zum 1. Januar 2014 die Förderung und Sicherung «gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern, in Stadt und Land» als Aufgabe des Staates und damit der bayerischen Staatsregierung bestätigt. Bei der Umsetzung dieses Verfassungsziels stellt das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), das weiterhin Gegenstand politischer Debatten ist und regelmäßige Fortschreibungen erfährt, ein wichtiges Instrument der Landesentwicklung und der Strukturpolitik dar. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsverhältnisse bezieht sich dabei auf eine ganze Reihe von Dimensionen der öffentlichen Regulierung, auf Fragen der Verteilung, der demografischen Entwicklung, der regionalen Struktur- und Infrastrukturentwicklung.

Nicht wenige Indikatoren zeigen an, dass die Lebens- und Arbeitsverhältnisse im Freistaat noch weit von jener nunmehr verfassungsmäßig gebotenen und gewünschten Gleichwertigkeit entfernt sind. Die Untersuchung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bayern muss ihren Ausgangspunkt in der Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses finden. Erst im Anschluss daran und aufbauend darauf können ausgewählte Aspekte der Struktur- und Regionalpolitik im Freistaat Bayern genauer beleuchtet werden. Zu jenen Aspekten gehören das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs sowie die Strukturentwicklung durch den bayerischen Entwicklungsplan. Des Weiteren werden die Unterstützung des Breitbandausbaus, die Beförderung von E-Government-Ansätzen und der Prozess der Behördenverlagerungen betrachtet. Aus

diesen Analysen und unterstützt durch Best-Practice-Beispiele gelangen die Autoren zu Handlungsempfehlungen für die bayerische Struktur- und Regionalpolitik.

In seiner Regierungserklärung vom 27. November 2014 «Heimat Bayern 2020» formulierte der bayerische Finanz- und Heimatminister Markus Söder, die eigentliche landespolitische Herausforderung liege darin, «dass Bayern nicht dauerhaft ein Land der zwei Geschwindigkeiten» werde. Nun stellt sich die Frage, inwieweit das Handeln der bayerischen Staatsregierung das Land dem hier formulierten Ziel der Staatsregierung und also dem Verfassungsauftrag näherbringt. Simon Dudek und Andreas Kallert ziehen in ihrer Studie ein eher skeptisches Fazit: In der Fortentwicklung des Landesentwicklungsplans erkennen sie eher eine Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs und konstatieren, es fehle der Staatsregierung weiterhin der politische Wille für eine grundlegende Kehrtwende.

Für die Rosa-Luxemburg-Stiftung als Herausgeberin ist die Veröffentlichung der vorliegenden Studie mit der Hoffnung verknüpft, einen Beitrag zu Diskussionen um die weitere Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik in Bayern zu leisten. Das von den Autoren benannte Erfordernis, «den Staat in die Pflicht zu nehmen, anstatt weiter auf Privatisierung und Deregulierung zu setzen», ist eines, das sich an alle politischen Kräfte in Bayern richtet.

Andreas Thomsen
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Bereich Bundesweite Arbeit

1 GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – VERFASSUNGSauftrag IN BAYERN

«Der Umzug eines Ministeriums ist ein starkes Signal für Franken und eine historische Entscheidung für ganz Bayern. Damit setzen wir wichtige, strukturelle Impulse für den gesamten nordbayerischen Raum. Chancen im ganzen Land – dafür steht unsere Heimatstrategie, die bis zum Jahr 2025 umgesetzt werden soll.»

Melanie Huml, Bayerische Gesundheitsministerin, 1.8.2016

Mitte 2016 hat das Bayerische Kabinett die Verlagerung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege von München nach Nürnberg beschlossen. Rund 250 öffentliche Arbeitsplätze sollen demnach im Rahmen der «Heimatstrategie» zukünftig in der fränkischen Metropole angesiedelt werden, um damit dem verfassungsrechtlichen Ziel – gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern herzustellen – einen weiteren Schritt näher zu kommen. Behördenverlagerungen sind dabei ein wesentlicher Pfeiler der struktur- und regionalpolitischen Strategie des Freistaats. Auch wenn die geplante Verlagerung des Staatsministeriums einen beachtlichen und durchaus sinnvollen Schritt auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen darstellt, lassen sich anhand dieses Beispiels auch problematische Konsequenzen derartiger strukturpolitischer Entscheidungen aufzeigen: Zum einen hat sich die bayerische Regierung entschieden, auf Zwangsversetzungen von BeamtInnen und MitarbeiterInnen zu verzichten, obwohl sich zuletzt 223 von 241 Betroffenen in einer geheimen Abstimmung gegen den Umzug ausgesprochen haben (Nürnberger Nachrichten, 16.9.2016). Zum anderen werden Mehrkosten in Millionenhöhe erwartet: Für das augenblickliche Ministeriumsgebäude in München werden bis 2024 jährlich rund 1,5 Millionen Euro Miete fällig – zusätzlich zu der künftigen Miete in Nürnberg. Überdies wurden in einer Stellungnahme gar verfassungsrechtliche Bedenken laut, wonach die StaatsministerInnen mit Verweis auf die Bayerische Verfassung (§ 43 BayVerf) ihren Dienstsitz am Sitz der Staatsregierung zu nehmen hätten, um etwa in Krisensituationen eine effektive Kommunikation zwischen Landtag und Staatsregierung sicherstellen zu können (Süddeutsche Zeitung, 26.10.2016).

Diese nur knapp umrissenen unterschiedlichen Facetten konkreter strukturpolitischer Maßnahmen müssen zudem vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Wandels des Verhältnisses zwischen Stadt und Land in Deutschland gesehen werden: Viele Städte reüssieren mit hohen Zuwanderungsraten – ob nun Metropolen wie Berlin, Hamburg, München und Stuttgart oder kleinere Städte wie Würzburg, Freiburg, Jena oder Ingolstadt. Doch wo es Gewinner gibt – wenn auch zunächst nur im Hinblick auf die Einwohnerzahl –, da muss es auch Verlierer geben. Ländliche Räume stellen vor allem für junge Menschen zunehmend keine

Zukunftsoption mehr dar, sodass vielen ein Wegzug aus den Orten der eigenen Kindheit und Jugend unvermeidbar erscheint. Die mittel- und unmittelbaren Folgen für die betroffenen Gemeinden, (Klein-)Städte und Regionen sind bekannt: Alterung, Ärztemangel, Schrumpfung, Rückbau der (sozialen) Infrastrukturen, Peripherisierung. Hier entsteht für die betroffenen Gemeinden ein Problem, dem sich der Staat annehmen muss, um der im Grundgesetz verankerten Forderung nach einer «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands» (Art. 72 Abs. 2 GG) gerecht zu werden. Auch in Bayern wurde die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land» mit dem Volksentscheid vom 15. September 2013 zum Staatsziel mit Verfassungsrang erhoben. Wie in dieser Studie an späterer Stelle gezeigt werden soll (siehe Kap. 4) sieht der Gleichwertigkeitsdiskurs keinesfalls vor, für identische Lebensbedingungen in Waging und Wegscheid oder Bogen und Bogenhausen zu sorgen. Jedoch wird dem Freistaat sehr wohl aufgetragen, divergierende Entwicklungsdynamiken zu regulieren, sodass sich die Schere zwischen Stadt und Land nicht noch weiter öffnet.

Die Ratschläge von wissenschaftlicher Seite an die Politik, wie mit der Entwicklungsschwäche (vor allem) ländlich-peripherer Regionen umzugehen sei, sind dabei ebenso zahlreich wie unterschiedlich. In der Literatur der vergangenen Jahre reichen diese Vorschläge von der verstärkten Alimentation (Danielzyk 1998) über die Ansiedlung von Innovatoren, sogenannten Raumpionieren, die aus verlassenen Landstrichen Laboratorien nachhaltiger Entwicklung machen (vgl. Faber/Oswald 2013) bis hin zur Empfehlung des Berlin-Instituts (2009), weitere Förderungen einzustellen und diesen Regionen bestenfalls «Sterbehilfe zu leisten». In der politischen Sphäre stoßen alle drei genannten Vorschläge auf wenig Gegenliebe: Ungern akzeptiert man es, Teile des Freistaats aufgeben zu müssen, setzt auf kreative Experimente – den Raumpionieransatz (mit mehr als unsicherem Ausgang) – oder tätigt Ausgaben, die von vornherein als wirtschaftlich unrentabel abgeschrieben werden müssen. Die Konsequenz ist ein politisches Klein-Klein, das eine Antwort auf die Frage, wie die Zukunft ländlicher Räume aussehen kann und soll, nur vertagt.

Die Regierungserklärung «Heimat Bayern 2020» des bayerischen Heimat- und Finanzministers Söder bringt die Landesentwicklungsplanung der bayerischen Staatsregierung auf die Formel «Aktivieren statt Alimentieren». Wir erkennen in dieser Entwicklungsplanung sehr wohl das Potenzial, den Freistaat Bayern wirtschaftlich «in der Champions League» (Edmund Stoiber) zu halten. Allerdings birgt eine solche Leuchtturmpolitik die Gefahr, diesen Erfolg auf Kosten ihrer BürgerInnen erzielen zu wollen. «Wo es der Wirtschaft

gut geht, geht es den Menschen gut» – in Anbetracht selektiver Unternehmensansiedlungen bedeutet das: Der Staat ist gefordert, wo es sich für die Privatwirtschaft nicht lohnt.

Unser Ansatz geht daher in eine andere Richtung. Wir nehmen die Daseinsvorsorge als ein für das hohe Wohlstandsniveau Bayerns angemessenes Minimum staatlicher Wohlfahrtspolitik in den Fokus unserer Überlegungen. Eine flächendeckende und ausreichende Daseinsvorsorge, so die Leitthese, muss die Grundlage jeder Regionalentwicklung sein (ARL 2016). Unsere Studie zur Regional- und Strukturpolitik in Bayern soll in einem ersten Kapitel einen Überblick über wissenschaftliche Annäherungen an dieses Thema liefern (Kap. 2) und das Konzept einer sozialen Infrastruktur diskutieren (Kap. 2.1). Dabei gilt es, in das gewandelte Verständnis der Begriffe «Gleichwertigkeit» und «Daseinsvorsorge» in einen breiteren gesellschaftlichen Rahmen einzuführen. Daran anschließend (Kap. 2.2) werden die maßgeblichen Probleme sozioökonomisch abgehängter Orte dargestellt. Wir orientieren uns dabei an Kühns Konzept der «Peripherisierung» (Kühn 2016), das Prozesse der «Schrumpfung» und «Alterung» analytisch greifbar macht.

In einem dritten Kapitel arbeiten wir mittels einer quantitativen Analyse raumbezogener und sozioökonomischer Daten einige bedeutende regionale Disparitäten Bayerns heraus. Hierzu greifen wir nochmals auf Kühns Analyserahmen der Peripherisierung zurück und operationalisieren (Kap. 3.1) dessen Teilaspekte «Abwanderung», «Abhängigkeit» und «Abkopplung» anhand von Datenmaterial des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), bereitgestellt über das Online-Portal INKAR. In einer kurzen Auswertung (Kap. 3.2) zeigen wir anhand geeigneten Kartenmaterials die Gewinner und Verlierer der gegenwärtigen Regional- und Strukturpolitik in Bayern auf und leiten daraus in einem kurzen Zwischenfazit (Kap. 3.3) die grundlegenden Disparitätsmerkmale «Nord/Süd», «Zentrum/Peripherie» und «Anbindung/keine Anbindung» ab.

Mit dem vierten Kapitel rücken wir die gegenwärtige bayerische Regional- und Strukturpolitik in den Fokus unserer Studie. Zunächst (Kap. 4) gehen wir dabei auf den Gleichwertigkeitsdiskurs in Bayern ein. Hierzu greifen wir auf den «Cultural Political Economy»-Ansatz der Lancaster School of Sociology zurück (Kap. 4.1). Insbesondere die Bedeutung von *economic imaginaries* für die Landesentwicklungsplanung soll dabei herausgearbeitet werden. Die Kritische Diskursanalyse (Jäger 2013) von Mitteilungen (z. B. «Heimatstrategie», Pressemitteilungen) des bayerischen Finanz- und Heimatministeriums (Kap. 4.2) zeigt deutlich ein *economic imaginary* neoliberaler Ausprägung auf, das die bayerische Regionalpolitik strukturiert.

Das fünfte Kapitel setzt sich kritisch mit der aktuellen Regional- und Strukturpolitik in Bayern auseinander. Wir orientieren uns dabei an den fünf Säulen der sogenannten Heimatstrategie der bayerischen Staatsregierung: kommunaler Finanzausgleich, Landesent-

wicklungsplan, Breitbandausbau, Nordbayerninitiative und Behördenverlagerung (Kap. 5.1–5.5).

Im sechsten Kapitel formulieren wir Alternativen zur gegenwärtigen Regional- und Strukturpolitik der bayerischen Staatsregierung. Im Hinblick auf den institutionellen Aufbau der Landesentwicklung betonen wir die Bedeutung regionaler Planungsverbände (Kap. 6.1). Dem «Aktivieren statt Alimentieren»-Paradigma wollen wir ein Konzept des intelligenten staatlichen Handelns in der Daseinsvorsorge entgegensetzen. Im Gegensatz zum sogenannten Raumpionieransatz dienen Begriffe wie «innovativ» oder «intelligent» dabei nicht als Chiffren für den Rückzug des Staates aus der Fläche. Maßgeblich dafür ist, dass der Staat eben nicht die Zivilgesellschaft in die Pflicht nimmt, sondern selbst als «Innovator» in Regionen mit erhöhtem Förderbedarf auftritt (Kap. 6.2). Notwendig hierfür ist eine Definition von Mindeststandards zur Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen (Kap. 6.3). Der Staat kann durch kluges Handeln sehr wohl eine ausreichende und lebensfreundliche Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Räumen garantieren und ein Umfeld für wirtschaftliches Wachstum schaffen (Kap. 6.4). Den Abschluss der Studie bildet ein knappes Fazit (Kap. 7), dem sogenannte Best-Practice-Modelle der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, die wir in gebotener Kürze andiskutieren, vorangestellt sind.

Wir möchten mit dieser Studie Handlungsoptionen für die bayerische Regionalpolitik im Allgemeinen und die Arbeit der Enquetekommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern» des Bayerischen Landtags formulieren. Gleichwohl stellt diese Studie primär eine Anregung zur Diskussion dar. Sie soll zum einen dazu auffordern, die Debatte um «Gleichwertige Lebensverhältnisse» um die Dimension der Daseinsvorsorge zu erweitern und diese nicht nur als Nebeneffekt ökonomischer Revitalisierung zu verstehen. Zum anderen soll diese Studie potenzielle Forschungsfelder aufzeigen, die im Kontext der Regionalentwicklung noch nicht ausreichend untersucht worden sind. Ein Beispiel ist die Langzeitwirkung der Ansiedlung von Hochschulen in ländlichen Räumen – insbesondere mit Blick auf die Entwicklung kreativer Branchen und wissensintensiver Industrien.

Im Rahmen unserer Studie standen uns eine Reihe von ExpertInnen Rede und Antwort. Ihren Erfahrungen aus erster Hand ist es zu verdanken, dass diese Studie die nötige Rückbindung an die Lebensrealität der BürgerInnen in Bayern nicht aus den Augen verliert. Danken möchten wir Thomas Zwingel, Erster Bürgermeister der Stadt Zirndorf und Zweiter Vizepräsident des Bayerischen Gemeindetages, Karl Augustin, Bürgermeister der Gemeinde Wettingen, Sabine Wilke, Geschäftsführerin des Vereins für Regionalentwicklung Werra-Meißner e. V. und Peter Friemelt, Geschäftsführer und Patientenberater im Gesundheitsladen München e. V.

Persönlich bedanken wir uns bei Claudia Hefner, ohne deren unermüdliche Unterstützung die Studie nicht in dieser Form vorliegen würde.

2 FORSCHUNGSSTAND

2.1 DASEINSVORSORGE UND SOZIALE INFRASTRUKTUR

Die Aufgabe der Daseinsvorsorge vonseiten der öffentlichen Hand erfährt gegenwärtig große Aufmerksamkeit – wobei sich diese Aufmerksamkeit vor allem auf interessierte und betroffene AkteurInnen beschränkt und der Begriff Daseinsvorsorge in der Bevölkerung weitgehend unbekannt ist (Fahrenkrug 2010: 3). Häufig wird dieser Bedeutungszuwachs damit begründet, dass die Kommunen unter Rückgriff auf demografische Argumente sowie vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Mittel bestehende infrastrukturelle Bereiche der Daseinsvorsorge hinterfragen müssen (kritisch: Barlösius/Neu 2007: 86 ff.; Neu 2009: 83; Kocks 2005). Bei dieser recht isolierten Erklärung bleibt allerdings der Wandel der Vorstellungen staatlicher Aufgaben im neoliberalen Diskurs (oftmals als Rückzug des Staates aus der Fläche bezeichnet) außen vor, der sich folgenreich auf den Verwirklichungshorizont der Daseinsvorsorge auswirkt. Doch zunächst gilt es, das Konzept Daseinsvorsorge vorzustellen und es anschließend auf seine gegenwärtigen (diskursiven und strukturellen) Limitierungen sowie die Notwendigkeit einer Repolitisierung zu untersuchen.

Öffentliche Daseinsvorsorge wird zumeist in Rekurrenz auf Forsthoff (1938) als derjenige Bereich der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, in dem Versorgungsleistungen von allgemeinem Interesse bereitgestellt werden.¹ Die Leistungen werden insbesondere von den Kommunen als Angelegenheiten der örtlichen und überörtlichen Gemeinschaft erbracht. Der Inhalt dieser infrastrukturellen Dienstleistungen ist jedoch nicht exakt bestimmbar, entsprechend existiert keine leistungsspezifische rechtliche Definition. Die Bandbreite der Näherungen reicht dabei von minimalistischen liberal-staatsfernen Vorstellungen («Die Zugehörigkeit einer Aufgabe zur Daseinsvorsorge lässt sich danach bestimmen, ob bei ihrer Nichterfüllung die menschenwürdige Existenz einzelner Gemeindeglieder gefährdet ist»; Hösch 2000: 116.) bis hin zu umfassenden Konzepten, die «wichtige Grundbedürfnisse allen Menschen in rechtsverbindlich abgesicherter Weise kostenlos oder zumindest kostengünstig zur Verfügung» (AG links-netz 2013: 12) stellen. In der Regel wird die Versorgung mit Wasser, Energie, Wohnen, Informationstechnologie, Verkehr, Post, Müllentsorgung, Gesundheitsdiensten, Schulen, Altenpflege, Kinderbetreuung, aber auch Kultur zur Daseinsvorsorge gerechnet (Henneke 2009: 18; Kersten et al. 2015a). Vorrangig werden diese Aufgaben von Kommunen sowie anderen staatlichen Stellen erfüllt, aber zunehmend auch von privaten Akteuren oder in Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Sektor – Stichwort «Public-private-Partnership» (PPP) – organisiert. Weil also vollkommen offen ist, in welchem Umfang Daseinsvorsorge staatlicherseits erbracht werden

muss, wird das Konzept zurzeit breit diskutiert. Der Status quo der heutigen Diskussionen ist das Ergebnis historisch gewachsener, spezifischer gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, denen die Daseinsvorsorge unterliegt. Sie befindet sich in einem stetigen Wandel, in dem sich soziale Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozesse um die öffentliche Infrastruktur zwischen den verschiedenen Akteuren materialisieren (Kersten et al. 2012: 62).

Die räumliche Dimension der Daseinsvorsorge drückt sich insbesondere in der flächendeckenden Bereitstellung von Infrastruktur aus – unabhängig davon, ob es sich um den Bayerischen Wald, die Uckermark oder die Rhön handelt. Die Daseinsvorsorge als konkrete Ausformung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG; Hösch 2000: 36) hat die «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» (Art. 72 Abs. 2 GG) zum Ziel, um den Menschen in allen Gebieten die gleiche Versorgung mit denjenigen Gütern zu garantieren, die als eine solche Infrastrukturdienstleistung angesehen werden (Barlösius/Neu 2007). Gerade hier setzt nun die Problematik zunehmender Peripherisierung und territorialer Disparitäten ein (siehe Kap. 3), die die Bereitstellung infrastruktureller Dienste zum Gegenstand von Diskussionen rund um Wirtschaftlichkeit, die Aufgabe bestimmter Regionen und den grundgesetzlichen Anspruch auf «Gleichwertigkeit» macht (Neu 2009).

Der Paradigmenwechsel von der «Gleichheit» zur «Gleichwertigkeit» von Lebensverhältnissen ist gerahmt von einem Wandel des fordistischen Wohlfahrtsstaats hin zur neoliberalen Staatlichkeit (Candeias 2009; Hirsch 2005). Letztere kommt konzeptionell insbesondere bei der Europäischen Kommission zum Tragen. Dort bilden «Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse» den Kern der europäischen Regulierung der staatlichen Daseinsvorsorge in der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (von Danwitz 2009). Statt einer umfassenden sozial-infrastrukturellen Versorgung mit dem Ziel des Abbaus von Ungleichheiten (Versorgungsstaat) steht nun eine Auffassung von Staat im Vordergrund, die sich auf Rahmensetzung und *incentives*, das heißt die Schaffung von Anreizen im Sinne von «Fördern & Fordern», beschränkt. Im Gewährleistungsstaat erbringt nicht mehr die öffentliche Verwaltung die Leistungen der Daseinsvorsorge, sondern überträgt diese Aufgaben nach Möglichkeit auf private und/oder gemischte Anbieter und gewährleistet somit lediglich Grundfunktionen staatlicher Infrastruktur (Canzler/Knie 2009; Miosga 2015: 15 ff.). Der über Ausschreibungsverfahren

¹ Forsthoff, ein Schüler Carl Schmitts, war in seinen frühen Jahren bis in die 1930er Jahre stark durch nationalsozialistische Ideen (besonders: «Der totale Staat» von 1933) geprägt, denen zufolge das Individuum in der Gemeinschaft aufgeht und entsprechende individuelle Freiheiten zugunsten eines starken, vorsorgenden Staates aufgegeben werden müssen.

erzeugte Wettbewerb in diesem ehemals staatlichen Bereich soll die Kosten und Risiken für die öffentliche Hand reduzieren und bei den verschiedenen privaten Anbietern eine effiziente Leistungserbringung stimulieren (Hösch 2000: 7 ff.).

Bei dieser wirtschaftsliberalen Betrachtungsweise bleibt jedoch weitgehend unberücksichtigt, dass private Anbieter nur in diejenigen Bereiche investieren, von denen sie sich eine Profitgenerierung erhoffen. Somit bleiben all jene Aufgaben der Daseinsvorsorge, die dauerhaft nur defizitär, damit abgabenfinanziert und von privaten Trägern nicht lukrativ übernommen werden können, am Staat hängen. Der Staat wird somit zu einer Art Residualkategorie für jene nicht gewinnbringende Daseinsvorsorge. Gerade in Zeiten von niedrigen Profitraten und minimalen oder gar negativen Zinsen sucht das freie Kapital nach Anlagemöglichkeiten (vgl. für das Beispiel Wohnungen als Ware: Holm 2011). Große Bereiche der Daseinsvorsorge wie Kranken- und Pflegehäuser, Verkehr, Wasser, Verwaltung, Wohnen, Kultur, Freizeit oder Verkehrsinfrastruktur bieten enorme Investitionsmöglichkeiten, die jedoch nur bei entsprechenden Gewinnaussichten getätigt werden. Gerade in ländlich-peripheren Regionen ist allerdings aufgrund niedriger Nutzerzahlen sowie geringer Kaufkraft die Bereitschaft für private Investitionen äußerst gering, wie allein die mangelhafte Netzabdeckung für Mobilfunk in derartigen Gebieten aufgrund des liberalisierten Telekommunikationsmarkts deutlich macht (Gawron 2008: 19 ff.). Der neoliberale Gewährleistungsstaat erschließt den Kapitalgruppen neue Märkte, statt die Leistungen selbst zu erbringen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse werden somit vom gesellschaftlich anerkannten und gesetzlich gebotenen Ziel zu einem Mittel der Profitgenerierung. Dieser gesellschaftlich-ökonomische Kontext bleibt zumeist außerhalb der Betrachtung, wenn von der demografisch und ökonomisch begründeten notwendigen Reduzierung und Privatisierung der Daseinsvorsorgeleistungen die Rede ist. Colin Crouch beschreibt diese Entwicklung als die Aufkündigung des Sozialvertrags aus dem fordistischen Industriezeitalter, wodurch «alle Schranken der Kommerzialisierung und der Kommodifizierung» niedergerissen werden, «die ihm im Rahmen des Konzepts der sozialen Bürgerrechte auferlegt wurden» (Crouch 2013: 107).

Der Rückbau der Daseinsvorsorge ist also allgegenwärtig und schlägt sich insbesondere in ländlichen Räumen in mangelhaften sozial-infrastrukturellen Leistungen – etwa öffentlicher Personennahverkehr, Nahversorgung, Kultur, Schulen, medizinische Versorgung – nieder. Aber auch (Groß-)Städte sehen sich angesichts leerer Staatskassen zur Schließung von Schwimmbädern, Bibliotheken oder Stadtteilzentren gezwungen. Gerade in ländlich-peripheren Räumen setzen sinkende Nutzerzahlen und sich verändernde Altersstrukturen Dynamiken in Kraft, die die bestehenden Prozesse verstärken (Keim 2006; Reichert-

Schick 2015: 78; Barlösius/Neu 2007: 82 ff.) und sehr folgenreich sind: «In schrumpfenden Gemeinden und Städten ist eine flächendeckende und bezahlbare Daseinsvorsorge daher längst nicht mehr selbstverständlich» (Neu 2013: 18). Die grundgesetzlich verankerte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen ist in vielen peripheren Landesteilen längst obsolet – eine «Toleranz neuer Ungleichheiten» (Kersten et al. 2015b: 3) tritt an die Stelle einer gesellschaftlichen Anstrengung zur demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft. Gegen die «demografische De-Infrastrukturialisierung» (Kersten et al. 2012: 69) sind entschiedene Maßnahmen gefordert, welche die soziale Daseinsvorsorge als normative Grundlage eines sozialen Rechtsstaates begreifen. Beispiele für innovative Gegenkonzepte gibt es genügend: Sie reichen von Dorfläden über alternative Verkehrskonzepte hin zur semi-autarken Energieversorgung in genossenschaftlichem oder kommunalem Eigentum (Faber/Oswald 2013; beispielhaft: Kap. 6.5 dieser Studie).

Allerdings greifen solche Modellvorhaben oftmals zu kurz und können dem fundamentalen Wandel der Gesellschaftsstruktur und des Politischen nichts entgegenzusetzen. Die Forderung nach einer Grundausstattung an sozialer Infrastruktur rund um Bildung, Gesundheit, Mobilität und Wohnen stellt ein Gegenkonzept zur fortschreitenden infrastrukturellen Ausdünnung in ländlich-peripheren Räumen und darüber hinaus dar (AG links-netz 2013). Eine solche Forderung muss sich mit den als Sachzwängen aufgefassten Argumenten der «leeren Kassen» und des demografischen Wandels auseinandersetzen und diese hinterfragen: Wie kann es sein, dass in einer der reichsten Gesellschaften der Erde die öffentlichen Kassen selbst für die grundlegende Daseinsvorsorge unterfinanziert sind? Eine nachhaltige Antwort müsste die deutlich stärkere Heranziehung der immensen Vermögen der Gesellschaft, die immer ungleicher verteilt sind (Piketty 2014; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013; Stiglitz 2015), für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beinhalten. Die gegenwärtigen Diskussionen beschränken sich oftmals auf die Ausgabenseite, wie die verfassungsrechtlich verankerte «Schuldenbremse» in Bund und Ländern eindrucksvoll belegt (Eicker-Wolf/Himpele 2011; Truger/Will 2012), und vernachlässigen die Einnahmenseite. Im «nationalen Wettbewerbsstaat» (Hirsch 1995) wird die Möglichkeit, Einnahmen über Steuern (insbesondere auf Kapital) zu generieren, systematisch und strukturell beschränkt: Möglichst geringe Steuersätze (Gewerbesteuern) und günstige Rahmenbedingungen (etwa geringe Auflagen bezüglich des Umweltschutzes oder öffentlich finanzierte Verkehrsinfrastruktur) sollen im Wettbewerb der Kommunen die begehrten Kapitalinvestitionen anlocken und somit Arbeitsplätze schaffen sowie letztendlich Wohlstand sichern. Gerade peripheren Gemeinden bleibt angesichts ihrer nicht wettbewerbsfähigen (regionalen) Lage oftmals nur der Ausweg, bei diesem politisch

in Kauf genommenen *race to the bottom* den Unternehmen weit entgegenzukommen. Erst vor dem Hintergrund dieser Dynamik der gegenwärtigen gesellschaftlichen Struktur ist eine politische Diskussion um einen Ausbau der sozialen Infrastruktur sinnvoll.

Die Problematik eines Auseinanderfallens der bayerischen Regionen in einen reichen Süden rund um München und abgehängte Regionen in Franken, Niederbayern oder der Oberpfalz hat auch die Staatsregierung erkannt.² Sie reagierte öffentlichkeitswirksam mit ihrem Versprechen, gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse zu schaffen, und ließ 2013 in einem Volksentscheid erfolgreich darüber abstimmen, diesem Ziel Verfassungsrang einzuräumen. Der amtierende Finanzminister Söder betont die Bedeutung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern vor allem in seiner Funktion als Heimatminister, und auch der Landtag hat mit der fraktionsübergreifenden Einsetzung einer entsprechenden Enquetekommission die Bedeutung dieses Themas unterstrichen.

In den folgenden Kapiteln geht es darum, ausgehend von einer strukturellen Analyse der Ungleichheit der verschiedenen Regionen Bayerns, eine Untersuchung der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik vorzunehmen, die die Prämissen und Vorstellungen hinter dieser Politik zu ergründen sucht. Von dieser Kritik aus werden Handlungsempfehlungen gegeben, die die soziale Daseinsvorsorge in den Vordergrund des Staatsziels gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in allen Regionen Bayerns rücken.

2.2 PERIPHERISIERUNG

Der Blick auf den bayerischen wie bundesdeutschen Verfassungsrang lässt zugleich nach einer tiefer gehenden Darstellung dessen fragen, was mit Gleichwertigkeit von Lebens- und Arbeitsverhältnissen überhaupt gemeint ist. Der Artikel 72 GG regelt dabei lediglich die Zuständigkeit für die Herstellung der Gleichwertigkeit, indem er Ausnahmen benennt, in denen der Bund das alleinige Gesetzgebungsrecht innehat. Diese Ausnahmen greifen dann, wenn in einer Reihe von Rechtsgebieten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26) «die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht» (Art. 72 Abs. 2). Diese Kompetenz wird seit der Föderalismusreform 2009 bestärkt durch Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31, wonach die Raumordnung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist. Jedoch können die Länder nach Artikel 72 Abs. 3 Nr. 4 in der Raumordnung abweichende Regelungen treffen.

Die Raumordnung unterliegt dem Raumordnungsgesetz (ROG). Hierin findet sich auch eine erste inhaltliche Ausgestaltung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes. Demnach ist es die Leitvorstellung raumplanerischen Handelns, «die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang [zu] bring[en] und zu einer dauerhaften,

großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen» beizutragen (ROG § 1 Nr. 2).

Der Freistaat Bayern beruft sich auf GG Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 und erließ mit dem Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG) ein eigenes Gesetz zur Raumordnung, das «als ‹Vollgesetz› weitestgehend das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) [ersetzt]» (STMFLH o. J.).³ Hinsichtlich des Gleichwertigkeitsbegriffs sind im Vergleich zwischen ROG und BayLplG zwei Unterschiede augenfällig: Erstens nimmt die Zielsetzung der Gleichwertigkeit verschiedene Positionen im Gesetzestext ein. Im ROG wird sie in § 1 eingeführt, im BayLplG etwas weiter hinten, in Artikel 5. Der zweite Unterschied ist inhaltlicher Natur: Während das ROG gleichwertige Lebensverhältnisse zum Ziel hat, sind es im BayLplG gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Dieser Passus aus dem BayLplG wurde mit leichten sprachlichen Veränderungen⁴ 2013 der bayerischen Bevölkerung in einem Volksentscheid zur Aufnahme in die Bayerische Verfassung vorgelegt. In der Folge erlangte der Grundsatz zum 1. Januar 2014 Verfassungsrang. Dass die Aufnahme des Gleichwertigkeitsgrundsatzes in die Bayerische Verfassung – anders als im Grundgesetz – keine koordinative Funktion hat und die Vorlage zur Volksabstimmung ein Jahr nach dem Inkrafttreten des nahezu identischen Passus im BayLplG fertiggestellt wurde, lässt zwar an der Dringlichkeit dieser Regelung zweifeln; allerdings sagen die Gesetzestexte alleine noch nichts darüber aus, was nun mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit genau gemeint ist. In den Kommentaren zum Raumordnungsgesetz wird immerhin darauf verwiesen, dass mit Lebensverhältnissen alle Lebensbereiche, vom Wohnen über Erholung und soziale Einrichtungen bis hin zu einer «den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende[n] [...] Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur» (Spannowsky et al. 2010: Rn 104) gemeint sind. Zugleich kann es allerdings bei mangelnder Nutzerfrequenz «unter dem Gesichtspunkt der gleichwertigen Lebensverhältnisse [...] zulässig sein, andere Formen der Daseinsvorsorge anzubieten als in dichter besiedelten Regionen» (ebd.: Rn 106).

Dies konkretisierend verweisen Kersten et al. (2016) unter anderem auf einen Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts zum Altenpflegegesetz, wonach

«das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse [...] vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt [ist], wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung

² Keinesfalls soll durch den Fokus auf regionale Unterschiede verschwiegen werden, dass auch innerhalb dieser Regionen soziale Disparitäten existieren. ³ Vgl. die Rechtsgrundlagen unter: www.landesentwicklung-bayern.de/rechtsgrundlagen/. ⁴ «Stadt und Land» tritt an die Stelle von «Teilbereiche».

konkret abzeichnet» [vgl. BVerfGE 106, 62 [144 ff.]] (Kersten et al. 2016: 4 f.).

Daraus schließen die AutorInnen:

«Mit dieser restriktiven Minimumrechtsprechung wird aber das bundesstaatliche Rechtsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einem normativ stumpfen Schwert: Weniger geht politisch immer, da sich das «Minimum» gerade nicht verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich bestimmen lässt. Insofern ist es verfassungsrechtlich auch vollkommen risikolos, wenn sich der Gleichwertigkeitsgrundsatz nun in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung verankert sieht» (ebd.: 5).

Zugespitzt formuliert könnte man das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch so auslegen, dass das «bundesstaatliche Sozialgefüge» mit dem Länderfinanzausgleich ausreichend gesichert und dem Gleichwertigkeitsgrundsatz damit Genüge getan sei. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion gehen die Forderungen vielfach über diese «Mindestdefinition» des BVerfG hinaus, wenn auch Einigkeit darin besteht, dass Gleichwertigkeit nicht mit Gleichheit (vgl. Barlösius 2006; ARL 2002; BMVI 2016) oder Gleichartigkeit (Söder 2014) verwechselt werden darf. Eine genauere Beschreibung oder gar Definition dessen, was Gleichwertigkeit ist, besteht indes nicht. Gleichwertigkeit fungiert im Raumordnungsdiskurs als *leerer Signifikant*, den man wahlweise einfordern, verteidigen oder abschreiben kann, ohne damit in die Verlegenheit zu kommen, politisch handeln zu müssen. Auf diesen leeren Signifikanten können sich unterschiedliche gesellschaftliche AkteurInnen beziehen, da es eben keine feste Fixierung für ihn gibt und somit je Verschiedenes darunter verstanden werden kann.

In Anbetracht dieser definitorischen Schwierigkeiten fokussieren wir in unserer Studie die Daseinsvorsorge als Minimum dessen, was als staatliche Garantie der Gleichwertigkeit verstanden werden kann (Neu 2009). Diese Auswahl soll dabei keinesfalls suggerieren, dass bei einer ausreichenden Daseinsvorsorge die ungleiche Entwicklung der Regionen Bayerns kein Thema mehr wäre. Vielmehr wird sich zeigen, dass selbst das Fortbestehen der Daseinsvorsorge in Teilen des Freistaats gefährdet ist.

Eine zwingende Folge der Definition, der zufolge Gleichwertigkeit eben nicht Gleichartigkeit oder Gleichheit bedeutet, ist die Herausbildung einer ungleichen räumlichen Struktur zu den Polen Zentrum und Peripherie. Während Zentren und zentrumsnahe Kommunen zumeist ökonomisch erfolgreich sind, verlieren ländlich-periphere Räume den Anschluss. Die Folge sind fehlende Unternehmensallokationen, ein Mangel an hochqualifizierten Jobs und der Wegzug junger Menschen – ein Teufelskreis für die betroffenen Regionen, der im Raumentwicklungsdiskurs mit dem Begriff der Peripherisierung beschrieben wird. Wie Kühn (2016) herausstellt, ist Peripherisierung als sozialwissenschaftliche Kategorie nicht zwingend ver-

bunden mit dem Peripheriebegriff des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Nach diesem werden Kommunen neben ihrem Siedlungstypus (städtisch, teilweise städtisch, ländlich) auch nach ihrem Lagetyp, also «sehr zentral», «zentral», «peripher» und «sehr peripher» eingeteilt. Die Unterscheidung zwischen peripher und sehr peripher zeigt dabei, dass Peripherie – im Sinne des BBSR – eine relationale Kategorie ist, die sich aus der Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren ableitet.

Peripherisierung im sozialwissenschaftlichen Sinne beschreibt analog dazu eine «gesellschaftliche Randposition» (Kühn 2016: 71). Die maßgebliche Definition der Peripherisierung geht auf Keim (2006) zurück, der diese definiert als «graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen» (ebd.: 3). Soziale Prozesse des «Abgehängt-Werdens» sind somit räumlich gebunden, jedoch nicht räumlich determiniert. Es können folglich einzelne Stadtteile, aber auch ganze Regionen und ländliche wie auch städtische Räume peripherisiert sein. Zur Erfassung von Peripherisierungsprozessen in den Kommunen und Regionen Bayerns bietet sich die Fassung der Peripherie in den vier Dimensionen «Abkopplung», «Abwanderung», «Abhängigkeit» und «Stigmatisierung» nach Kühn (2016) an. Peripherisierte Regionen zeichnen sich dadurch aus, dass diese vier Teilprozesse vor Ort erkennbar sind.

Abkopplung

Die ungleiche Entwicklung von Regionen bildet die Grundlage für Prozesse der Abkopplung ökonomisch schwacher Regionen. Für die Region hat dies zur Folge, dass sich die «Integration in die übergeordneten Systeme von Markt und Staat lockert» (Keim 2006: 4). Kühn (2016) unterscheidet dabei zwischen ökonomischer und infrastruktureller Abkopplung. Erstere ergibt sich aus einem mangelnden Innovationspotenzial innerhalb der Region – sozusagen ein «Zurückbleiben hinter der Wissensgesellschaft». Dementsprechend ist es vor allem die Präsenz der Region als Bildungsstandort, die über die Performanz entscheidet. Indikatoren sind unter anderem Hochschulansiedlungen und Forschungsunternehmen, aber auch das Bildungsniveau. Marktintern ist für die Region von Bedeutung, ob Unternehmen aus dem Feld der wachstumsorientierten «wissensbasierten Ökonomie» vor Ort sind (vgl. Jessop 2003). Neben der ökonomischen lässt sich auch eine infrastrukturelle Abkopplung feststellen, die durch staatliches Handeln induziert wird. Maßgeblich für die Erfassung einer infrastrukturellen Abkopplung ist die Frage, wie die staatliche Reaktion auf die ungleiche ökonomische Entwicklung von Regionen ausfällt. Forciert man eine «aufholende Entwicklung» wirtschaftsschwacher Regionen oder setzt man vielmehr auf das politische Konzept der Leuchtturmprojekte und unterstützt das Wachstum in ohnehin reüssierenden Regionen?

Abhängigkeit

Im Gegensatz zu Keims Ansatz der Desintegration dieser Regionen in Wirtschaft und Gesellschaft erkennen dependenztheoretische Ansätze vor allem die Entwicklung neuer Hierarchien zwischen ungleich entwickelten Regionen in Form einer zunehmenden Abhängigkeit der «Peripherie» vom «Zentrum» (vgl. Beetz 2008). Zentrum und Peripherie interagieren nach wie vor miteinander – allerdings in einem zunehmenden Oberlieger-Untерlieger-Verhältnis. Ökonomisch zeichnen sich diese Regionen durch einen Mangel an Autonomie aus, der sie abhängig macht von Entscheidungen der Zentren (vgl. Kühn 2016: 78f.). Insofern kann die Abhängigkeit einer Region auch als Folge der Abkopplung verstanden werden: Durch die mangelnde Ansiedlung von Innovationsträgern werden diese Regionen in eine Abhängigkeit zu jenen gezwungen, die ebendieses innovative ökonomische Potenzial aufweisen. Die Konsequenzen sind Einbußen in der Steuerungsfähigkeit der eigenen Entwicklung. Einen Bedeutungsgewinn können hingegen Konzerne verzeichnen, von denen das wirtschaftliche Wohlergehen einer Region – mittels der dort ansässigen Niederlassungen, Tochterunternehmen und Zulieferern – maßgeblich abhängt. Fehlt es einer Region an autarkem Wachstumspotenzial – vor allem in der bereits genannten wissensbasierten Ökonomie –, begeben sie sich in eine gefährliche Situation. So führt die starke Abhängigkeit der Region von einem einzelnen Konzern dazu, dass dieser die Gestaltung der Verhältnisse vor Ort nach seinen Maßgaben und Bedürfnissen selbstbewusst einfordern kann. Staatliche Aufgaben, die sich nicht mit den Unternehmenszielen decken, können hierbei ins Hintertreffen geraten. Entscheidet sich der Konzern dann für einen Standortwechsel (oder kommt es zur Insolvenz), ist ein massiver Anstieg der Arbeitslosenzahl mit einer Reihe weiterer sozialer und ökonomischer Probleme die Folge.

Abwanderung

Das sichtbarste und wohl am prominentesten diskutierte Zeichen von Peripherisierungsprozessen ist ein negativer Bevölkerungssaldo – insbesondere ist dies auf die Abwanderung junger Menschen und die daraus resultierende Schrumpfung in der Region zurückzuführen. «Abwanderungen sind «Abstimmungsprozesse mit den Füßen», die auf Defizite auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten hinweisen. Abwanderungen schwächen die Innovationsfähigkeit von Städten und

Regionen, weil durch den *brain drain* die jungen, gebildeten und qualifizierten Akteure fehlen, um ökonomische und politische Neuerungen einzuführen. Selektive Abwanderungen führen zu einer Dequalifizierung von Städten und Regionen in der Wissensgesellschaft» (ebd.: 76f.). Abwanderungen stehen somit in einem – sich verschärfenden – Wechselverhältnis zu Prozessen der Abkopplung. Aufgrund der besseren beruflichen Perspektive und bedingt durch den Standort von weiterführenden Bildungseinrichtungen – (zumeist) in Zentren – verlassen viele junge Menschen ihre Heimatregion. Ein solcher Wegzug schwächt diese wiederum auf vielfältige Weise: demografisch, da dadurch einer weiteren Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft Vorschub geleistet wird; ökonomisch, da die Region dadurch an Innovationspotenzial verliert, und sozial, da ein Gesellschaftsvertrag in peripherisierten Regionen nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Indikatoren zur Erfassung der Abwanderung sind naturgemäß Daten zum Wanderungssaldo, aber auch der Altenquotient und die Reproduktionsrate.

Stigmatisierung

Anders als die genannten Dimensionen der Peripherisierung lässt sich die Stigmatisierung einer Region nur indirekt quantitativ erfassen. Stattdessen muss der Fokus auf kommunikative Prozesse gelegt werden: Wie wird über eine Region gesprochen? Stigmatisierung als kommunikative Dimension des Peripherisierungsprozesses lässt sich fassen als «Zuschreibung negativer Merkmale auf Personen oder Gruppen, die von der Mehrheit abweichen und die damit in eine randständige Position zur Gesellschaft geraten» (vgl. ebd.: 79f.). Die große Gefahr, die von Stigmatisierungen ausgeht, besteht darin, dass sie in eine Wechselwirkung mit Prozessen der Abkopplung und Abwanderung treten können. Kommunikative Muster bestärken diese Entwicklungen, was wiederum die Stigmatisierung befeuert.

Die Analyse von Stigmatisierungsprozessen muss qualitativ erfolgen. Die Grundlage bildet dabei die Unterscheidung Kühns zwischen «negative[n] Fremdbilder[n] und Images, welche Zuwanderer und Investoren hemmen», und «negative[n] Selbstbilder[n], welche die aktive Handlungsfähigkeit der Bevölkerung beeinflussen und Resignation und Apathie fördern können» (ebd.). Bei Ersteren ist dabei auf die Wechselwirkung mit Prozessen der Abkopplung zu achten, bei Zweiteren auf die Abwanderung.

3 ZUR QUANTITATIVEN ANALYSE DER GLEICHWERTIGKEIT IN BAYERN

3.1 OPERATIONALISIERUNG

Zur Analyse der Peripherisierung in Bayern gilt es zunächst, Indikatoren zu gewinnen, welche die Grundlage für die weitere Analyse bilden. Als Datenmaterial greifen wir auf Erhebungen des BBSR zurück, die über das INKAR-Portal⁵ zugänglich sind. Besondere Beachtung muss dabei der Umstand finden, dass nicht alle Daten auf Gemeinde(verbands)ebene vorliegen, sondern teils lediglich auf Kreisebene erhoben wurden. Des Weiteren kann in einer rein quantitativen Analyse von Peripherisierungsprozessen nicht auf die Dimension der Stigmatisierung eingegangen werden.

In die Analyse einbezogen werden 2.056 Gemeinden und Gemeindeverbände im Freistaat Bayern,⁶ die sich auf 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte verteilen. Die Peripherisierungsdimensionen Abwanderung, Abhängigkeit und Abkopplung werden anhand einer Auswahl an Variablen operationalisiert, die wir jeweils zu einem Index zusammenfassen. Der Indexwert definiert sich dabei aus der Häufigkeit, mit der die jeweilige Gemeinde den bayerischen Durchschnittswert signifikant unterschreitet: Wir legen dabei eine Abweichung von 10 Prozent vom Landesdurchschnitt als signifikante Abweichung fest.

Bei der **Abwanderung** können wir auf drei Variablen zurückgreifen. Das *Gesamtwanderungssaldo je 1.000 EinwohnerInnen* bildet sich aus der Subtraktion der Fortzüge aus dem Gemeindegebiet von den Zuzügen. Hierzu wurde ein 5-Jahres-Mittelwert⁷ gebildet, um etwaige «Ausreißer» in der Statistik auszugleichen. Selbiges gilt für die *Abhängigkeitsquote (Alte)*, die wir ebenfalls in den Index mit aufnehmen. Diese ist definiert als die Anzahl der EinwohnerInnen im Alter von 65 Jahren und älter je 100 EinwohnerInnen im erwerbsfähigen Alter. Als dritten Wert wird die *Bevölkerungsentwicklung*, also die Entwicklung der Einwohnerzahl einer Gemeinde, berücksichtigt.

Hinsichtlich der **Abkopplung** erscheint es sinnvoll, zwischen ökonomischer und infrastruktureller Abkopplung zu unterscheiden. Beiden können dabei jeweils vier Variablen zugeordnet werden. Die **wirtschaftliche Abkopplung** kann hierbei lediglich auf Kreisebene beobachtet werden. Hierzu greifen wir auf die *Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts* zwischen 2008 und 2013 und die *Studierendenzahlen* (Studierende an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen je 1.000 EinwohnerInnen) zurück. Hinzu kommt der jeweilige Anteil der *Beschäftigten in Kreativbranchen* bzw. der *Beschäftigten in wissensintensiven Industrien* an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zur Indexbildung der **infrastrukturellen Abkopplung** steht auf Kreisebene zusätzlich die *Entwicklung der Zahl der AllgemeinärztInnen* in dem jeweiligen Landkreis zur Verfügung. Zusätzlich kann auf die Erreichbarkeitsdaten der Gemein-

deebene *Erreichbarkeit von IC-/EC-/ICE-Bahnhöfen*, *Erreichbarkeit von Autobahnen* und *Erreichbarkeit von Krankenhäusern* zurückgegriffen werden.

Abhängigkeit als Peripherisierungsdimension erschließen wir auf Gemeindeebene anhand eines 5-Jahres-Mittelwerts der *Gewerbsteuer*, wobei die *Einkommensteuer als Kontrollvariable* gilt, um dem Effekt von Pendlerbewegungen gerecht zu werden. Auf Kreisebene wird die Abhängigkeit durch Zuschüsse und Förderungen administrativ übergeordneter Ebenen widergespiegelt. Dementsprechend beobachten wir Transferleistungen im Zuge der *Städtebauförderung*, der *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)* in den Bereichen *einzelbetrieblich* und *Infrastruktur* sowie *arbeitsmarktpolitische Hilfen*. Tabelle 1 bietet einen Überblick.

Tabelle 1: Operationalisierung der Peripherisierungsprozesse

Prozess	Indikatoren
Abkopplung	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung der Höhe des Bruttoinlandsprodukts in Prozent – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kreativbranchen (WZ 2008) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Industrien an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent – Studierende an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen je 1.000 EinwohnerInnen – Entwicklung der Zahl der AllgemeinärztInnen in Prozent – durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten Bundesautobahn-Anschlussstelle in Minuten – durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten IC-/ICE-Bahnhof in Minuten – durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung in Minuten
Abhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Gewerbesteuer in Euro je EinwohnerIn – Einkommensteuer – Verpflichtungsrahmen Städtebauförderung insgesamt (langfristig) in Euro je EinwohnerIn – bewilligte Zuschüsse Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur einzelbetrieblich» (langfristig) in Euro je EinwohnerIn – bewilligte Zuschüsse Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Infrastruktur» (langfristig) in Euro je EinwohnerIn – Zuschüsse für arbeitsmarktpolitische Hilfen (langfristig) in Euro je EinwohnerIn
Abwanderung	<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtwanderungssaldo je 1.000 EinwohnerInnen – EinwohnerInnen im Alter von 65 Jahren und älter je 100 EinwohnerInnen im erwerbsfähigen Alter – Entwicklung der Zahl der EinwohnerInnen in Prozent

⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, unter: www.inkar.de. ⁶ Gemeindefreie Gebiete konnten nicht berücksichtigt werden, da diesen in INKAR keine Daten zugewiesen sind. ⁷ Der Mittelwert bezieht sich auf die Jahre 2009 bis 2013.

3.2 AUSWERTUNG

In der Auswertung arbeiten wir mit variablen-spezifischen Signifikanzwerten. Das bedeutet, dass wir bei Variablen, die bei steigender Größe eine negative Tendenz haben (z. B. Arbeitslosigkeit), 110 Prozent des Mittelwerts als Signifikanzgrenze und bei Variablen, die bei sinkender Größe eine negative Tendenz entwickeln (z. B. Gewerbesteuererinnahmen), 90 Prozent des Mittelwerts als Signifikanzgrenze verwenden.

Da jeder Index aus mehreren Variablen zusammengesetzt ist, verwenden wir eine kumulative Auswertung: Ausschlaggebend ist das signifikante Über- bzw. Unterschreiten des Mittelwerts einer Variable. Je öfter dies geschieht, desto höher ist der Indexwert.

3.2.1 Abwanderung

Zunächst wenden wir den Blick auf die Abwanderung aus bayerischen Kommunen. Diese Statistik basiert ausschließlich auf Gemeindedaten und erlaubt somit eine detaillierte Analyse der «Abstimmung mit den Füßen». Immerhin 7,2 Prozent (126 bayerische Gemeinden und Gemeindeverbände) aller bayerischen Kommunen schneiden bei allen drei relevanten Variablen (Gesamtwanderungssaldo, Abhängigenquote und Bevölkerungsentwicklung) signifikant (also wenigstens 10 Prozent) schlechter ab als der Landesdurchschnitt.

(a) Gesamtwanderungssaldo

Der Gesamtwanderungssaldo gibt Aufschluss über das Verhältnis von Zu- und Fortzügen in einer Gemeinde. Es lässt somit auf etwaige Push- und Pull-Faktoren schließen (vorhandene Arbeitsplätze, Lebensqualität, Ausbildungsangebote). Das größte negative Gesamtwanderungssaldo (in relativer Hinsicht) der 126 Gemeinden weist der Markt Marktschorgast auf. Zwischen 2008 und 2013 verließen jährlich im Schnitt 1,3 Prozent der EinwohnerInnen die Marktgemeinde. Auf den weiteren Plätzen landen die Märkte Presseck (-1,1 Prozent), Nordhalben und Tettau (-1,0 Prozent), gefolgt von den Gemeinden Steinbach am Wald und Arzberg (jeweils -0,9 Prozent). Drei dieser Gemeinden mit dem höchsten (relativen) Gesamtwanderungssaldo liegen im Landkreis Kronach (Nordhalben, Tettau, Steinbach am Wald), zwei im Landkreis Kulmbach (Marktschorgast, Presseck) und eine Gemeinde im Landkreis Wunsiedel (Arzberg). Alle diese Gemeinden sind im Regierungsbezirk Oberfranken zu verorten.

(b) Abhängigenquote

Wirft man einen Blick auf die Abhängigenquote, also das quantitative Verhältnis der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter zur erwerbsfähigen Bevölkerung, so dominiert hier der oberfränkische Landkreis Hof. Die drei Gemeinden und Städte mit der höchsten Abhängigenquote (Geroldsgrün mit 49,60 Prozent, Schwarzenbach am Wald mit 49,52 Prozent und Selbitz mit 46,38 Prozent) befinden sich alle im Kreisgebiet. Die folgenden Gemeinden Warmensteinach (Landkreis Bayreuth: 45,54 Prozent) und Schönwald (Landkreis

Wunsiedel: 44,74 Prozent) liegen ebenfalls im oberfränkischen Nordosten des Freistaats. Die fünf genannten Gemeinden weisen eine Abhängigenquote zwischen 49,6 Prozent und 44,7 Prozent auf: Nahezu jede zweite EinwohnerIn ist älter als 65 Jahre und steht somit im Regelfall nicht mehr im Erwerbsleben. Eine große Aussagekraft besitzt die Abhängigenquote neben der lokalen Beschäftigungsstruktur auch für den Bedarf an Pflegedienstleistungen und Gesundheitsversorgung.

(c) Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde umfasst sowohl die natürlichen Bevölkerungsbewegungen einer Gemeinde (Geburten und Sterbefälle) als auch deren Mobilität (Zu- und Fortzüge, siehe auch Punkt (a)). Der Blick auf die Bevölkerungsentwicklung in Bayerns Gemeinden bestärkt den Eindruck des Gesamtwanderungssaldos und der Abhängigenquote. Auch hier sind unter den Gemeinden mit der negativsten Bevölkerungsentwicklung ausschließlich solche aus dem Norden Bayerns. Die größten Einbußen hat dabei die Gemeinde Bastheim (Landkreis Rhön-Grabfeld, Unterfranken: -18,50 Prozent) zu verzeichnen. Auf den weiteren Plätzen folgen die oberfränkischen Gemeinden Berg (Landkreis Hof: -10,40 Prozent), die Märkte Marktschorgast und Wirsberg (beide Landkreis Kulmbach: je -9,80 Prozent) und die Stadt Kirchenlamitz (Landkreis Wunsiedel: -9,60 Prozent).

Abbildung 1 zeigt deutlich die Diskrepanzen zwischen den einzelnen Landesteilen. Der Großraum München besitzt eine enorme Strahlkraft, die dazu führt, dass die angrenzenden Kommunen – bis weit in die Oberpfalz und Niederbayern hinein – keine Probleme mit der Abwanderung der Bevölkerung haben. Dem entgegengesetzt finden sich im nordostbayerischen Landesteil kaum Kommunen, die von der Problematik der Abwanderung unbehelligt sind. Gerade in der Oberpfalz lässt sich entlang der bayerisch-tschechischen Grenze ein durchgehender Bevölkerungsverlust feststellen. Eine interessante Beobachtung ist der teilweise hohe Abwanderungsindex im Voralpenland. Einzelne Kommunen haben hier verstärkt mit Peripherisierungsprozessen der Abwanderung zu kämpfen.

3.2.2 Abhängigkeit

Die Peripherisierungsdimension Abhängigkeit wird auf Gemeinde- und Kreisebene erfasst. Erstere gibt Auskunft über die Wirtschaftsleistung einer Gemeinde, gemessen anhand der Gewerbesteuer. Indem wir auch die Einkommensteuer in die Analyse mit aufnehmen, entgegenen wir etwaigen Verzerrungen durch BerufspendlerInnen. Auf Kreisebene untersuchen wir die Abhängigkeit von (evtl. kompensativen) Transferleistungen.

(a) Gewerbesteuererinnahmen

Wenden wir unseren Blick auf den Abhängigkeitsindex, so lässt sich die Abhängigkeit auf Gemeindeebene anhand der Gewerbesteuererinnahmen taxieren. Je

Abbildung 1: Abwanderungsprozesse in Bayerns Kommunen

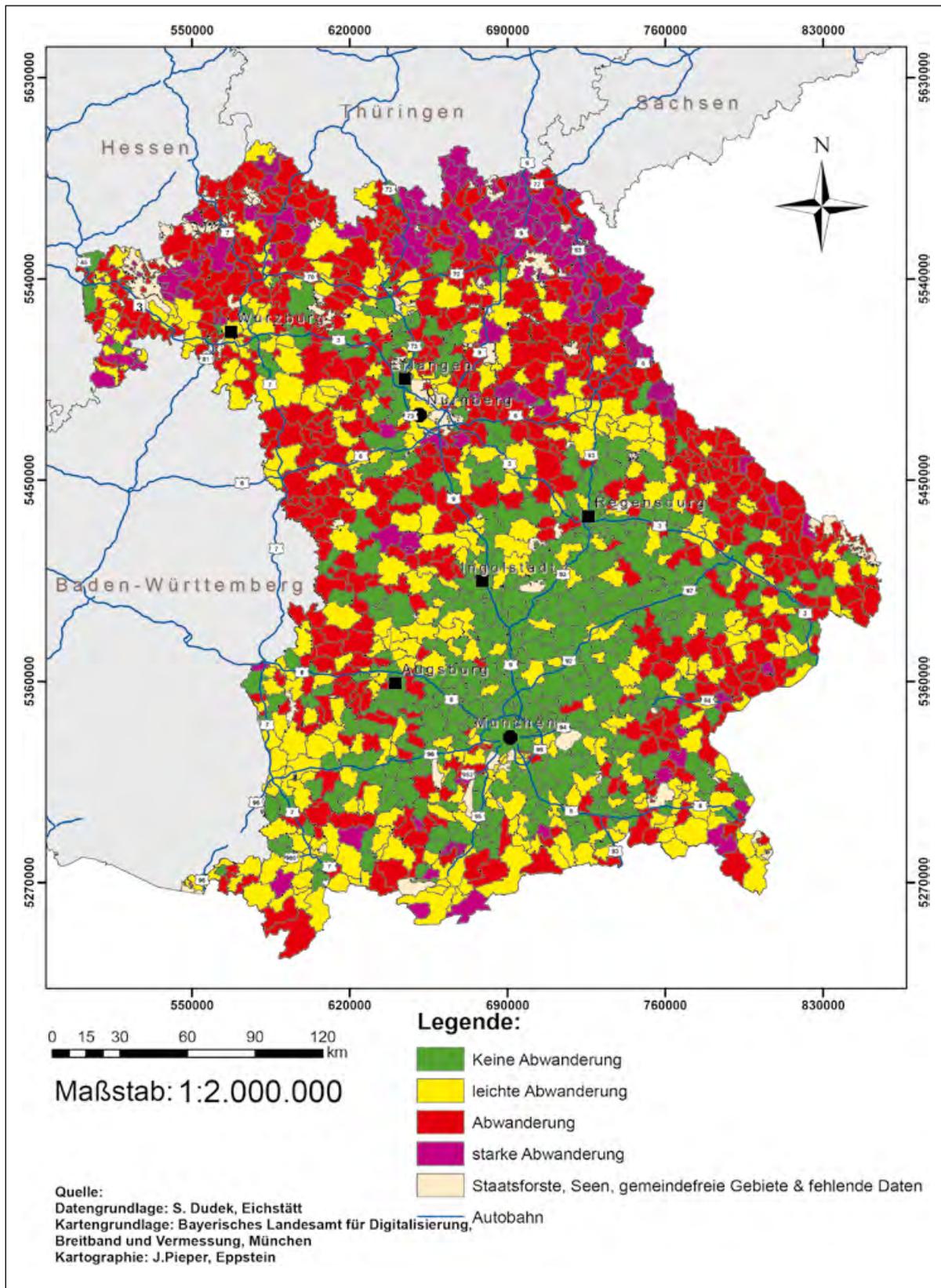
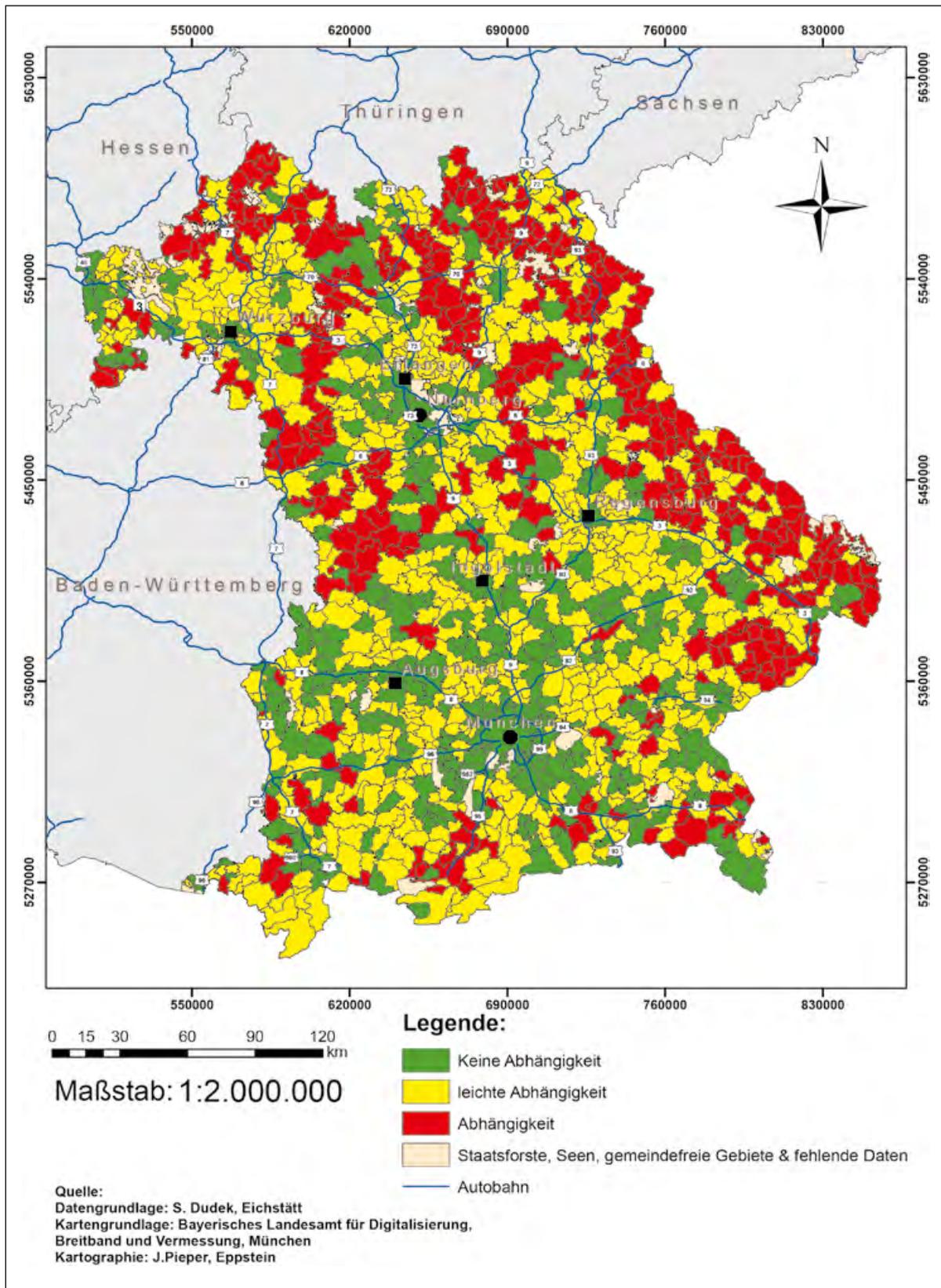


Abbildung 2: Abhängigkeit bayerischer Kommunen



höher die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer, desto geringer die Abhängigkeit von politischen Transferzahlungen. Ganze 64 Prozent der bayerischen Gemeinden unterschreiten signifikant den Landesdurchschnittswert von 312,62 Euro pro EinwohnerIn, was als Anzeichen für eine fortgeschrittene räumliche Konzentration der Wirtschaftsleistung Bayerns angesehen werden kann. Führt man die Einkommensteuer als Kontrollgröße ein, bleiben 25 Prozent der Gemeinden mit signifikant geringerer Gewerbesteuer hinter dem bayerischen Mittelwert zurück.

Mit den geringsten Gewerbesteuereinnahmen wartet die kleine Gemeinde Mehlmeisel (rund 1.300 EinwohnerInnen) im Landkreis Bayreuth auf: Die Einnahmen belaufen sich in der Kommune auf durchschnittlich 29,72 Euro pro Kopf. Auf dem zweiten Platz taucht mit der schwäbischen Gemeinde Ursberg (Landkreis Günzburg: 40,10 Euro) erstmals eine südbayerische Gemeinde in der Analyse auf. Es folgen die randgelegenen Gemeinden Sandberg (Landkreis Rhön-Grabfeld: 41,16 Euro) und die niederbayerische Gemeinde Ringelai (Landkreis Freyung-Grafenau: 49,94 Euro).

Auch hinsichtlich des Abhängigkeitsindex auf Gemeindeebene zeigt sich deutlich die überkommunale Bedeutung der Landeshauptstadt München. Hierbei lässt sich erkennen, dass die umliegenden Kommunen als klassische Pendlergemeinden eine leichte Abhängigkeit aufweisen. Eine starke Abhängigkeit findet sich vor allem bei Kommunen im Osten Bayerns. Große Teile Oberfrankens, der Oberpfalz und Niederbayerns fallen ebenfalls in die Kategorie der leichten bis starken Abhängigkeit. In Teilen lässt sich das auch für Unter- und Mittelfranken attestieren. Eine nur leichte Abhängigkeit wiederum besteht in den südlichen Grenzkommunen Oberbayerns und Schwabens (siehe Abbildung 2).

(b) Transferleistungen

Zusätzlich zu dieser Auswertung auf Gemeindeebene lässt sich ein breiteres Bild zeichnen, wenn man die Kreisebene in die Analyse mit einbezieht. Wir fokussieren dabei raumwirksame Mittel, also Transferleistungen, die in den jeweiligen Landkreis fließen. Namentlich ziehen wir hierzu die Städtebauförderung, die bewilligten Zuschüsse aus der einzelbetrieblichen Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) und die Zuschüsse zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und beschäftigungsschaffenden Infrastrukturmaßnahmen heran. Wir erkennen dabei in der Städtebauförderung einerseits eine finanzielle Unterstützung zur Aufwertung des Standorts und andererseits, indirekt, eine Stärkung der lokalen Wirtschaft, die als Auftragnehmerin profitiert. Im Falle der GRW und der arbeitsmarktpolitischen Hilfen können wir von direkten Finanzierungen sprechen, die der Wirtschaft und der Bevölkerung unmittelbar zugutekommen. Blickt

man nun auf Bayerns Landkreise, so bezieht nur der Landkreis Wunsiedel alle drei genannten Transferleistungen. Immerhin jeder fünfte Landkreis (21,2 Prozent) nutzt Gelder aus zwei der drei genannten Fördertöpfe.

Lässt man die Kreisstädte außen vor, so erhält der Landkreis Tirschenreuth (Oberpfalz) die höchste Städtebauförderung pro EinwohnerIn (101,60 Euro), gefolgt von den ober- und unterfränkischen Landkreisen Wunsiedel (65,20 Euro) und Kitzingen (55,70 Euro). Die höchsten Transferleistungen der GRW pro EinwohnerIn erhält der niederbayerische Landkreis Regen (400,50 Euro) vor dem Landkreis Wunsiedel (282,50 Euro) und dem Landkreis Neustadt an der Waldnaab (Oberpfalz: 280,70 Euro). Blickt man schließlich auf die arbeitsmarktpolitischen Hilfen, so gehen auf Kreisebene die meisten Hilfen pro Kopf an den unterfränkischen Landkreis Bad Kissingen (3.096,10 Euro), gefolgt vom Landkreis Wunsiedel (1.968,50 Euro) und dem unterfränkischen Landkreis Haßberge (1.898,00 Euro).

Ein grober Überblick lässt bereits erkennen, dass insbesondere Kreise in räumlicher Randlage des Freistaats in signifikant höherem Maße auf Transferleistungen angewiesen sind.

Beim Abhängigkeitsindex auf Kreisebene sticht insbesondere der Kreis Wunsiedel hervor, der neben der Stadt Hof als einziger eine starke Abhängigkeit aufweist. Hier gilt es einschränkend anzuführen, dass das schlechtere Abschneiden der kreisfreien Städte der Operationalisierung geschuldet ist und daher der Abhängigkeitsindex für die kreisfreien Städte nur eine bedingte Aussagekraft enthält. Dies liegt darin begründet, dass naturgemäß insbesondere größere Städte Profiteure der Städtebauförderung sind und dementsprechend der Wert «Städtebauförderung pro EinwohnerIn» höher liegt. Davon abgesehen lässt sich auch hier eine Zweiteilung zwischen einerseits reüssierenden Flächenlandkreisen in Oberbayern, dem Raum Regensburg, Teilen Mittelfrankens um den Großraum Nürnberg sowie dem westlichen Teil Unterfrankens und andererseits einer starken Abhängigkeit Nordostbayerns sowie des südlichen Niederbayerns erkennen (siehe Abbildung 3).

3.2.3 Abkopplung

Wie bereits eingeführt, muss hinsichtlich der Peripherisierungsdimension der Abkopplung zwischen einer infrastrukturellen und einer ökonomischen Ausprägung unterschieden werden. Die infrastrukturelle Form können wir dabei auf Gemeindeebene erfassen, die ökonomische auf Kreisebene.

(a) Infrastrukturelle Abkopplung

Die infrastrukturelle Abkopplung lässt sich über Variablen der Erreichbarkeit operationalisieren. Von 1.386 Gemeinden in Bayern weisen laut Erreichbarkeitsmodell des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) rund 10 Prozent eine signifikant

Abbildung 3: Abhängigkeit bayerischer Landkreise

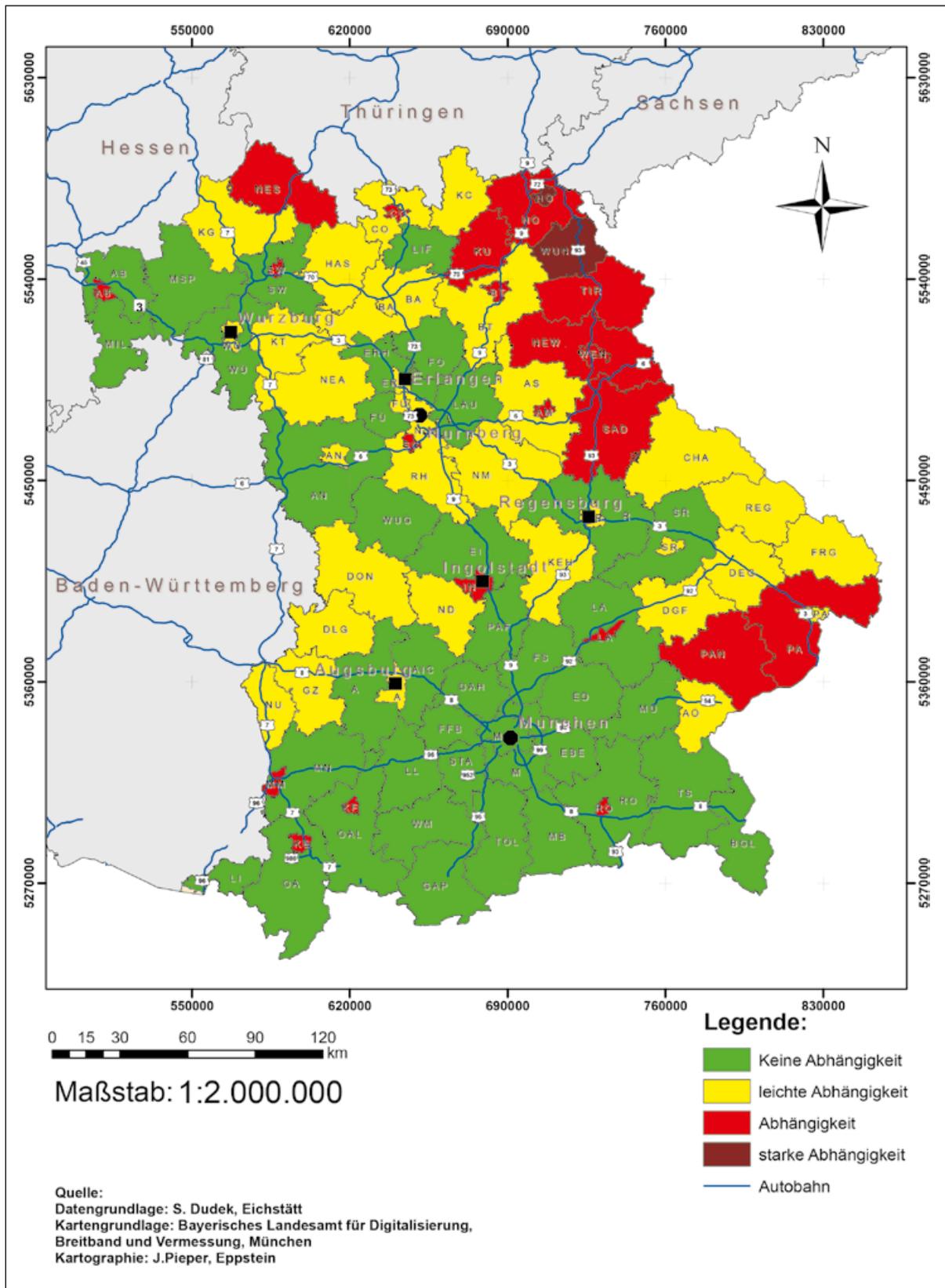
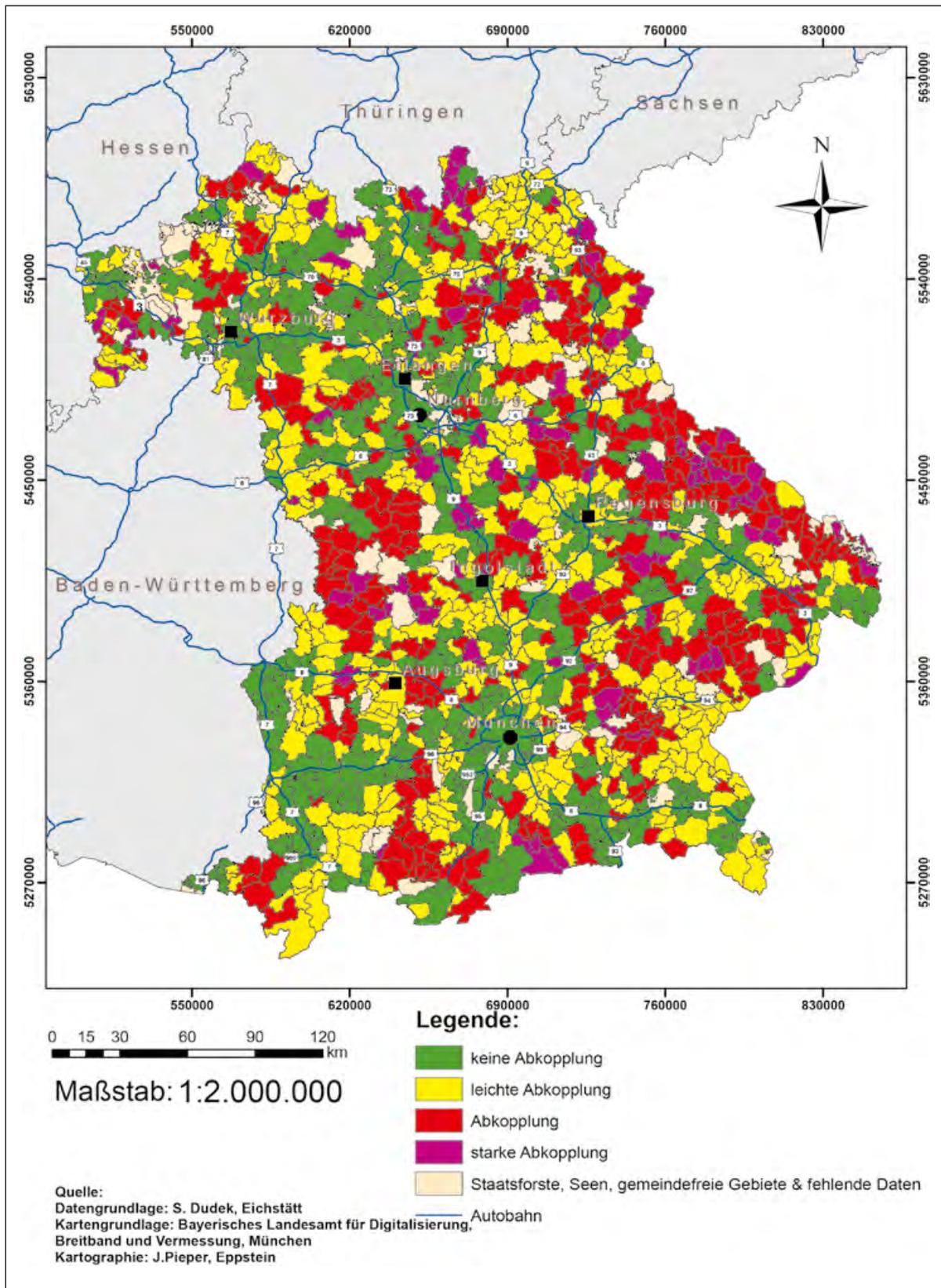


Abbildung 4: Infrastrukturelle Abkopplungsprozesse bayerischer Kommunen



schlechtere Erreichbarkeit von ICE-Bahnhöfen, Autobahnen und Krankenhäusern auf als der bayerische Durchschnitt. Den Markt Mehring im Landkreis Tirschenreuth zeichnet die schlechteste Erreichbarkeit eines ICE-Bahnhofs aus: 1:35 Stunden beträgt hier die durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten ICE-Bahnhof. Ähnlich schlecht stellt sich die Erreichbarkeit für weitere Gemeinden aus dem oberpfälzischen Landkreis Tirschenreuth dar (Neualbenreuth: 1:33 Stunden, Bernau: 1:22 Stunden, Neusorg: 1:20 Stunden). Einzig der ebenfalls oberpfälzische Markt Eschelkamp (Landkreis Cham) hat eine ähnlich signifikant schlechtere Anbindung (1:20 Stunden).

Hinsichtlich der Erreichbarkeit von Autobahnen bildet die Gemeinde Lohberg (Landkreis Cham) das Schlusslicht. Hier müssen die BewohnerInnen 1:09 Stunden fahren, bis sie eine Autobahnauffahrt erreichen. Auch die nachfolgenden Gemeinden Lam (1:04 Stunden) und Neukirchen bei Heilig Blut (1:03 Stunden) befinden sich im Landkreis Cham. Bayerisch Eisenstein und Haidmühle mit je 1:02 Stunden liegen zwar in den Landkreisen Regen respektive Freyung-Grafenau, allerdings zeichnet sich hinsichtlich der Erreichbarkeit von Autobahnen das eindeutige Bild, dass der Bayerische Wald infrastrukturell abgekoppelt ist.

Besonders fatal wird die Abkopplung, wenn es um die Erreichbarkeit von Krankenhäusern geht. Hier bildet der Markt Breitenbrunn (Landkreis Neumarkt i. d. Oberpfalz) das Schlusslicht. Ein Krankenwagen muss im Notfall 35 Minuten fahren, bis er bei dem/der PatientIn eintrifft. Ähnlich schlimm ist die Situation in Ludwigsstadt (Landkreis Kronach in Oberfranken: 33 Minuten), Dietfurt an der Altmühl (Landkreis Neumarkt i. d. Oberpfalz: 33 Minuten), Jachenau (Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen in Oberbayern: 31 Minuten) und Steinbach a. Wald (Landkreis Kronach: 29 Minuten).

Die infrastrukturelle Abkopplung von Gemeinden im Freistaat Bayern zeigt die (mangelhafte) Erreichbarkeit von ICE-/IC-Bahnhöfen, Krankenhäusern und Bundesautobahnen. Große Teile des Bayerischen Walds schneiden besonders bei den Autobahnen überdurchschnittlich schlecht ab, während Gemeinden der Zubringerautobahnen nach München für gewöhnlich eine sehr geringe infrastrukturelle Abkopplung verzeichnen. Neben dem Bayerischen Wald erscheinen vor allem Kommunen im südlichen Niederbayern als infrastrukturelle Verlierer. Der langwierige Ausbau der A94 konnte diese unzureichende Anbindung bislang nicht beheben. Eine zweite Verliererregion ist das nördliche Oberbayern bzw. nördliche Schwaben. Abgehängt sind zudem weite Teile des südlichen Mittelfrankens (siehe Abbildung 4).

(b) Ökonomische Abkopplung

Immerhin zehn Landkreise (10 Prozent) erfüllen alle Kriterien einer ökonomischen Abkopplung: Sie haben eine signifikant unterdurchschnittliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts sowie weniger Beschäftigte

in Kreativbranchen und wissensintensiven Industrien aufzuweisen und keinen Hochschulstandort in ihrem Landkreis. Unter den Landkreisen befinden sich neben jenen, denen man auf Basis der Daten zur Abhängigkeit und Abwanderung eine problematische Situation attestiert hätte (z. B. Wunsiedel), auch solche Landkreise, die landläufig als Gewinnerregionen bezeichnet werden, wie die oberbayerischen Kreise Berchtesgadener Land, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach und Neuburg-Schrobenhausen. Die geringste Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts weist der oberbayerische Landkreis Starnberg auf (-5,4 Prozent). Dass der Landkreis Starnberg der Wohnort vieler EinpendlerInnen nach München und betuchter Privatiers ist, erklärt das unterdurchschnittliche Maß des BIP. Auch verliert diese Zahl dadurch an Bedrohlichkeit für den Landkreis Starnberg, was für die nachfolgenden Landkreise Kronach (-0,6 Prozent), Aschaffenburg (Unterfranken, -0,1 Prozent) und Altötting (Oberbayern, +2,3 Prozent) weniger behauptet werden kann.

Den geringsten Anteil an Beschäftigten in der Kreativbranche an der Gesamtzahl der Beschäftigten weist der Landkreis Tirschenreuth auf (0,5 Prozent), gefolgt vom Landkreis Hof (0,6 Prozent) und den Landkreisen Weißenburg-Gunzenhausen und Rhön-Grabfeld (je 0,7 Prozent). Den geringsten Anteil von Beschäftigten in wissensintensiven Industrien hat der Landkreis Weiden i. d. Oberpfalz (1,4 Prozent) vor den Landkreisen Garmisch-Partenkirchen (1,9 Prozent), Rottal-Inn (Niederbayern, 3,1 Prozent) und Hof (3,6 Prozent).

Keine ökonomische Abkopplung liegt in den kreisfreien Städten Aschaffenburg, Coburg, Erlangen und Ingolstadt vor. Insbesondere Coburg kompensiert dabei allerdings sehr starke Abkopplungseffekte im umliegenden Landkreis. Auffällig ist in dieser Hinsicht die räumliche Nähe starker ökonomischer Abkopplung und schwacher oder keiner Abkopplung – Ingolstadt, Würzburg oder Erlangen sind jeweils von einem (sehr) stark ökonomisch abgekoppelten Umland umgeben. Eine sehr starke ökonomische Abkopplung in den Flächenlandkreisen lässt sich insbesondere im Voralpenland, aber auch im Landkreis Rottal-Inn und Neuburg-Schrobenhausen feststellen, während überhaupt nur sehr wenige Landkreise (etwa Bamberg oder Eichstätt) in dieser Kategorie positiv abschneiden. Grundsätzlich ist in Abbildung 5 weniger eine Zweiteilung des Freistaats in Süd und Nord oder in Zentren und Randlage zu erkennen. Vielmehr zeigt sich die Bedeutung von Oberzentren und Metropolen für das angrenzende Umland hinsichtlich der ökonomischen Abkopplung.

3.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Betrachtet man zuerst die Landkreise im Freistaat Bayern, so werden die Disparitäten schnell deutlich. Die drei Landkreise bzw. kreisfreien Städte mit den größten regionalen Strukturproblemen weisen in fünf bzw. allen sechs Kategorien signifikante Defizite auf (siehe Tabelle 2).

Abbildung 5: Ökonomische Abkopplungsprozesse bayerischer Kreise

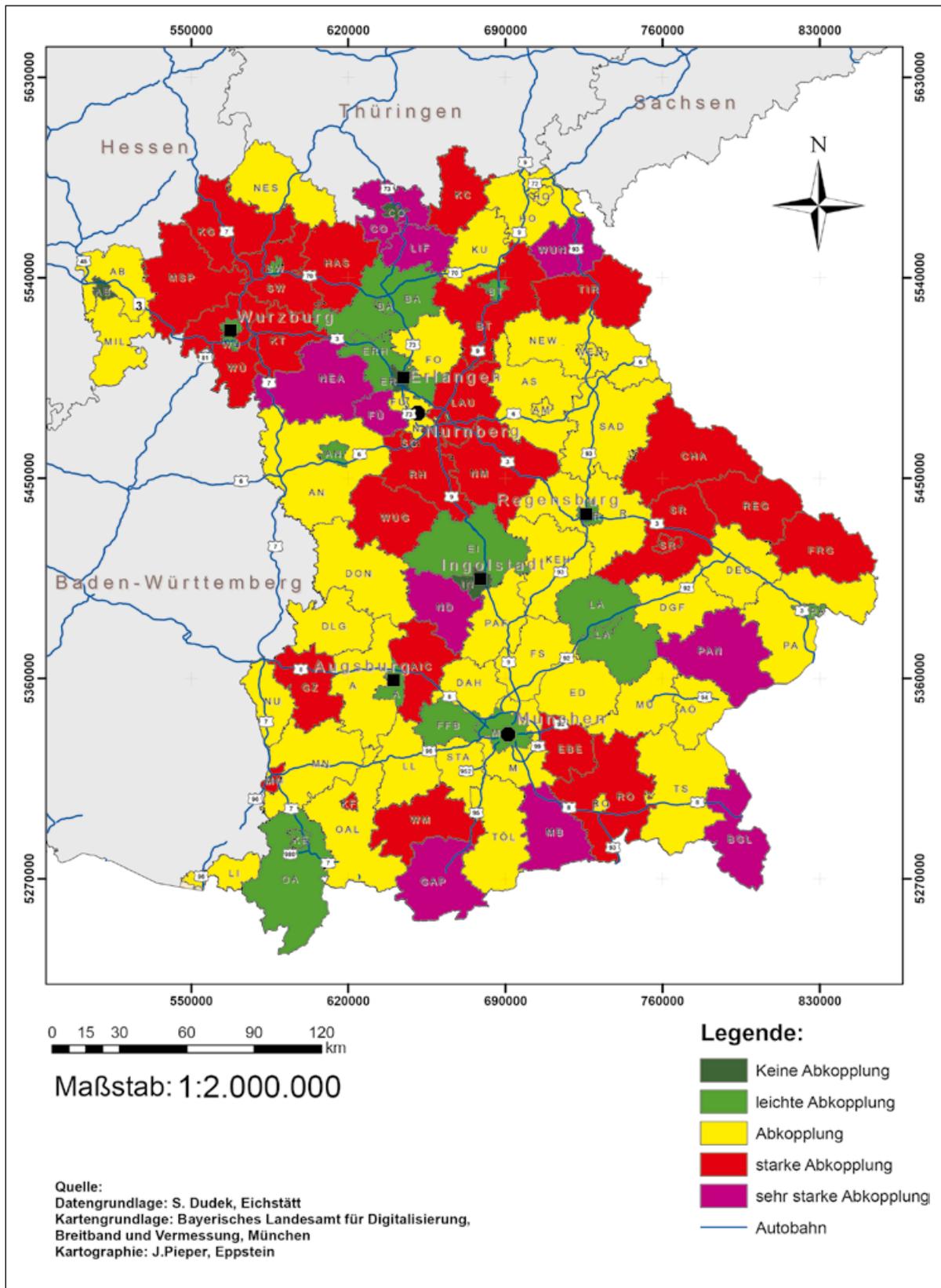


Tabelle 2: Peripherisierte Landkreise in Bayern

Raumeinheit	Beschäftigte in Kreativbranchen (Anteil in Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	Beschäftigte in wissensintensiven Industrien (Anteil in Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	Städtebauförderung (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	GRW gewerbliche Wirtschaft (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	Arbeitsmarktpolitische Hilfen (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	Entwicklung Bruttoinlandsprodukt (2008–2013)
Wunsiedel i. Fichtelgebirge	1,3 Prozent	10,9 Prozent	65,2 Euro	282,5 Euro	1.968,5 Euro	12,5 Prozent
Rottal-Inn	1,6 Prozent	3,1 Prozent	34,3 Euro	35,3 Euro	1.219,5 Euro	13,3 Prozent
Hof, Stadt	3,1 Prozent	5,2 Prozent	29,3 Euro	33,6 Euro	2.151,7 Euro	7,8 Prozent

Ihnen gegenüber stehen drei Landkreise ohne Anzeichen von Peripherisierung (siehe Tabelle 3):

- Landshut
- Erlangen-Höchstadt
- Oberallgäu

Tabelle 3: Erfolgreiche Landkreise in Bayern

Raumeinheit	Beschäftigte in Kreativbranchen (Anteil in Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	Beschäftigte in wissensintensiven Industrien (Anteil in Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	Städtebauförderung (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	GRW gewerbliche Wirtschaft (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	Arbeitsmarktpolitische Hilfen (langfristig) (Euro pro EinwohnerIn)	Entwicklung Bruttoinlandsprodukt (2008–2013)
Landshut	2,9 Prozent	17,0 Prozent	7,4 Euro	0,0 Euro	1.297,1 Euro	15,5 Prozent
Erlangen-Höchstadt	2,2 Prozent	30,3 Prozent	13,2 Euro	0,0 Euro	904,3 Euro	22,2 Prozent
Oberallgäu	2,4 Prozent	15,9 Prozent	9,3 Euro	0,0 Euro	1.331,6 Euro	15,1 Prozent

Auf Gemeindeebene zeichnet sich ein noch deutlicheres Bild. Die 30 Gemeinden, die in allen Kategorien unterdurchschnittliche Werte erreichen, befinden sich alle in räumlicher Randlage des Freistaats. Dem entgegen stehen 98 Gemeinden, die in keiner der Peripherisierungskategorien signifikant hinter dem Durchschnittswert bleiben. Nur wenige Gemeinden in den Randlagen des Freistaats befinden sich unter diesen 78 Gemeinden – und wenn, dann in direkter Nähe zu Oberzentren.

3.3 ZWISCHENFAZIT

Insbesondere drei Tendenzen lassen sich in den Auswertungen der Peripherisierungsindizes erkennen, die wir herausstellen möchten (siehe Abbildung 6).

Nord vs. Süd

Gemeinden, die häufig unterdurchschnittlich abschneiden, befinden sich im Norden des Freistaats. Insbesondere Gemeinden an der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze, aber auch an der Grenze zur Tschechischen Republik und, in geringerem Maße, an der Landesgrenze zu Hessen weisen strukturelle Probleme auf und lassen sich dem Index nach eindeutig als Peripherie bezeichnen. Dem gegenüber stehen reüssierende Gemeinden im Süden des Landes, insbesondere

im Münchner Umland, die keine Peripherisierungstendenzen erkennen lassen.

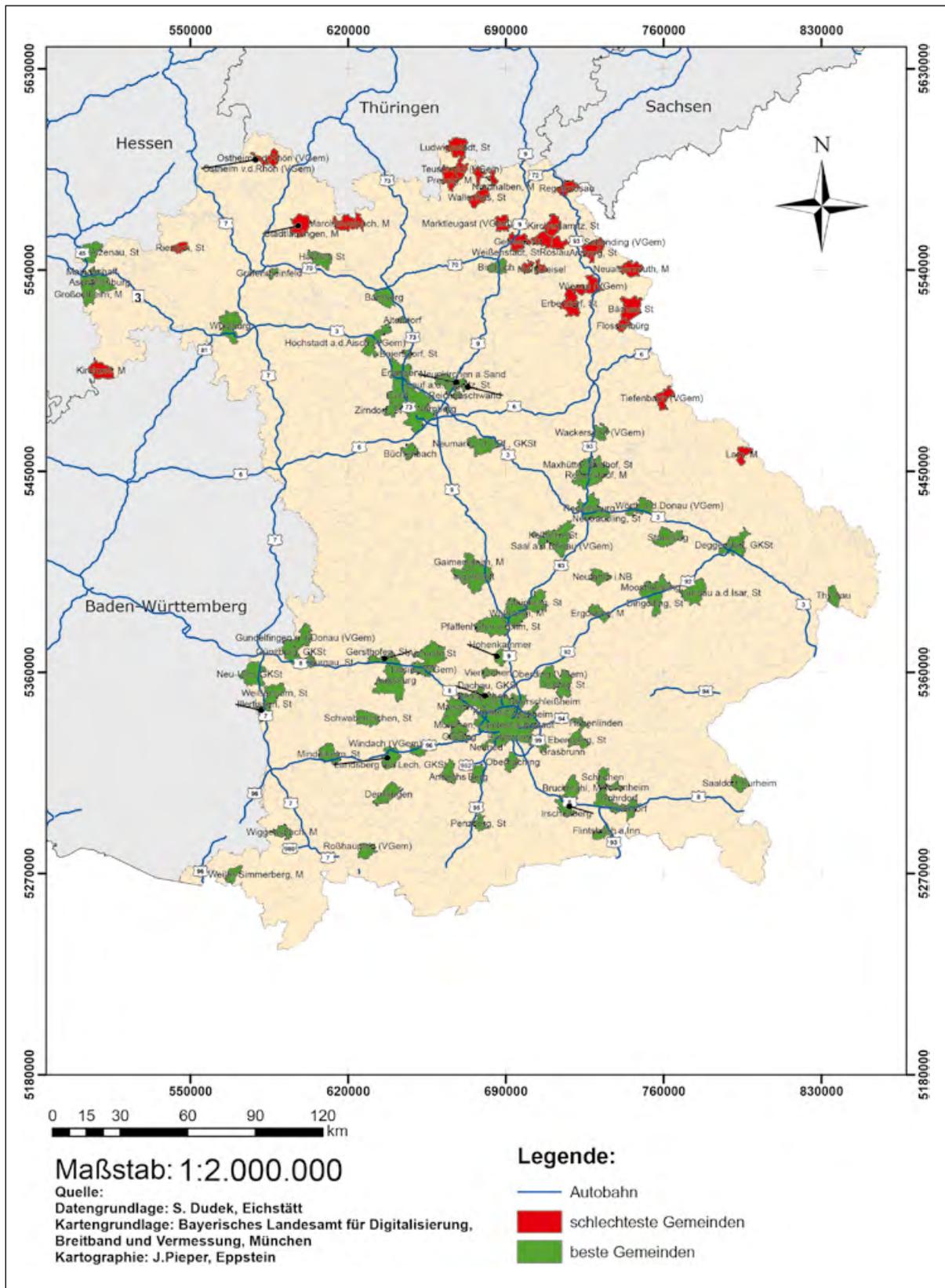
Zentrum vs. Peripherie

Eine zweite Auffälligkeit ist die Nähe von erfolgreichen Gemeinden zu Oberzentren und Metropolen. Bis auf wenige Ausnahmen befinden sich die Gemeinden in unmittelbarer Nähe zu den Zentren München, Ingolstadt und Rosenheim (Oberbayern), Kempten, Augsburg und Neu-Ulm (Schwaben), Regensburg (Oberpfalz), Straubing und Deggendorf (Niederbayern), der Metropolregion Nürnberg (Ober- und Mittelfranken) sowie Würzburg (Unterfranken) und Frankfurt am Main. Demgegenüber sind Gemeinden mit Strukturproblemen weit entfernt von Oberzentren – eine Ausnahme bilden die Städte Bayreuth und Hof.

Vorhandene vs. fehlende Anbindung

Gemeinden, die nicht in unmittelbarer Nähe zu Oberzentren und Metropolen liegen, aber dennoch keine Peripherisierungstendenzen aufweisen, haben strukturschwachen Gemeinden gegenüber einen anderen Vorteil: Sie liegen in der Nähe einer Autobahnauffahrt. Eine Ausnahme bildet die schwäbische Gemeinde Rosshaupten (Landkreis Ostallgäu).

Abbildung 6: Erfolgreiche und peripherisierte Kommunen in Bayern



4 ANALYSE DES GLEICHWERTIGKEITSDISKURSES

4.1 DER «CULTURAL POLITICAL ECONOMY»-ANSATZ ALS METHODISCHE GRUNDLAGE

Mit dem folgenden Kapitel rückt die bayerische Regional- und Strukturpolitik in den Fokus der Studie, indem zunächst der Gleichwertigkeitsdiskurs seitens der bayerischen Staatsregierung analysiert wird. Ziel ist dabei zu eruieren, wie sich die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» innerhalb der bayerischen Regional- und Strukturpolitik konkret (durch raumwirksame Mittel) vor Ort niederschlägt. Welche Probleme identifiziert die bayerische Politik in ländlich-peripheren Räumen, welche Lösungsansätze forciert sie? Was ist ihr Verständnis von Gleichwertigkeit und in welchem Verhältnis steht dieses zur gegenwärtigen Gesellschaftsordnung? Hierfür greift die vorliegende Arbeit auf den «Cultural Political Economy»-Ansatz (CPE) zurück, der den *cultural turn* in der Politischen Ökonomie forciert und die Produktion von Hegemonie nicht nur in diskursiven oder kulturellen, sondern auch in materiellen Dimensionen untersucht (Jessop/Sum 2013; Jessop 2009). Aus dieser Perspektive hängt die Umsetzung unterschiedlicher ökonomischer, politischer und sozialer Interessen in tatsächliches effektives Handeln nicht nur von materiellen Ressourcen ab. Entscheidend ist für politische Strategien hierbei auch die «Fähigkeit, Identitäten sowie Interessen zu definieren und diese in spezifischen Akkumulationsstrategien, politischen Projekten und hegemonialen Visionen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen (*scales*) zu artikulieren» (Sum 2011: 166).

Eine wesentliche Orientierung im Hinblick auf solche Prozesse und – darauf aufbauend – auch auf ökonomische Praktiken und Politiken bieten sogenannte *economic imaginaries* (ökonomische Vorstellungswelten), die den Individuen und kollektiven Akteuren die Entscheidungsfindung erleichtern oder Strategien entwickeln lassen, was für sie in der überkomplexen Welt sonst nicht möglich wäre: «Imaginaries are semiotic systems that frame individual subjects' lived experience of an inordinately complex world and/or inform collective calculation about that world» (Jessop 2010: 344). Solche Vorstellungswelten berühren unterschiedlichste und miteinander verwobene Aspekte. Durch selektive Definition verleihen ökonomische Vorstellungswelten der «Ökonomie» erst Bedeutung und formen sie zugleich. Solche «Gedankenkarten» werden dort am wichtigsten, wo Handlungen unstrukturiert und zu komplex sind, um Gegenstand erfolgreicher Steuerung oder Strategien zu sein – etwa in der multi-kasualen Problemlage der abgehängten ländlichen Regionen Bayerns (Jessop/Sum 2013: 74).

Welchen Mehrwert haben diese zunächst doch recht abstrakt erscheinenden Gedanken zu *economic imaginaries* für den Gleichwertigkeitsdiskurs im Speziellen und der Regional- und Strukturpolitik im Allge-

meinen? Gerade in und durch krisenhafte Prozesse wie der zunehmenden Peripherisierung ländlicher Regionen wird die Ökonomie als unstrukturiert und überkomplex aufgefasst. Damit eignen sich ökonomische Vorstellungswelten kollektiver Akteure, wie etwa der bayerischen Landesregierung, als Ausgangspunkt für eine Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses, denn Krisen bewirken oftmals eine kognitive sowie strategische Verwirrung und bringen unterschiedliche Interpretationen und Lösungsvorschläge hervor (Bieling/Heinrich 2012: 28). Die bestehenden ökonomischen Vorstellungswelten verschiedener Akteure kommen somit in Konflikt mit den durch die Krise hervorgerufenen Entwicklungen.

Mit dem CPE-Ansatz kann demnach eine sinnvolle und produktive Auseinandersetzung über ganz wesentliche Fragen hinsichtlich soziostruktureller Problemlagen in ländlich-peripheren Regionen geführt werden: Welche Krisennarrative (*causal stories*) werden ausgewählt und somit zur Basis für (staatliche) Versuche, Strukturprobleme in ländlichen Räumen zu lösen?⁸ In welchem Verhältnis steht das Ökonomische zum Sozialen in der Struktur- und Regionalpolitik des Freistaats Bayern? Welche *economic imaginaries* lassen sich innerhalb der bayerischen Landesregierung identifizieren? Gibt es eine Bedeutungsverschiebung der Daseinsvorsorge in der gegenwärtigen Struktur- und Regionalpolitik des Freistaats?

Die CPE wird in dieser Arbeit als «a toolkit for research on cultures of finance and crisis dynamics that can be utilized» betrachtet (Jessop/Scherrer 2015: 8). Dabei findet nicht das ganze Instrumentarium der CPE Anwendung, vielmehr wird sich auf zwei Modi der selektiven Evolution ökonomischer Vorstellungswelten und Krisendeutungen konzentriert: zum einen auf die strukturellen Bedingungen für die Struktur- und Regionalpolitik in Bayern und zum anderen auf die diskursive Herstellung von Sinn in Politiken und Erklärungen der bayerischen Landesregierung im Hinblick auf das postulierte Ziel, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen.⁹

Zur Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses nutzen wir die Kritische Diskursanalyse (KDA). Diskurs definiert sich hiernach als «eine nach unterschiedlichen Kriterien abgrenzbare Aussagepraxis bzw. Gesamtheit von Aussageereignissen, die im Hinblick auf institutionell stabilisierte gemeinsame Strukturmuster, Prak-

⁸ Zu den *causal stories* und deren Folgen für die politische Agenda siehe Stone (1989). Kutter knüpft gut an diese *causal stories* an, wenn sie betont: «Indem sie [Krisennarrative] bestimmte Vorkommnisse und Verfehlungen als symptomatisch für ein allgemeineres (Markt-, Politik-, System- etc.)Versagen definieren, abstrahieren sie aus vielen Kausalerzählungen eine Leiterklärung, die relativ eindeutig Gründe des Versagens identifiziert und Verantwortung für das Problem bzw. die Problemlösung zuschreibt» (Kutter 2013: 244). ⁹ Damit wird den semiotischen sowie extrasemiotischen Aspekten entsprochen. Die Arbeit orientiert sich entsprechend an der Analyse von Kutter und Jessop (2015), die die Kritische Diskursanalyse als *starting point* für eine analytische Vorgehensweise innerhalb des breiten Rahmens der CPE nutzen.

tiken, Regeln und Ressourcen der Bedeutungserzeugung untersucht werden» (Keller 2011: 68).

Die Arbeit stützt sich vor allem auf Jägers Instrumentarium zur KDA (Jäger 2004). Wichtigster Ausgangspunkt der KDA ist die Forderung Jägers, dass Diskursanalysen nicht vom *Inhalt* und *Gegenstand* derjenigen Diskurse, die untersucht werden, getrennt sein dürfen. Eine rein linguistische Analyse verkennt diese Forderung und beschränkt sich somit selbst. Nach Jäger beansprucht die KDA immer zugleich, Interpretation zu sein, indem ihre Ergebnisse im Licht der vorausgesetzten Theorie interpretiert und damit auch kritisiert werden.¹⁰

Mittels der KDA sollen die dahinterliegenden und unterschiedlichen Deutungen und Vorstellungen, was unter Gleichwertigkeit verstanden wird, aufgezeigt werden. Diese erleichtern den Individuen und kollektiven Akteuren die Entscheidungsfindung oder Strategieentwicklung. Zugleich haben die jeweiligen Deutungen erheblichen Einfluss auf Problemlösungsstrategien, indem sie im Rahmen bestimmter Vorstellungsmuster Ursachen und Verantwortlichkeiten mit spezifischen Politiken verknüpfen. Mittels einer solchen Analyse lässt sich beispielsweise von der Losung «Aktivieren statt alimentieren» (Söder) auf eine Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip zugunsten einer stärker neoliberalen Ausrichtung schließen.

Noch deutlicher wird dies etwa beim bayerischen Förderprogramm zum Breitbandausbau in allen Regionen:

«Schnelles Internet schafft für die vielen mittelständischen Unternehmer im Flächenland Bayern die Voraussetzung dafür, auch im digitalen Zeitalter mit immer höheren Bandbreiten weiter Weltspitze zu sein und Arbeitsplätze gerade in ländlichen Regionen auch in Zukunft zu sichern.»¹¹

Jäger (2010) bezeichnet Diskurse anschaulich als «soziale Wissensflüsse durch die Zeit», die in «ihrer Gesamtheit ein riesiges und komplexes ‚Gewimmel‘» darstellen. Der Gleichwertigkeitsdiskurs der bayerischen Landesregierung bildet den in dieser Studie zu analysierenden *Diskursstrang*. Für diese Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses werden insbesondere Regierungserklärungen, der Landesentwicklungsplan (LEP) sowie Pressemitteilungen zur Struktur- und Regionalpolitik herangezogen, um so auf die dahinterstehenden Vorstellungen von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat schließen zu können. Letztere rahmen die konkreten Ausprägungen der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik im Hinblick auf das postulierte Ziel einer «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» in allen Regionen.

4.2 DER GLEICHWERTIGKEITSDISKURS IN BAYERN – EINE DISKURSANALYSE

Im folgenden Kapitel werden die *economic imaginaries* der bayerischen Staatsregierung herausgearbeitet, die deren Struktur- und Regionalpolitik und damit die Fähigkeit, ihre Interessen in spezifischen politischen Projekten zu artikulieren, wesentlich beeinflussen. Im

Zentrum der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik steht das in der Verfassung verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern.

Es wird sich im Folgenden auf offizielle Äußerungen der bayerischen Regierung konzentriert, wobei diese um eine Analyse des Zwischenberichts der Enquetekommission des bayerischen Landtags ergänzt werden. Der Diskurskorpus umfasst daher insbesondere Mitteilungen aus dem Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, das seit 2013 als sogenanntes Heimatministerium – das einzige seiner Art in Deutschland – und «Leistungszentrum für den ländlichen Raum» (Pressemitteilung 252 v. 12.5.2016) einen zweiten Dienstsitz in Nürnberg hat. Pressemitteilungen, Regierungserklärungen, Berichte, aber auch der Landesentwicklungsplan (LEP) sind hierbei von Bedeutung. Konkret sind dies die Regierungserklärung «Heimat Bayern 2020» vom 27. November 2014, die «Heimatstrategie – Starke Zukunft für Stadt und Land», die parlamentarische Einsetzung der Enquetekommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern», deren Zwischenbericht in Form des Plenarprotokolls sowie die themenrelevanten Pressemitteilungen aus dem Ministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat seit Mitte 2014. Die nachfolgende Auswertung gliedert sich in drei Dimensionen, welche sich innerhalb der Analyse als besonders diskursmächtig gezeigt haben. Exemplarisch werden sich einige dieser Diskursfragmente in den Ausführungen wiederfinden.

Die Diskursanalyse des Gleichwertigkeitsdiskurses hat insbesondere drei Dimensionen zum Ergebnis, die sich insgesamt betrachtet als ein *economic imaginary* neoliberaler Ausprägung bezeichnen lassen. *Erstens* ist der Regierungsdiskurs stark durch einen Wettbewerbsfokus geprägt; *zweitens* fokussiert die Struktur- und Regionalpolitik Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit als Ausdruck einer Leistungsideologie; *drittens* stellt die bayerische Regierung ihr Bundesland als Spitzenreiter im Wettbewerb mit anderen Bundesländern dar. Diese Dimensionen zusammen prägen die Vorstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse im Freistaat und strukturieren entsprechende Regionalpolitiken, während alternative Ansätze vernachlässigt und/oder ignoriert werden.

4.2.1 Wettbewerbsparadigma

Mittels der Diskursanalyse tritt die Priorisierung des Wettbewerbs seitens der bayerischen Landesregierung deutlich hervor. Die marktwirtschaftliche Lehre geht davon aus, dass ein möglichst freier Wettbewerb

¹⁰ Voraussetzung hierfür sei eine intensive inhaltliche Beschäftigung mittels Theorie und Kontextanalyse. Dies geht einher mit dem Versuch der KDA, «hegemoniale Diskurse, ihre angeblichen Evidenzen und herrschaftslegitimierenden Potenziale» allesamt zu hinterfragen (Jäger 2013: 201) – etwa die Behauptung der Effizienz eines freien Wettbewerbs. Von Interesse sind dabei insbesondere die «sprachliche und argumentative Elaboration» sowie die «hergestellten Kausalitäten» im Diskurskorpus, die bestimmte historische Sichtweisen und Handlungsmöglichkeiten rahmen und forcieren (Pollak 2002: 38). ¹¹ BayernPortal, unter: www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/865534330457.

die Effizienz und den Fortschritt steigert und unproduktive Sektoren sowie Unternehmen aussiebt. Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, einen unverzerrten Wettbewerb mittels allgemeingültiger Rahmensetzung zu garantieren und nur dort korrigierend einzugreifen, wo allzu schädliche Entwicklungen – Monopole, Oligopole, Umweltzerstörungen, extensive Ausbeutung der Arbeitskräfte etc. – drohen bzw. bereits eingetreten sind. Im Zuge des Erodierens des fordistischen und speziell in Deutschland auch des korporatistischen Akkumulationsregimes setzte sich zunehmend ein (postfordistisches) Regime durch, das von Joachim Hirsch treffend als der «nationale Wettbewerbsstaat» bezeichnet wird (Hirsch 1995). In diesem gegenwärtigen Akkumulationsregime konkurrieren nicht nur die privaten Unternehmen untereinander um Marktanteile, sondern auch Staaten, Bundesländer, Städte und Kommunen um Unternehmensansiedlungen und damit um Arbeitsplätze sowie Steuereinnahmen. Günstige Bedingungen für Unternehmen und deren MitarbeiterInnen im Sinne einer angebotsorientierten Politik sind daher der entscheidende Standortfaktor im Wettbewerb zwischen den Kommunen.

Die bayerische Strukturpolitik unter Heimatminister Söder zielt entsprechend vielfach darauf, periphere Kommunen für diesen umfassenden Wettbewerb zu rüsten. Ausdruck einer solchen Politik ist dann etwa die Überschrift einer Pressemitteilung: «Niederbayern attraktiv positionieren» (Pressemitteilung 381 v. 11.7.2016). Die Strukturpolitik eines Regierungsbezirks verkommt somit zu einer rein ökonomistischen Agenda – ganz im Stile einer Firmenstrategie. In die gleiche Kerbe schlägt die Formel «Neue Impulse für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in Oberbayern» (Pressemitteilung 380 v. 11.7.2016). Die verschiedenen Regionen und Bezirke Bayerns werden unterschiedslos wettbewerbsfähig gemacht – und damit auch für den Wettbewerb untereinander um möglichst gute Standortbedingungen und folglich um Kapitalzufluss. Dieser Wettbewerbsfokus ist dabei einem marktliberalen Denken geschuldet, in dem der Staat und die Kommunen allerdings mit öffentlichen Geldern um Unternehmen und Fachkräfte buhlen, da sie selbst von den entsprechenden Steuern der Unternehmen, Erwerbstätigen und EinwohnerInnen abhängig sind. Demnach stehen in der bayerischen Strukturpolitik «Zukunftsthemen wie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit» (Pressemitteilung 363 v. 4.7.2016) im Vordergrund, um in der globalen Konkurrenz um Arbeitsplätze, Unternehmensansiedlungen und Steueraufkommen bestehen zu können.

4.2.2 Chancengleichheitsparadigma

Die Diskursanalyse hat des Weiteren eine sehr markante Ausprägung und Betonung von Chancengleichheit im untersuchten Korpus zum Ergebnis. Mit der Herstellung von Chancengleichheit soll dem vielfachen Wunsch nach Gerechtigkeit Genüge getan werden: Alle sollen die gleichen Bedingungen für das Erreichen bestimmter Ziele haben. Ein Scheitern wird daher in-

dividuell begründet, sei es durch einen unterstellten Mangel an Leistungswillen, Einsatz oder Ähnlichem. Die Chancengerechtigkeit ist daher ein zentrales Element liberaler Ordnungen mit Fokus auf individuellen Leistungen und individuellem Nutzen. Von diesem Konzept von Gleichwertigkeit oder Gerechtigkeit unterscheidet sich die Vorstellung deutlich, dass nicht der Beginn (also die Chance), sondern das Ergebnis gerecht sein sollte. Damit verbunden ist etwa ein Recht auf gleiche Leistungen, wie es etwa in einer Mindestsicherung zur Geltung kommt. Entsprechend verkennt die Forderung nach mehr Chancengleichheit bei der Gewerbeansiedlung (Heimat Bayern 2020: 9) die weiterhin limitierte Zahl von neuen Gewerben; sie verschärft dagegen eher den Wettbewerb um weitere Konkurrenten. Letztlich werden sich mit großer Wahrscheinlichkeit diejenigen Kommunen durchsetzen, die den Interessenten die günstigsten Bedingungen verschaffen. Periphere, strukturschwache Kommunen haben unter solchen Bedingungen kaum Chancen auf Gewerbeansiedlung – konkurrieren sie doch allein in Bayern auch mit den privilegierten Strukturen der Zentren und zentrumsnahen Kommunen.

Die Staatsregierung betont jedoch, dass sie den Kommunen zu Chancengleichheit verhelfen möchte. Ausdruck dieser Perspektive sind beispielsweise die Forderung nach «bessere[n] Chancen bei der Vergabe von Einrichtungen» (Pressemitteilung 257 v. 13.5.2016) oder die «digitale Chancengleichheit auch für den ländlichen Raum» (Pressemitteilung 338 v. 23.6.2016). Anstatt den ländlichen und städtischen Raum gleichzubehandeln bei der Erschließung von Hochgeschwindigkeitsinternet (im Sinne einer Ergebnisgerechtigkeit), besteht das Ziel der bayerischen Strukturpolitik zuvorderst in gleichen Chancen für ungleiche Kommunen. Periphere Regionen sollen einer solchen Politik zufolge die «Chance haben, aus eigener Kraft stark zu werden» (Heimatstrategie: 3) und entsprechend mehr Möglichkeiten erhalten, «sich selbst zu helfen» (Heimat Bayern 2020: 8). Hierfür werden ihre «Stärken ausgebaut» (Pressemitteilung 257 v. 11.7.2016) und «bestmöglich Chancen und Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer Talente» (Einsetzung Enquetekommission Drs. 17/2482: 2) zugesichert. Regionen ohne solche «Talente» und Stärken haben in der bayerischen Strukturpolitik somit ein Problem, wenn sie ihre «vorhandenen Potenziale» (womöglich nur Felder und Wiesen) «noch gezielter nutzen» (Pressemitteilung 381 v. 11.7.2016) sollen – immerhin besitzen sie nun jedoch die gleichen Chancen wie mit touristisch attraktiven Natur- und Kulturgütern ausgestattete Gemeinden. Zugespitzt wird diese neoliberale Chancengleichheit «für Metropolen und den ländlichen Raum» (ebd.) in der Formel von «gleichwertigen Entwicklungschancen» (Einsetzung Enquetekommission Drs. 17/2482: 1), mit der das Heimatministerium in der Begründung für den Landesentwicklungsplan (LEP) die ungleiche Entwicklung von Zentrum und Peripherie in Bayern zu einem kommunal selbstverschuldeten Prozess verklärt.

Die Analyse der Veröffentlichungen aus Söders Ministerium zeugt von einer Herangehensweise in der Struktur- und Regionalpolitik, die mittels «gleichwertiger Entwicklungschancen», also nicht einmal gleicher Chancen, alle Kommunen in einen Wettbewerbstopf um TouristInnen, EinwohnerInnen und Unternehmen respektive Arbeitsplätze wirft. Die Herstellung von Chancengleichheit für einen solchen umfassenden Wettbewerb bleibt allerdings ein vollkommen unrealistisches Ziel. Dies wird jedoch in Kauf genommen und durch das liberale Chancengleichheitsparadigma, das auf den ersten Blick der Gerechtigkeit und dem Ausgleich unter den Kommunen zu dienen scheint, verdeckt.

4.2.3 Bayerische Leuchttürme

Vielfach zeigt sich im Diskurs ein ausgeprägtes Herausstellen der eigenen Leistungen – für Regierungen, die auch stark auf ihre Außenwirkung achten müssen, eigentlich keine außergewöhnliche Feststellung. Bemerkenswert ist jedoch die Betonung von Bayerns Spitzenstellung im Bundesländervergleich. Bekanntmachungen, wonach Bayern bei der «Digitalisierung die Nr. 1» oder das «erste Bundesland mit eigenem WLAN» (Pressemitteilung 338 v. 23.6.2016) sei, zeigen, dass sich die bayerische Regierung häufig darauf konzentriert, die eigenen regionalen Disparitäten in Bezug auf Wirtschaftskraft, Anbindung oder Lebensqualität kleinzuhalten und dafür Bayern als gesamtes Bundesland in einem fiktiven Ranking an die Spitze zu setzen. Ausdruck einer solchen relativen und teils auch verzerrenden Politik ist etwa auch, dass Bayern «beim Krankenhausbau mehr als andere Bundesländer» leiste (Pressemitteilung 405 v. 19.7.2016). Eine solche Aussage verkennt allerdings, dass das vermögende Bayern zum einen mehr leisten *kann* als andere Länder und zum anderen der Krankenhausbau am jeweiligen Bedarf ausgerichtet sein sollte. Stattdessen feiert die bayerische Landesregierung «Leuchtturmprojekte von überregionaler Bedeutung» (Heimatstrategie: 8), von deren Strahlkraft allerdings wenig für die abgehängten Gemeinden übrigbleibt. Bezeichnend ist auch, wenn in der Heimatstrategie der Bevölkerungszuwachs im Freistaat von 1,2 Prozent (2007–2012) hervorgehoben wird, womit «Bayern unter den Flächenländern auf Platz eins» sei (Heimatstrategie: 3). Dieser Zuwachs ist allerdings nicht den hohen Geburtenzahlen, sondern – wie auch im Bericht geschrieben – im Wesentlichen der Zuwanderung zu verdanken. Da diese Zuwanderung wiederum zum großen Teil aus anderen Bundesländern erfolgt, verschärft diese Entwicklung die sozioökonomischen Disparitäten auf Bundesebene. Gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse lassen sich mittels solcher Wettkämpfe um EinwohnerInnen *in der Breite* kaum herstellen.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die bayerische Staatsregierung «gleichwertige Lebensverhältnisse» zwar häufig als «oberstes Ziel» mit «Verfassungsrang» (Pressemitteilung 365 v. 4.7.2016) beschreibt, wäh-

rend die Betonung allerdings auf «Gleichwertigkeit heißt nicht Gleichartigkeit» (Heimat Bayern 2020: 3) liegt. Sie spricht folglich von «gleichwertigen Entwicklungschancen» und überträgt somit den abgehängten Kommunen eine Eigenverantwortung, ihre Chancen und Potenziale zur Reduzierung von regionalen Ungleichheiten zu nutzen. Dies ist nicht nur die Auffassung der Regierungspartei, auch die Opposition im Landtag ist solchen Positionen recht nahe. Im Zwischenbericht der Enquetekommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern» betont der SPD-Politiker Rabenstein im Landtag, dass gleichwertig etwas anderes sei als gleichartig und dass man auch keine «gleichartigen Regionen» in Bayern wolle (Plenarprotokoll v. 24.11.2015). Für die Freien Wähler erläutert Muthmann Gleichwertigkeit als «ein Stück Gerechtigkeit, als Chancengleichheit, auch mit subjektiven Komponenten angereichert» (ebd.). Häufig wird der Münchner Stachus herangezogen, der doch nicht mit dem Bayerischen Wald verglichen werden könne. Dabei verkennt eine solche Auffassung von Gleichwertigkeit die gebotene Notwendigkeit von Mindeststandards für eine umfassende Daseinsvorsorge, die eben sowohl am Stachus wie auch in der Rhön oder im Bayerischen Wald eingehalten werden müssen.

Im Gleichwertigkeitsdiskurs liegt jedoch die Betonung – sowohl bei der Regierung als auch bei der Opposition – auf den unterschiedlichen Charakteren und Spezifika der verschiedenen Regionen Bayerns. Es hat den Anschein, dass davon ausgegangen wird, gleiche Lebensbedingungen im Sinne von gleichen Daseinsvorsorgeleistungen würden regionale Besonderheiten regelrecht einstampfen. Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die bayerische Regierungspolitik durch ein *neoliberaleres economic imaginary* geprägt ist und geleitet wird, das die Strategien und Handlungen in Bezug auf gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse in allen Regionen in der Form strukturiert, dass als Lösung regionaler Ungleichheiten zuvorderst eine Stärkung benachteiligter Kommunen im Wettbewerb mittels Chancengerechtigkeit angestrebt wird. Im Diskurs herrscht demzufolge das Primat des Ökonomischen, sodass die «Ansiedlung von Gewerbe und Arbeitsplätzen als der wichtigste Punkt» (Heimat Bayern 2020: 8) bayerischer Struktur- und Regionalpolitik betrachtet wird, anstatt die dringend benötigten Leistungen in den Bereichen Ärzteversorgung, wohnortnahe Lebensmittelverfügbarkeit, Kultur, Nahverkehr und Bildung in vielen peripheren Regionen Bayerns zu priorisieren. Das Verfassungsziel «gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern» verkommt auf diese Art und Weise zu einem vorwiegend wirtschaftlichen Programm, in dem die sozialen Aspekte einer auf die Allgemeinheit zielenden Daseinsvorsorge vernachlässigt werden. Söder bekräftigt ganz in diesem Sinne in seiner «Heimatstrategie» die Zielrichtung bayerischer Strukturpolitik: «Aktivieren statt alimentieren» (ebd.: 3). Im Rahmen eines solchen neoliberalen Paradigmas bleiben gerade die schwächsten Kommunen auf der Strecke.

5 KRITIK DER BAYERISCHEN STRUKTUR- UND REGIONALPOLITIK

Bayern ist das erste und bislang auch einzige Bundesland, das ein sogenanntes Heimatministerium eingeführt hat. Seit dem Wahlsieg der CSU 2013 ist Markus Söder neben seiner Funktion als Finanzminister zugleich Minister für Landesentwicklung und Heimat. Ziel der bayerischen Regierung ist es, mit diesem ministeriellen Bedeutungszuwachs ihren regionalpolitischen Schwerpunkt der Förderung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern auszudrücken, die mit dem Volksentscheid von 2013 Verfassungsrang erhalten hat. Im folgenden Abschnitt gilt es zu erörtern, mit welchen raumwirksamen Mitteln die bayerische Regierung ihr Ziel gleichwertiger Verhältnisse in Stadt und Land zu erreichen versucht. Dabei kann im Rahmen dieser Studie keine vollständige Analyse der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik erfolgen; stattdessen soll insbesondere die «Heimatstrategie» mit ihren fünf Säulen herangezogen werden, um sie auf der Basis der vorangestellten Untersuchungen einer knappen Kritik zu unterziehen. Welche Programme dienen dem Ziel der Verringerung territorialer Ungleichheiten, welche sind weniger geeignet? Wo lassen sich Fortschritte identifizieren? Welche Prioritäten der bayerischen Regierungspolitik sind feststellbar? Von dieser Kritik ausgehend werden im abschließenden Kapitel Handlungsempfehlungen präsentiert.

Die sogenannte Heimatstrategie der bayerischen Landesregierung basiert auf fünf Säulen, mit deren Hilfe ein «Bayern der zwei Geschwindigkeiten in Stadt und Land» (Heimatstrategie: 3) abgewendet werden soll: (a) kommunaler Finanzausgleich, (b) Strukturentwicklung in ganz Bayern, (c) Breitbandausbau und E-Government, (d) Nordbayern-Initiative, (e) Behördenverlagerung. Diese fünf Dimensionen bilden als Heimatstrategie die zentralen strukturpolitischen Instrumente in Söders Ministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat und stellen daher einen geeigneten Anknüpfungspunkt für eine Kritik der bayerischen Regionalpolitik dar.

5.1 KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH

Der kommunale Finanzausgleich ist das wichtigste Finanzinstrument des Freistaats zum Ausgleich finanzieller Disparitäten, da es die Zahlungen an die Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke regelt. Mit rund 8,56 Milliarden Euro erreichte der kommunale Finanzausgleich 2016 eine Rekordhöhe – angesichts steigender Steuereinnahmen im Zuge des Wirtschaftswachstums ist jedoch jedes Jahr mit hoher Wahrscheinlichkeit ein neues Rekordjahr, sodass sich der Nachrichtenwert diesbezüglicher Meldungen schnell in simplem Eigenlob der beteiligten Akteure aus den kommunalen Spitzenverbänden sowie insbesondere der Landesregierung erschöpft. Das solidarische Kernelement dieses Programms sind die Schlüs-

selzuweisungen, die auf 3,23 Milliarden Euro im Jahr 2016 (2015: 3,14 Milliarden Euro) gestiegen sind. Für die schwächsten Kommunen mit Verschuldung wurden 2012 Stabilisierungshilfen eingeführt, die von anfangs 25,6 Millionen Euro auf nunmehr 150 Millionen Euro angehoben wurden (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2016: 5 ff.). Zudem finden mit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs seit dem 1. Januar 2016 Faktoren wie Kinderbetreuung und andere Sozialausgaben stärkere Berücksichtigung in der Verteilung der Gelder.

Der kommunale Finanzausgleich stellt grundsätzlich ein geeignetes Instrumentarium dar, um für einen fiskalischen Ausgleich zwischen prosperierenden und peripheren Kommunen zu sorgen. Auch die verstärkte Berücksichtigung von Sozialausgaben bei den Schlüsselzuweisungen ist als sehr positiv zu werten. Allerdings sind die Steigerungsraten des kommunalen Finanzausgleichs deutlich zu gering, wenn es doch gerade um eine Verringerung territorialer Ungleichheiten und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht. Hierfür bedarf es größerer Anstrengungen, vor allem im Bereich der Schlüsselzuweisungen und Stabilisierungshilfen, um die enormen Ungleichheiten zwischen Zentren und Peripherien zu verringern bzw. auszugleichen. Die Steigerungsraten im Fall der Schlüsselzuweisungen sind deutlich zu gering, wenn man das hohe Wirtschaftswachstum in den Zentren Bayerns in den letzten Jahren berücksichtigt.¹² In der bestehenden Form werden die schwächsten Kommunen mit lediglich 150 Millionen Euro an Stabilisierungshilfen berücksichtigt, damit sie überhaupt ordentliche Haushaltsaufstellungen bewerkstelligen können, auch wenn bei den Stabilisierungshilfen hohe Zuwächse zu verzeichnen sind.

Gleichzeitig sind allerdings die Bedingungen der Stabilisierungshilfen scharf zu kritisieren, folgen sie doch einer neoliberalen Ideologie (siehe Kap. 4.2), wie sie etwa auch im Fall Griechenland die Politik der deutschen Regierung dominiert: rigoroser Schuldenabbau statt Strukturinvestitionen. Das bedeutet für Bayern, dass besonders strukturschwache Kommunen zwar Stabilisierungshilfen als «staatliche Hilfe zur Selbsthilfe erhalten» können (II.2.a),¹³ Schwerpunkt der Mittelverwendung ist allerdings die Schuldentilgung, so-

¹² Von 2012 bis 2016 stiegen die Schlüsselzuweisungen von 2,68 Milliarden Euro auf 3,23 Milliarden Euro (+20,5 Prozent), zuletzt 2015 um 5,7 Prozent und 2016 um 2,9 Prozent. Das bayerische BIP konnte von 2010 bis 2015 Zuwachsraten zwischen 2,7 Prozent (2012) und 6,7 Prozent (2011) erzielen (Bayerisches Landesamt für Statistik). Die prosperierenden Zentren Bayerns tragen dabei überdurchschnittlich zu diesem Wirtschaftswachstum bei, sodass die Schlüsselzuweisungen als finanzieller Ausgleichsmechanismus über dem bayerischen Durchschnittswachstum liegen sollten. ¹³ Alle folgenden Verweise sind den Richtlinien des Ministeriums für Finanz-, Landesentwicklung und Heimat entnommen: www.stmflh.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/allgemeines/bedarfszuweisungen/.

dass «grundsätzlich nur unerlässliche Investitionen im Pflichtaufgabenbereich bzw. im rentierlichen Bereich» (ebd.) erlaubt sind – das heißt dringende Bedarfe im Schul- und Kindergartenbereich, Straßensanierung und -ausbau, Brücken und Feuerwehr. «Überdurchschnittliche freiwillige Leistungen» (II.2.b.3.a), die etwa die Attraktivität der betroffenen Gemeinden stärken könnten – seien es Jugendhaus, Dorfläden, Investitionen in Kultur oder Zuschüsse für das Vereinsleben – sind Ausschlusskriterien für den Erhalt der Stabilisierungshilfen. Zuvorderst sind «sämtliche Möglichkeiten zur Selbsthilfe» (ebd.) als Ausdruck des «Konsolidierungswillen[s]» (II.2.b.3.) auszuschöpfen, was etwa die Generierung von Einnahmen über höhere Gebühren für Wasser, Abwasser, Straßenbau oder mindestens durchschnittliche Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer bedeutet – allesamt Mittel, die eher Bestrafungsmechanismen für die Kommunen und ihre BewohnerInnen sowie Gewerbetreibende sind als strukturelle Hilfen. Diese gegenwärtigen Bedingungen für Stabilisierungshilfen sind von einer neoliberalen Ideologie geprägt, die für periphere Kommunen tendenziell eine kontraproduktive Wirkung entfalten, da sie die ohnehin schwierige Lage für die Kommunen weiter verschärfen können. Die Stabilisierungshilfen bedürfen daher dringend einer Reform, die den Bedürfnissen strukturschwacher Kommunen angemessen Rechnung trägt.

Insgesamt ist der kommunale Finanzausgleich für einen Abbau regionaler Ungleichheit zu niedrig, um mehr als eine reine Stabilisierung bestehender (finanzieller) Disparitäten erreichen zu können. Es bräuchte vermehrte Anstrengungen der bayerischen Landesregierung in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und Offenheit für Überlegungen, das enorme wirtschaftliche Leistungsvermögen Bayerns im kommunalen Finanzausgleich zugunsten peripherer Regionen abzubilden.

5.2 STRUKTURENTWICKLUNG – LANDESENTWICKLUNGSPLAN

Noch unter Wirtschaftsminister Martin Zeil (FDP) wurde eine umstrittene und umfassende Modifizierung des Landesentwicklungsplans (LEP) vorgenommen, wobei das Zentrale-Orte-System verschlankt wurde: Aus den ehemals sieben Zentralitätsstufen wurden Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren als wesentliche Eckpfeiler der räumlichen Entwicklung Bayerns. Im Mai 2016 stellte Heimatminister Söder seinen Entwurf einer Teilfortschreibung des LEPs der Öffentlichkeit vor – und brüskierte damit sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Opposition, die entgegen den Gepflogenheiten des Beteiligungsverfahrens vom Heimatministerium übergangen worden war (Süddeutsche Zeitung, 12.5.2016). Drei bedeutende Änderungen sind im Entwurf vorgesehen, wobei das öffentliche Anhörungsverfahren zurzeit (Mitte November 2016) noch läuft und der Landtag – allerdings mit seiner CSU-Mehrheit – über die Teilfortschreibung

noch entscheiden muss: *erstens* eine Erweiterung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH), *zweitens* eine Neuordnung des Zentrale-Orte-Systems und *drittens* eine Lockerung des Anbindegebots.

Mit der Erweiterung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) können künftig mehr Landkreise und darüber hinaus auch einzelne Gemeinden außerhalb solcher Landkreise als RmbH eingestuft werden und so die Möglichkeit einer erhöhten Förderpriorität bekommen (Entwurf der Begründung zur Verordnung über das LEP Bayern: 3).¹⁴ Der Strukturindikator für die Einstufung als RmbH soll von 85 Prozent auf 90 Prozent des Landesdurchschnitts heraufgesetzt werden, sodass mehr Landkreise und Gemeinden den RmbH zugeordnet werden (siehe LEP-Teilfortschreibung – RmbH nach Regierungsbezirken, Stand 12.7.2016). Grundsätzlich ist diese Ausweitung des RmbH als positiv einzuschätzen, da mehr Gemeinden bessere Förderkonditionen erhalten können. Zudem ist die Heraufsetzung (von 85 Prozent auf 90 Prozent des Landesdurchschnitts) zu begrüßen, um somit die bisher akzeptierte Toleranz von Ungleichheit im Sinne gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern zu verkleinern. Allerdings muss abgewartet werden, inwiefern die Mittel im Haushalt für dieses ausgedehnte Programm erhöht werden, um die mit der Neueinstufung von 527 Gemeinden als RmbH verbundenen Förderprioritäten finanzieren zu können. Ohne eine Erhöhung der Gelder im Fördertopf würden sich die Fördermittel nur auf zahlreichere Kommunen verteilen und damit für die einzelnen Empfänger verringern. Nahezu die Hälfte der Fläche Bayerns wird zukünftig als ein Raum mit besonderem Handlungsbedarf ausgewiesen. Letztendlich ist die Ausweitung des RmbH eine populäre Politik und bedeutet bares Geld für die entsprechenden Kommunen und Kreise, gelten doch damit verbunden bessere Förderkonditionen in diversen weiteren Strukturprogrammen des Landes.

Im Zentrale-Orte-System geht es vor allem um eine Neuordnung von Mittel- und Oberzentren sowie um die Einführung einer vierten Zentralitätsstufe, der Metropole. Während für alle Zentren ein Bestandsschutz in der bestehenden Stufe ausgesprochen wird, das heißt, dass keine Kommune eine Abwertung erfährt, werden zwölf neue Oberzentren und 16 neue Mittelzentren geschaffen. Zudem soll es drei Metropolen geben: München, Augsburg und Nürnberg/Erlangen/Fürth/Schwabach. Mit der Einführung von Metropolen im zentralörtlichen System sollen diese Agglomerationen als «Standorte überregional bedeutsamer Einrichtungen zur Sicherung der Entwicklung Bayerns in Deutschland und Europa» beitragen (Entwurf der Begründung zur Verordnung über das LEP Bayern: 3). Es ist allerdings fragwürdig, welcher spezifische Bedeu-

¹⁴ Bereits per Ministerratsbeschluss vom 5. August 2014 wurde für sechs Landkreise, die kreisfreie Stadt Ansbach und 57 Gemeinden eine erweiterte Fördergebietskulisse im Rahmen der Heimatstrategie geschaffen. Durch die Aufhebung der Beschränkung auf Kreisebene sowie die Veränderung des Strukturindikators wurde die Teilfortschreibung des LEPs damit bereits vorweggenommen.

tungszuwachs über die bestehende Ausstrahlung dieser Städte mit der Einstufung als Metropole einhergeht. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, dass die bayerischen Metropolen durch die Erleichterung der Finanzierung von Großprojekten im Wettbewerb mit anderen nationalen und internationalen Großstädten sichtbar gemacht werden sollen. Eine solche Priorisierung bereits prosperierender Städte könnte wiederum zulasten der Entwicklung der kleineren Kommunen gehen, wie Thomas Zwingel, Vizepräsident des Bayerischen Gemeindetags, befürchtet. Insbesondere im Fall Augsburg mit der Einstufung als Metropole sei wenig nachvollziehbar, wenn dorthin Hunderte Millionen in die Krankenhaussanierung fließen, während für andere Projekte das Geld zu knapp sei. Für Großvorhaben in Städten und Metropolen seien Mittel vorhanden, aber bei kleineren Projekten auf dem flachen Land würde gespart werden, so die Befürchtung Zwingels.¹⁵

Des Weiteren stellt sich bei der Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems die Frage, warum nur «Aufwertungswünsche zu Mittel- und Oberzentren» (Heimatstrategie: 7), aber keinerlei Abwertungen behandelt werden. Offensichtlich scheut sich die Landesregierung vor der Landtagswahl 2018 davor, kommunalpolitisch unpopuläre Entscheidungen zu treffen, und begnügt sich stattdessen damit, nahezu allen Aufwertungswünschen zu entsprechen. Eine derartige Häufung zentraler Orte birgt zudem die Gefahr, dass die zentralen Orte mit ihrer Aufgabenwahrnehmung im Bereich Daseinsvorsorge zunehmend in Konkurrenz zueinander treten und der Zentralitätsstatus entwertet wird (siehe Kap. 6.1).

Eine weitere Neuerung soll die Lockerung des Anbindegebots sein, sodass neue Gewerbe- und Industriegebiete auch außerhalb bereits bestehender Siedlungseinheiten ausgewiesen werden können. Damit wäre der Weg frei für Industriegebiete auf der grünen Wiese an Autobahnanschlüssen, vierspurigen Straßen und Gleisanlagen, um somit «die Wettbewerbsfähigkeit Bayerns» (Heimatstrategie: 7) zu steigern. Dieser Vorstoß erntet nicht nur Kritik seitens Umweltverbänden, die vor massivem Flächenverbrauch warnen (BUND Naturschutz 2014), sondern auch seitens vieler BürgermeisterInnen und LandrätInnen ländlicher Regionen. Sie kämpfen weniger mit knappen Flächen für Gewerbegebiete, sondern vielmehr mit fehlenden Gewerbeinteressenten.¹⁶ Leerstand und brache Gewerbegebiete prägen viele Kommunen und Landkreise peripherer Regionen Bayerns, und es ist zu befürchten, dass insbesondere die prosperierenden Kommunen und Städte von der Aufweichung des Anbindegebots profitieren werden. Unter der wachsenden Konkurrenz durch Gewerbegebiete auf der grünen Wiese in der Nähe von Zentren werden vor allem periphere Kommunen leiden, deren Hauptargument gegenüber den wirtschaftlich starken Kommunen und Städten zuletzt doch war: Im Gegensatz zu den Zentren haben wir genügend freien Raum für Gewerbe. Die Lockerung des Anbindegebots könnte sich daher geradezu als kontra-

produktiv für eine Angleichung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse von Stadt und Land erweisen.

5.3 BREITBANDAUSBAU UND E-GOVERNMENT

Die dritte Säule stellt die «digitale Revolution in ganz Bayern» (Heimatstrategie: 8) dar. Hierunter fällt vor allem das Förderprogramm Breitbandausbau mit einem Volumen über 1,5 Milliarden Euro, mit dem die Fördersätze in Härtefällen auf maximal 90 Prozent angehoben wurden. Zudem soll es mit dem «BayernWlan» bis 2020 rund 20.000 offene, leistungsstarke WLAN-Hotspots geben, die kostenfrei und ohne Registrierung nutzbar sind (Heimat Bayern 2020: 14). Hierfür stellt der Freistaat den Kommunen, touristischen Orten und Institutionen die Mittel für die Inbetriebnahme zur Verfügung, der Betrieb jedoch geht zulasten der betreibenden Einrichtungen. Es ist der bayerischen Regierung zugutezuhalten, dass es sicherliche Fortschritte auch in ländlich-peripheren Räumen gibt, was die Ausstattung mit Breitband angeht. Allerdings bleibt der Rückstand zu den städtischen Zentren ähnlich, sind dort doch mittlerweile Geschwindigkeiten deutlich über den 50 Mbit/s, wie sie mindestens im Förderprogramm vorgesehen sind, üblich. Des Weiteren zeigt sich einmal mehr, dass die öffentliche Hand genau dort zu kostspieligen Investitionen genötigt wird, wo die privaten Versorger aus Rentabilitätsgründen untätig bleiben. Die Grenzen des freien Wettbewerbs im Bereich der Daseinsvorsorge – dazu gehört die Ausstattung mit schnellem Internet mittlerweile fraglos – werden deutlich. Die nunmehr umfassende Reaktion der bayerischen Regierung auf die räumliche digitale Ungleichheit kommt allerdings viele Jahre zu spät und wiederum nur im Gewand von Förderprogrammen und nicht als rechtlicher Anspruch auf einen Hochgeschwindigkeitsanschluss. Wie auch von der Opposition in der Enquetekommission des Bayerischen Landtags angemerkt, sind selbst unter den erhöhten Fördersätzen viele finanzschwache Gemeinden durch die Eigenbeträge mit den Investitionen in ihren Breitbandanschluss überfordert.¹⁷ Die digitale Gleichheit in Bezug auf Kosten für Anschlüsse und Betrieb, die auf dem Land deutlich höher sind als in den Zentren, sowie auf Geschwindigkeit ist jedoch Grundvoraussetzung für das vielbeschworene E-Government, das generell eine Fortentwicklung und Effizienzsteigerung bei Behördenangelegenheiten darstellen kann. Allerdings darf die Entwicklung hin zu E-Government nicht den klassischen Behördengang verunmöglichen – erst Recht nicht, wenn die digitale Ungleichheit noch immer so ausgeprägt ist wie in Bayern.

¹⁵ Gespräch mit Thomas Zwingel vom 23. August 2016 in Zirndorf. ¹⁶ Dies betonte auch der Wettringer Bürgermeister Augustin im Gespräch. Weitere O-Töne von LandrätInnen und BürgermeisterInnen zum Anbindegebot finden sich beim Bayerischen Rundfunk (16.7.2016). ¹⁷ So die Einschätzung von Berthold Rütth (CSU) laut Plenarprotokoll zum Zwischenbericht der Enquetekommission vom 24.11.2015 im Bayerischen Landtag.

5.4 NORDBAYERN-INITIATIVE

Bereits seit 2013 gibt es unter Federführung des Ministeriums für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat die sogenannte Nordbayern-Initiative. Sie zielt auf eine verstärkte Regionalisierung der bayerischen Hochschullandschaft, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Gerade um Wissenschaftseinrichtungen bilden sich häufig tragfähige Strukturen, die zu gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnissen wesentlich beitragen können (siehe Kap. 6.4). Allerdings beschränkt sich die Nordbayern-Initiative zum einen auf Franken sowie die Oberpfalz, zum anderen konzentriert sie sich auf Leuchtturmprojekte von überregionaler Bedeutung. Als «Signal für den ländlichen Raum» (Heimatstrategie: 8) sollte sich eine solche durchaus sinnvolle Initiative auf den gesamten ländlichen Raum Bayerns erstrecken. Unter den zahlreichen Projekten der Nordbayern-Initiative, die von herausragender überregionaler Bedeutung für Wirtschaft und Wissenschaft seien, sind allerdings auch schlichte Instandhaltungen wie die der Neuen Residenz in Bamberg, der Festung Marienberg in Würzburg oder Schloss Johannisburg in Aschaffenburg. Fragwürdig sind auch die Stärkung der Universität Würzburg im Rahmen der Exzellenzinitiative «Graduate School of Life Sciences» oder des Max-Planck-Zentrums für Physik & Medizin in Erlangen (Heimatstrategie: 9 ff.). Inwiefern die Förderung von Wissenschaft in boomenden Ballungsräumen die peripheren ländlichen Räume stärken soll, bleibt hier vollkommen unklar. Letztendlich konzentrieren sich die in der Heimatstrategie aufgeführten Nordbayern-Projekte auf die prosperierenden Zentren wie Würzburg oder den Großraum Nürnberg, deren Wohnungsmärkte durch Zuzug sowie mangelnden sozialen Wohnungsbau bereits für viele Einkommensschwache kaum noch zugänglich sind und deren Arbeitsmärkte zudem relativ gut gestellt sind.

Obwohl nun der Fokus auf die Regionalisierung von Wissenschaftseinrichtungen zur Stärkung der peripheren Regionen Bayerns in eine sinnvolle Richtung weist, bleibt die Konzeption der Nordbayern-Initiative hinter ihrem Anspruch, ein Signal für die ländlichen Räume zu sein, zurück. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb gerade Ballungszentren von der Nordbayern-Initiative profitieren. Die Auflistung von Instandsetzungen kulturell wertvoller Baudenkmäler unter dem Deckmantel zukunftsweisender strukturpolitischer Maßnahmen der Staatsregierung für Nordbayern lässt zudem befürchten, dass es sich in erster Linie um Symbolpolitik handelt. Die Nordbayern-Initiative wertet mit ihrer langen Liste von Projekten zunächst einmal die bayerische Heimatstrategie öffentlichkeitswirksam auf, ohne allerdings die Priorität auf die ländlichen Räume zu setzen.

5.5 BEHÖRDENVERLAGERUNGEN

Ein wichtiges Element der bayerischen Heimatstrategie sind Behördenverlagerungen von Zentren in ländliche Regionen. Diese Dezentralisierung (vor allem weg von München) und Regionalisierung soll der bayeri-

schen Regierung zufolge sowohl die ländlichen Räume stärken als auch Ballungsräume entlasten. Allerdings wird die Entlastung der Landeshauptstadt München trotz der Behördenverlagerungen nur mäßig ausfallen, denn die Zahl des staatlichen Personals in München wird laut Prognosen bis 2030 weiter ansteigen (ebd.: 11). Insgesamt sah der Zeitplan vor, dass innerhalb von zehn Jahren bis 2025 rund 1.500 Arbeitsplätze verlagert werden (Heimat Bayern 2020: 15). In der Konkretisierung dieser Heimatstrategie «Regionalisierungen von Verwaltungen – Behördenverlagerungen» erhöht sich diese Zahl auf 3.155. Zieht man von dieser Zahl die mitgezählten 930 Studierenden ab, bleiben es 2.225 BeamtInnen und Tarifbeschäftigte (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2015: 3). Die Verlagerungen sollen ohne Zwangsversetzungen auskommen und somit in Form eines sozialverträglichen sanften Prozesses stattfinden, der die Personalvertretungen einbezieht (Heimatstrategie: 11). Genau dort setzt die Kritik etwa der Gewerkschaft ver.di an: Das Verfahren der Verlagerung sei erst durch Minister Söder in einer Pressekonferenz verkündet worden, ohne dass Hauptpersonalvertretungen einbezogen worden seien. «Strengste Geheimhaltung» (Söder) und das Dichthalten aller Ressortchefs (Seehofer) würden ein bezeichnendes Schlaglicht auf Transparenz und Demokratieverständnis der Bayerischen Staatsregierung werfen (ver.di Fachgruppe Justiz 04/15: 1). In der ver.di-Stellungnahme zur geplanten Verlagerungen im Bereich Justiz wird darüber hinaus bemängelt, dass sich an den neuen Standorten nicht genügend qualifiziertes Personal finden lasse, da sich kaum bis keine Angestellten für einen freiwilligen Umzug finden ließen. Gerade im Falle der Errichtung einer Grundbuchumschreibungsgruppe in Oberviechtach spricht ver.di von «Aktionismus», der einen enormen organisatorischen und finanziellen Aufwand für die Verlagerung von 20 Rechtspflegerstellen nach sich ziehe (ebd.).

Grundsätzlich können Behördenverlagerungen ein geeignetes strukturpolitisches Instrument sein, um eine Angleichung von Lebens- und Arbeitsbedingungen zu realisieren. Jedoch titelt die Heimatstrategie zu ihrer fünften Säule: «Behördenverlagerung schafft neue Chancen». Angesichts der massiven territorialen Ungleichheiten in Bayern brauchen die peripheren Regionen jedoch nicht lediglich Chancen auf einige der 2.225 zu verlagernden Arbeitsplätze, sondern feste Mindestquoten staatlichen Personals nach einem Quotenschlüssel für alle Regionen. Punktuell kann eine Behördenverlagerung durchaus für wirtschaftliche Impulse sorgen, gerade als staatliche Kompensation im Falle von Massenentlassungen in der Privatwirtschaft. Im Gespräch betonte Thomas Zwingel, Oberbürgermeister von Zirndorf und Vizepräsident des Bayerischen Gemeindetages, den Nutzen von Behördenverlagerungen als kleine Bausteine der Regionalförderung. In seiner Nachbarstadt Fürth habe etwa die Ansiedlung des Statistischen Landesamtes einen po-

sitiven Effekt nach der Schließung der örtlichen Quelle AG gehabt.¹⁸

In der Breite sind Behördenverlagerungen im geplanten Umfang allerdings keine nachhaltige Lösungsstrategie. Lediglich 2.225 Arbeitsplätze sollen in ganz Bayern bis 2025 in ländliche Regionen verschoben werden. Nur wenige Kommunen profitieren von diesen Strukturmaßnahmen. Zudem kann mit diesen bei Weitem nicht der in den vergangenen Jahrzehnten praktizierten Zentralisierungstendenz mit Behördenschließungen in vielen kleineren Gemeinden und Städten begegnet werden. Die Kosten für die Teilauslagerungen von Behörden(-teilen) sind sehr hoch und der Ausschluss von Zwangsversetzungen erschwert die Personalgewinnung in den peripheren Regionen. Selbst der Umzug des bayerischen Gesundheitsministeriums, dem kleinsten Ministerium des Freistaats, von München nach Nürnberg stößt auf großen Widerstand seitens der MitarbeiterInnen, obwohl doch von einer Metropole in die nächste gezogen wird. In einer geheimen Abstimmung votierten 223 von 241 MitarbeiterInnen des Ministeriums gegen den Umzug nach

Nürnberg (Nürnberger Nachrichten 16.9.2016). Das im Jahr 2013 neu gegründete Gesundheitsministerium unter Ministerin Melanie Huml habe gerade erst frisches Personal für den Standort München akquiriert, sodass ein Umzug nach Nürnberg keinen Sinn mache, so Claudia Stamm, haushaltspolitische Sprecherin der Grünen im Landtag (Bayerischer Rundfunk 1.8.2016).

Insgesamt zeigt sich, dass die bisherige Konzeption der fünften Säule der Heimatstrategie unzureichend ist. Weder lässt die bestehende Dimension der Verlagerungen – lediglich 2.225 Arbeitsplätze über zehn Jahre verteilt – einen ernsthaften Vorstoß für gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen erkennen noch macht die Behördenverlagerung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten Sinn. Grundsätzlich sind staatliche Einrichtungen durchaus als ein Instrument strukturpolitischer Maßnahmen in Betracht zu ziehen. In der gegenwärtigen Ausprägung verkommt die bayerische Strategie jedoch eher zur teuren PR-Aktion, die nur ganz vereinzelt wirklich hilfreiche Programme für periphere Kommunen auf die Beine stellt.

¹⁸ Interview mit Thomas Zwingel vom 23. August 2016 in Zirndorf.

6 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Ziel dieser Arbeit ist es, Wege aufzuzeigen, wie die Regional- und Strukturpolitik in Bayern das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsverhältnisse erreichen kann. Eine Kernaufgabe staatlichen Handelns ist es dabei, eine bedarfsorientierte finanzielle Ausstattung der Landesteile zu gewährleisten. Darüber hinaus wollen wir mit unseren Empfehlungen konkrete Handlungsvorschläge liefern, den Status quo der Regionalförderung und -entwicklung zu überdenken. Ausgangspunkt hierfür ist die Auflösung der Rolle des Freistaats als Mängelverwalter und Sterbehelfer ländlicher Regionen und die Erweiterung des Blickwinkels auf Handlungsmöglichkeiten, die über die Verlagerung von Behörden und die Deregulierung der raumplanerischen Verantwortung hinausgehen.

Wir orientieren uns bei den Handlungsempfehlungen an den Dimensionen des Politikbegriffs im Englischen und gehen zunächst auf institutionelle (*polity*) und prozesshafte (*politics*) Impulse für die Regionalförderung und -entwicklung ein. Aus diesen leiten wir Handlungsempfehlungen für erfolgreiche und gleichwertige Regional- und Strukturpolitik im Freistaat Bayern ab.

6.1 POLITY: STRUKTUREN IN DER LANDESENTWICKLUNG ÜBERDENKEN

Die Heimatstrategie der Bayerischen Landesregierung betont die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen im Freistaat (II. Säule der Heimatstrategie). Die Kehrseite dieser Eigenverantwortlichkeit ist der zunehmende Druck, an wettbewerbsorientierten Ausschreibungen teilzunehmen und damit notwendige Förder- und Projektmittel zu akquirieren. Dies ist allein schon aufgrund des bürokratischen und finanziellen Aufwands, der hierbei von den bayerischen Kommunen ohne finanziellen oder personellen Ausgleich gefordert wird, abzulehnen. Darüber hinaus führt diese Politik auch dazu, dass Kommunen zusehends in Konkurrenz zueinander geraten. So müssen sich Kreise und Gemeinden im Wettbewerb um die begrenzten Fördermittel gegenseitig überbieten, um (wirtschaftlich) attraktiv oder zumindest handlungsfähig (im Sinne verbleibender Spielräume freiwilliger Leistungen) zu bleiben. Die logische Folge ist, dass die jeweiligen Kommunen in Auf- oder Abwärtsspiralen der Entwicklung geraten. Diese Prozesse des Wettbewerbs statt Kooperation fördern keine Gleichwertigkeit, sondern verhindern sie.

Um sich den Anforderungen dieser «Vermarktwirtschaftlichung der Regionalpolitik» anzupassen, suchen Kommunen schon heute zusehends den Schulterschluss, formieren sich zu regionalen Allianzen und anderen Formen der interkommunalen Kooperation, die jedoch wiederum in Konkurrenz mit anderen Zusammenschlüssen treten (müssen). Zudem stellt sich auch hier die Frage nach der In- und Exklusion einzelner Kommunen. Die Folge dieser zunehmenden inter-

kommunalen Konkurrenz ist ein Regionaldarwinismus, der mehr Verlierer als Gewinner kennt (vgl. Böcher 2016). Vor allem aber lässt sich auf diesem Wege eines nicht erreichen: Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bayern.

Dies hat auch Auswirkungen auf das Zentrale-Orte-System Bayerns. So wird sich im Landesentwicklungsplan zwar nicht von den Prämissen Walther Christallers¹⁹ verabschiedet, die hohe Dichte an Oberzentren und die scheinbar bewusste strategische und politische Vermeidung, Abstufungen vorzunehmen, stehen einem durchdachten und effizienten raumplanerischen Handeln jedoch entgegen. Die Strukturpolitik basiert – und das sollte Kapitel 4 gezeigt haben – auf einem neoliberalen Paradigma, nach welchem der möglichst freie Markt für gleichwertige Lebensverhältnisse in den Regionen Bayerns sorgen soll.

Dies führt umgekehrt dazu, dass das Zentrale-Orte-System aus sozialer Perspektive wieder eine bedeutendere Rolle in der Landesentwicklung spielen muss. So stellen Blotevogel et al. fest:

«Der Gesetzesauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Staatsgebietes verpflichtet den Staat zum Eingreifen bei Marktversagen. Im ländlichen Raum hat das Zentrale-Orte-Konzept [...] bereits in der Vergangenheit dazu beigetragen, großräumige Verödungsprozesse und damit eine massive selektive Abwanderung zu verhindern. [...] Hier bleibt die Aufgabe, ein Mindestmaß an Versorgungsgerechtigkeit sicherzustellen, also eine Art «Auffangnetz» gegenüber einer marktgesteuerten Siedlungsentwicklung zu errichten [...]. Die traditionelle Aufgabenstellung einer Stabilisierung des Versorgungsnetzes hat hier einen unverminderten politischen Stellenwert.» (Blotevogel et al. 2002: 220)

Dennoch muss festgestellt werden, dass das Zentrale-Orte-System in vielerlei Hinsicht hinter dem Zeitgeist zurückbleibt (vgl. Blotevogel et al. 2002: 218). So lässt sich in Planungszusammenhängen der vergangenen Jahre eine Verpflichtung auf partizipativere Prozesse der Entscheidungsfindung feststellen (vgl. BauGB § 3). Von der kommunalen Neugestaltung des Ortskerns bis zur Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans entwickelten sich Methoden der Bürgerbeteiligung zu einer festen Größe in Planungsverfahren. Partizipation wie diese sollte auch bei den Planungen zum Zentrale-Orte-System nicht unbeachtet bleiben. Wir möchten ein Konzept zur Diskussion stellen, in dem die regionalen Planungsverbände mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden und Regionalplänen eine höhere Bedeutung zukommt. Diese liefern konkrete Vorgaben für die Grundzentren innerhalb des Zentrale-Orte-Systems und bilden somit die Basis für die starken Ober-

¹⁹ Auf Christallers Dissertation «Die Zentralen Orte in Süddeutschland» von 1933 geht die Zentrale-Orte-Theorie zurück.

und Mittelzentren des LEP. Der Kompetenzgewinn der regionalen Planungsverbände besteht darin, dass sie als Bindeglied zwischen den Grundzentren einerseits und den Ober- und Mittelzentren andererseits fungieren. Sie würden eine dementsprechend koordinative Aufgabe erfüllen, um die Kooperation zwischen diesen beiden Ebenen zu stärken. Die Verantwortung der sogenannten Zentralen Orte für ihr Umland wird hierdurch strukturell verankert. Eine Stärkung der regionalen Planungsverbände würde auch die Chance einer «Regionalisierung der Regionalpolitik» (vgl. Miosga 2015) bieten, ohne in oben genannten Regionaldarwinismus zu verfallen. Landespolitisch ist hierfür jedoch ein Umdenken nötig. Mittel- und Oberzentren dürfen nicht länger in einen Wettbewerb mit anderen Zentralen Orten getrieben werden. Vielmehr bedürfen sie zukünftig einer stärkeren finanziellen Ausstattung, um subsidiär wirken zu können.

Zugleich erlaubt die Stärkung regionaler Planungsverbände, Formen der Bürgerbeteiligung auf dieser Ebene verstärkter und fokussierter durchzuführen. Anstatt die Bevölkerung in überkomplexe politische Entscheidungsfindungen zu integrieren, können auf regionaler Ebene gezielt die Probleme und Bedürfnisse der BürgerInnen zum Gegenstand planerischer Entscheidung werden.

Diese strukturellen Anpassungen können einen Rahmen für innovative Prozesse in der bayerischen Regionalpolitik geben, der angesichts der zunehmenden Ungleichheit zwischen den Regionen Bayerns dringend notwendig ist.

6.2 POLITICS: RÄUME ÖFFENTLICHER INNOVATION STATT RÄUME MIT BESONDEREM HANDLUNGSBEDARF

Die Studie des Berlin-Instituts «Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder» prägte in den vergangenen Jahren die Diskussion über die Zukunft ländlich-peripherer Regionen (Berlin-Institut 2009). Die Studie kam zu dem Schluss, dass periphere Räume auf Dauer nicht länger durch den Staat gehalten werden können bzw. sollten. In solchen Regionen sollten sich vielmehr Raumpioniere – also künstlerische und soziale ExperimentatorInnen – niederlassen. In «sterbenden Regionen» fänden diese – bezahlbaren – Freiraum für ihre Lebensstile und könnten durch kreatives Handeln innovative Wege der Daseinsvorsorge (Faber/Oswald 2013) entwickeln, also sukzessive die Rolle des Staates einnehmen. Der Erfolg der Studie ist dabei sicherlich zu einem nicht geringen Teil auf das provokative Potenzial der Kernaussage zurückzuführen.

Mit der Aufnahme des Gleichwertigkeitsgrundsatzes in die Bayerische Verfassung haben die BürgerInnen im Freistaat Bayern einen anderen Weg gewählt. Dieses konstitutionelle Bekenntnis zu ländlichen Räumen gilt es auszugestalten. Auch die vorliegende Studie folgt der Vorstellung eines Sozialstaats, der sich nicht aus seiner verfassungsrechtlich zugeschriebenen Ver-

antwortung für die Bevölkerung ländlich-peripherer Regionen zurückzieht, indem er Aufgaben der Daseinsvorsorge an die Zivilbevölkerung überträgt (Neu 2013).²⁰ Es wurden bisher keine Patentrezepte gegen die Ausdünnung und letztlich das (oftmals so benannte) Sterben ländlicher Regionen gefunden. Diese Feststellung allein sollte jedoch umso mehr Anreiz sein, die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Regionen aktiv anzugehen.

Unsere Handlungsempfehlung zur Entwicklung von Regionen mit multipler Strukturschwäche ist, diese zu Zukunftslaboratorien der Daseinsvorsorge zu machen. Im Gegensatz zur Studie des Berlin-Instituts sehen wir jedoch den Staat in der Rolle des kreativen Innovators. Ein Verfassungsauftrag ist ein hohes Gut, das nicht auf die Selbstregulierung und Hilfe zur Selbsthilfe einzelner Regionen reduziert werden kann und darf. Grundlage für die Sozialverträglichkeit dieses Ansatzes ist es dabei, ein Minimum der Daseinsvorsorge abzustecken, das wenigstens vorweg politisch beschlossenen Mindeststandards entspricht. Ausgehend von dieser Minimalsetzung kann der Staat dann die Rolle einnehmen, die das Berlin-Institut der *creative class* (Florida 2002) überträgt.

6.3 DIE NOTWENDIGKEIT VON MINDESTSTANDARDS ALS VORAUSSETZUNG FÜR GLEICHWERTIGKEIT

Wenn nicht die Chance auf einen Teil des Fördertopfs im Wettbewerb um die besten Ideen, sondern nur ein rechtlich verbürgter Anspruch auf bestimmte Leistungen (Mindeststandards) die für die Daseinsvorsorge notwendigen Standards sichern kann, stellt sich zunächst die elementare Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge unter diesen rechtlich verbürgten Anspruch fallen sollen. Und welche Mindeststandards sollen in diesen Sektoren gelten? Was wären die Folgen für die öffentliche Hand in rechtlicher und finanzieller Hinsicht? Konkrete Antworten hierauf vermeiden die politisch Verantwortlichen bisher, obwohl dringlicher Handlungsbedarf besteht (Winkel 2010: 39). Dabei stellen die Vorgaben des Grundgesetzes (Sozialstaatsprinzip Art. 20, Abs. 1; Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Art. 72, Abs. 2) die grundlegende Orientierung dar, um auf gleichwertige Lebensverhältnisse mittels einer flächendeckend gesicherten Daseinsvorsorge in allen Teilräumen Deutschlands hinzuwirken. Es besteht jedoch das Problem, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar auf der einen Seite Verfassungsrang und damit hohe Bedeutung hat, dies auf der anderen Seite allerdings nicht mit konkreten Vorgaben hinsichtlich Standards einhergeht. Gegenwärtig gibt es nur wenige Gesetze, die normative Vorgaben für Standards enthalten. Zu-

²⁰ Auch Sabine Wilke vom Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e. V. betont im Gespräch vom 8. September 2016 die Gefahr der Auslagerung an die Zivilbevölkerung: Man dürfe die Leute nicht ausbeuten, sonst zerstöre man das Ehrenamt.

meist werden solche Standards, wenn überhaupt, auf Verwaltungsebene über Richtlinien, Erlasse und ähnliche Vorgaben festgelegt – die föderale Struktur mit 16 Bundesländern erhöht die Varietät darüber hinaus nochmals deutlich (Winkel 2010).

Gleichwertigkeit kann jedoch nur erreicht werden, wenn ein Mindestniveau an Daseinsvorsorge und entsprechender Ausstattung mit Infrastruktur gegeben ist (ARL 2016: 17). Der enge Wirkungszusammenhang zwischen Gleichwertigkeit, Daseinsvorsorge und Infrastruktur muss daher berücksichtigt werden (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010: 26). Im Folgenden sollen Kernbereiche der Daseinsvorsorge identifiziert werden, um anschließend eine Standardsetzung in diesen Kernbereichen knapp zu diskutieren. Unserer Ansicht nach sind in diesen Kernbereichen, die aus normativen Gründen nicht unterschritten werden dürfen (beispielsweise eine maximale Entfernung zur Grundschule), soziale und gleichwertige Lebensverhältnisse nur unter der Voraussetzung konkreter Standards umsetzbar. Dabei darf nicht außer Acht bleiben, dass eine empirisch fundierte Setzung von Mindeststandards den Rahmen dieser Studie überschreiten würde und sich daher lediglich auf eine Diskussion und hieraus resultierende Vorschläge, auch mit Blick auf potenzielle Folgeuntersuchungen, beschränkt werden kann.

Zunächst muss nach denjenigen Bereichen der Daseinsvorsorge gefragt werden, in denen die gleiche Teilhabe aller BürgerInnen unentbehrlich im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot zur Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist. Hierfür schlagen Kersten et al. (2015b) drei Kernbereiche vor: Gesundheit, Bildung und Kommunikation. Gleichwertige Lebensverhältnisse können nicht garantiert werden, ohne dass allen BürgerInnen einheitliche Leistungen in diesen drei Bereichen gewährt werden – in dem Sinne, dass ein bestimmtes Niveau an Versorgungsleistungen eingehalten werden muss. Es darf demnach für die Behandlung von Krankheiten keinen Unterschied machen, ob eine Person in einem Zentrum oder einer peripheren Gemeinde wohnt. Dies gilt ebenso für die Bereiche Bildung und Kommunikation, worunter nicht nur Telekommunikationstechnologie, sondern im weiteren Sinne auch Mobilität zu verstehen ist. Der Staat steht folglich in der Verantwortung, für alle Menschen unabhängig von ihrem Wohnort in Deutschland gleiche Daseinsvorsorgeleistungen in diesen elementaren Sektoren zu gewährleisten.

Dass Gesundheit zu den prioritären Bereichen gehört, für die eine öffentliche Gewährleistungspflicht besteht, ist obligat. Ohne eine ausreichende und allen BürgerInnen im gleichen Maße zustehende Gesundheitsversorgung können gleichwertige Lebensverhältnisse nicht erreicht werden. Dies betrifft viele Facetten von Dienstleistungen im Bereich Gesundheit, die territorial ungleich verteilt sind: Ärztedichte,²¹ Notfallversorgung, (wohnnah) Krankenhäuser, Apotheken, Pflegeeinrichtungen, ambulante Dienste und anderes

mehr. Ziel muss es sein, eine möglichst wohnortnahe Versorgung mit den grundlegenden Dienstleistungen auch in Schrumpfsregionen zu gewährleisten, um sowohl dem Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht zu werden als auch weitere Abwanderung und sinkende Lebensqualität zu verhindern. Es gilt, die Abwärtsspirale zu stoppen, indem diesen Regionen besondere Aufmerksamkeit zukommt, anstatt dort eine stetige Ausdünnung der (sozialen) Infrastruktur unter den Sachzwängen des demografischen Wandels und leerer öffentlicher Kassen zu rechtfertigen. Eine solche Sicherstellung elementarer Daseinsvorsorge kann nicht auf Rentabilität ausgerichtet sein, sondern muss zwangsläufig als Solidarsystem zwischen Zentren und Peripherien notfalls auch defizitär aufrechterhalten werden.

Auf einer Reihe von Fachtagungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde betont, dass starre Standards im Hinblick auf die Folgen des demografischen Wandels und der Schrumpfung nicht angemessen und daher vermehrt flexible Lösungen gefragt seien (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010: 73). Es bleibt allerdings der verfassungsrechtliche Auftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse, deren Basis fraglos eine ausreichende Daseinsvorsorge darstellt. Mindeststandards verhindern dabei keineswegs flexible und innovative Lösungen – etwa fahrende ÄrztInnen, jahrgangsübergreifende Schulklassen, Anruftaxen oder Dorfläden –, sondern gewährleisten vielmehr ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge auch in Schrumpfs- und peripheren Regionen. Es ist eine gesellschaftspolitische Entscheidung, in welchem Maße gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen gefördert und welche Mittel hierfür zur Verfügung gestellt werden. Bislang ist keine (staats-)politische Initiative bekannt, die sich mit der Definition von Mindeststandards auseinandersetzt – vermutlich, da sie deren Nichteinhaltung bzw. bei Erfüllung die damit verbundenen hohen Kosten fürchtet. Die politischen Dispute um den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz, der seit August 2013 für alle Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres bis zum dritten Lebensjahr besteht, lassen diesbezüglich tief blicken. Eine Ausweitung solcher rechtlich verbürgten Ansprüche auf elementare Leistungen der Daseinsvorsorge in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Kommunikation ist demnach höchst umstritten, obwohl damit gesellschaftlich sinnvolle und die Gleichwertigkeit fördernde Prozesse angestoßen werden würden.

Nehmen wir das Beispiel Kommunikation: In der heutigen vernetzten Informationsgesellschaft gehört

²¹ So berichtete etwa der Wetteringer Bürgermeister Karl Augustin im Gespräch, dass die Gemeinde bei dem bestehenden kassenärztlichen Verteilungssystem bislang vergeblich versuche, einen Allgemeinarzt im Dorf anzusiedeln. Auch Anreize wie kostenfreie Praxismiete hätten bislang noch keinen Erfolg gezeigt (Gespräch vom 15. Juli 2016). Ähnlich geht es vielen ländlichen Gemeinden in Bayern, in denen sich aufgrund der wandelnden Altersstrukturen und mangelndem Öffentlichen Personennahverkehr zunehmend Probleme ergeben.

die Verfügbarkeit eines leistungsstarken Mobilfunknetzes inklusive Datenverkehr zum infrastrukturellen Kern, für den eine staatliche Gewährleistungsverantwortung selbstverständlich sein sollte – wie für Abfallentsorgung oder Trinkwasserversorgung.²² Menschen sind unabhängig von ihrem Aufenthalt in zunehmendem Maße darauf angewiesen, mobilen Funk und Datenverkehr nutzen zu können. Warum aber müssen noch immer viele Regionen mit einem unzureichenden Mobilfunknetz auskommen? Während die Zentren aufgrund mannigfaltiger Profitmöglichkeiten von allen Anbietern regelrecht überversorgt sind, rentieren sich die Investitionen in die spärliche Netzabdeckung in vielen peripheren Regionen schlichtweg nicht für die Netzbetreiber. Ähnlich wie nach der Privatisierung der Deutschen Post und der nachfolgenden Postuniversaldienstleistungsverordnung, die für eine Versorgung mit Poststellen auch auf dem Land nach klar definierten Regeln sorgt, bräuchte es für die oben genannten Kernbereiche der Daseinsvorsorge, seien sie nun privat, öffentlich oder gemischt organisiert, eine staatliche Regulierung, die die entsprechenden Dienstleistungen in allen Regionen gemäß mindestens einzuhaltender Normen gewährleistet (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010: 34 ff.). Der Bereich Kommunikation erstreckt sich darüber hinaus auch auf Mobilität, die durch ein Straßen- und Schienennetz ermöglicht wird. Hierzu gehört ein starker und möglichst barrierefreier (vor allem auch im Sinne finanzieller Restriktionen) Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), der ländliche Kommunen mit zentralen Orten und den dortigen Dienstleistungen verbindet. Die zunehmende Anzahl hochbetagter Menschen ist und wird weiterhin in verstärktem Maße auf eine Erreichbarkeit durch den ÖPNV angewiesen sein. Nicht zuletzt ist ein Aus- statt Abbau des ÖPNV angesichts hoher gesellschaftlicher Kosten des Individualverkehrs und dringend notwendiger Reduzierungen von klimaschädlichen Abgasen geboten.

Wir halten daher die Einführung von Mindeststandards in den Kernbereichen Gesundheit, Bildung und Kommunikation für ein unerlässliches Instrument zur Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse – gleichwohl sind Mindeststandards kein Allheilmittel gegen soziale und territoriale Ungleichheit. Allerdings erhielten die BürgerInnen mittels solcher Standards die Möglichkeit, gegenüber den Gemeinden, Kreisen, Regierungsbezirken, Ländern und dem Bund auf der Gewährleistung bestimmter Daseinsvorsorgeleistungen bestehen zu können – notfalls per gerichtlichem Beschluss, wie es die Kita-Gesetz-Novellierung vormacht. Gerade der Freistaat Bayern als wirtschaftsstarker und vermögender Bundesstaat, der sich der Förderung ländlicher Räume öffentlich verschrieben hat, sollte auch hier die Nr. 1 sein wollen (siehe Kap. 4.2.3) und in denjenigen Bereichen Mindeststandards einführen, die in seinem Zuständigkeitsbereich liegen. Fraglos sind mit rechtlich verbürgten Ansprüchen auf bestimmte Leistungen über das bis-

lang geltende Maß hinaus höhere Kosten für die öffentliche Hand verbunden, doch letztendlich muss sich unsere Gesellschaft die Frage stellen: Was sind uns gleichwertige Lebensverhältnisse wert?

6.4 BAYERNS HOCHSCHULEN ALS INNOVATOREN DER DASEINSVORSORGE IN LÄNDLICHEN RÄUMEN

Mit einem überarbeiteten Zentralen-Orte-Konzept, wie es in Kapitel 6.1 angedacht wird, kann der Freistaat die Weichen für neue Wege in der Daseinsvorsorge stellen. Eine Schlüsselrolle nehmen dabei die Universitäten und Hochschulen für Angewandte Wissenschaften einschließlich ihrer Außenstellen ein. Diese bringen junge Menschen in ländliche Regionen und halten sie in Teilen dort. Allein dieser Aspekt ist unter demografischen Gesichtspunkten eine begrüßenswerte Entwicklung. Zugleich holen sie damit auch Innovationsträger in diese Regionen: Eine Reihe von Studien zu Hochschulstandorten betont dabei den positiven ökonomischen Effekt von Hochschulen für die Region (vgl. Kiese 2013). Auch VertreterInnen der Praxis unterstreichen den «belebenden Effekt» für ländliche Räume.²³ Insofern sind die aktuellen Dezentralisierungsprozesse in der Hochschulansiedlung vonseiten der Staatsregierung ausdrücklich zu begrüßen. Jedoch, so stellen Flöther/Kooij (2012) fest, mit der Standortwahl allein ist es nicht getan:

«Das Vorhandensein einer Hochschule [ist] noch kein ausreichender Garant für positive Impulse einer Hochschule für die regionale Wirtschaft [...], sondern auch die vorhandene regionale Wirtschaftsstruktur sowie die mehr oder weniger erfolgreiche Ausgestaltung des Wissenstransfers von Hochschule und Wirtschaft [haben] einen Anteil an der Ausschöpfung des regionalen Innovationspotenzials einer Hochschulregion» (ebd. 2012: 66).

Sowohl für die Daseinsvorsorge als auch für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutet dies, dass das Potenzial, das mit der Universität bzw. Hochschule in die Region kommt, sich erst entfalten kann, wenn die lokale Wirtschaftsstruktur auch für den Wissenstransfer offen ist. Für die Daseinsvorsorge, und darauf wollen wir uns im Rahmen dieser Studie konzentrieren, muss es das Ziel sein, die Forschung an bayerischen Universitäten und Hochschulen für kreative Lösungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen fruchtbar zu machen. Die Anwendbarkeit regionsrelevanter Forschung von staatlichen Hochschulen und Forschungsinstituten soll dabei durch eine Unterstützung der finanziellen Ausstattung gesichert werden. Gerade in Anbetracht der problematischen Drittmittelabhängigkeit von Forschung an bayerischen Universitäten und Hochschulen kann eine gesicherte Finanzierung von Forschung

²² Beim Thema Internet muss die stationäre Versorgung mit Hochgeschwindigkeitsinternet mittels Glasfaserkabel sicherlich mit bedacht werden. ²³ Gespräch mit Sabine Wilke (Geschäftsführerin des Vereins für Regionalentwicklung Werra-Meißner e. V.) am 8. September 2016 in Eschwege.

nach innovativen Lösungen für die Daseinsvorsorge in der jeweiligen Region ein Anreiz sein. Bei der Umsetzung können die regionalen Planungsverbände (siehe Kap. 6.1) die Hochschulen koordinativ unterstützen.

An vorderster Stelle steht bei diesen Regionen öffentlicher Innovation jedoch die Maxime, dass sie nicht zu bloßen Variablen in Forschungsprojekten werden. Daher ist es auch hier wichtig, dass Mindeststandards festgeschrieben werden, die nicht unterschritten werden dürfen. Eine ausreichende soziale Infrastruktur ist die Basis dafür, dass sich Regionen als Orte öffentlicher Innovationen überhaupt probieren können, ohne dabei die sozialen Bedürfnisse ihrer BürgerInnen zu vernachlässigen.

6.5 BEST-PRACTICE-BEISPIELE DER DASEINSVORSORGE

Einige innovative Lösungsansätze für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen sind bereits vorhanden und finden ein breites wissenschaftliches Echo (vgl. z. B. Sedlacek 2012). Da die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Verfassungsauftrag ist, bleibt es Aufgabe des Staates, sie herzustellen. Kreative Ansätze, wie sie nachfolgend dargestellt werden, sollen folglich nicht dazu dienen, dass

«der allmähliche Abbau von Infrastrukturen, die schleichende Akzeptanz von Versorgungsengpässen oder die Abwertung des öffentlichen Raums zu regionalen und kulturellen Eigenheiten umgedeutet werden. Verödete Räume werden in Kreativzonen umbenannt, Raumpioniere sollen sterbenden Dörfern neues Leben einhauchen, Dorfläden und Bürgerbusse müssen lokale Defizite ausgleichen. Die soziale Frage nach Gleichheit und Zusammenhalt wird auf der Suche nach dem «guten Leben» emotional individualisiert» (Neu 2016: 8).

Sehr wohl sollen aber innovative Wege aufgezeigt werden, wie Investitionen in ländliche Räume Früchte tragen können.

6.5.1 Öffentlicher Personennahverkehr

Während der ÖPNV in Ballungsgebieten oftmals unter Überlastung vor allem in Spitzenzeiten leidet, zeigt sich in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten häufig ein gegensätzliches Bild: stillgelegte Strecken, ausgewählte Fahrtzeiten und sinkende Nachfrage aufgrund von Schrumpfung und entsprechend niedriger Schülerzahlen. Der demografische Wandel und die Arbeitskräfteabwanderung sorgen in peripheren Regionen für einen gravierenden Nachfragerückgang, der sich in vielen Regionen in einem völlig unzureichenden ÖPNV-Angebot niederschlägt.²⁴ Dabei sind die Wechselwirkungen zwischen dem ÖPNV-Angebot und der Nachfrage nicht zu unterschätzen: Wenn morgens ein einziger Bus in das nächstgelegene Zentrum fährt und abends zurück, können Termine wie Arztbesuche oder Arbeitszeiten vielfach nicht abgedeckt werden. Der motorisierte Individualverkehr ist daher auf dem Land oftmals die einzige Möglichkeit der Mobilität, wobei diese im

Zuge der Alterung der Bevölkerung zusehends beeinträchtigt wird.

Es braucht daher Lösungen im Bereich des ÖPNV, die auf die Problemlagen ländlicher Regionen und die Bedürfnisse der Menschen vor Ort eingehen (BMVI 2016). Zur Gewährleistung dieser Form der Daseinsvorsorge, zu der die Sicherstellung von Mobilität zu zählen ist, eignen sich weniger starre Linien denn vielmehr Konzepte wie Anrufbusse. Ein solches Konzept wird im Folgenden knapp umrissen.

Anrufbusse ermöglichen eine sowohl räumliche als auch zeitliche Flexibilisierung, die sich vom bedarfsunabhängigen Linienverkehr unterscheiden (BMVBS 2009: 25 f.). Räumliche Flexibilität bedeutet die flexible Gestaltung von Quell- und Zielort, sodass Zu- und Ausstiege nicht mehr an fixe Haltestellen gebunden sind. Eine Einschränkung auf vorher definierte und leicht erreichbare Zu- und Ausstiege kann dennoch sinnvoll sein. Die zeitliche Flexibilisierung meint die Ab- bzw. auch Aufweichung von starren Fahrplänen. In der Regel wird eine bestimmte Zeitspanne festgelegt, innerhalb derer nach Anruf oder anderer Benachrichtigung (z. B. internetbasierte App-Lösungen) der gewählte Abfahrtsort angefahren und möglichst mit Fahrtwünschen anderer NutzerInnen kombiniert wird. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Betreiber der Anrufbusse können Leerfahrten vermeiden, die bei starren Fahrplänen und niedriger Nachfrage an der Tagesordnung sind. Die Fahrgäste können dagegen zum einen von variablen Abfahrorten als auch Abfahrzeiten profitieren, womit ihren Bedürfnissen (Freizeit, Einkäufe, Termine etc.) entsprochen werden kann. Nachteilig können allerdings die etwas höheren Wartezeiten bis zum Eintreffen der Anrufbusse sein. Die Finanzierung sollte dabei überwiegend von der öffentlichen Hand getragen und die NutzerInnen nicht über den Tarifen des sonstigen ÖPNVs belastet werden. Gründe für eine weitgehende öffentliche Finanzierung gibt es genug: vom sinkenden Individualverkehr (weniger CO², weniger Abnutzung) über den Bedarf nach notwendiger Mobilität (etwa für Arztbesuche oder Einkäufe) hin zur gesellschaftlichen Verantwortung auch für dünn besiedelte Räume.

6.5.2 Mehrfunktionshäuser und Mehrgenerationenpraxen

Eine wegbrechende Angebotspalette im Einzelhandel- und Dienstleistungsbereich zählt zu den eindrücklichsten Beispielen für eine fehlende Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen. Die Kommunen sehen in solchen Entwicklungen ein eindeutiges Anzeichen dafür, ein sterbender Ort zu sein. Die Gründe für diese Einbrüche sind in der Regel, dass das lokale Kun-

²⁴ Interessant sind die – vermutlich nur temporären – Auswirkungen des Zuzugs von Geflüchteten ins Ländliche: Während die einheimische Bevölkerung in aller Regel aufgrund Individualverkehrs nicht auf den ÖPNV angewiesen ist, bleibt Geflüchteten nur die Nutzung des ÖPNVs. Ehemals leere Linienbusse an einem Samstag werden nunmehr (wieder) für Fahrten in die Zentren und zurück genutzt – so zumindest die selektive Beobachtung der Autoren der Studie.

denaufkommen zu gering ist, um ein rentables Wirtschaften des jeweiligen Betriebs zu ermöglichen, oder dass Familienbetriebe nicht in der nächsten Generation fortgeführt werden. Damit diese Betriebe wieder eine Zukunft in den ländlichen Regionen Bayerns sehen, bedarf es eines breiteren wirtschaftlichen Aufschwungs vor Ort.

Denn diese Unternehmen vor Ort sind nicht nur bedeutende mittelständische Arbeitgeber in der Region, sondern auch unverzichtbare Einrichtungen der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Ihr Wegbrechen bedeutet ein Versorgungsdefizit in peripheren Gemeinden, unter dem vor allem ältere Menschen leiden, die nicht selbst mobil sind und aufgrund der oben genannten mangelnden ÖPNV-Ausstattung oftmals auf die Hilfe von NachbarInnen und Verwandten angewiesen sind, um sich mit dem Lebensnotwendigsten versorgen zu können.

Mehrfunktionshäuser stellen den Versuch dar, diese Lücke zu schließen (BLE 2015²⁵). Kommunen stellen hierzu ungenutzte Gebäude – die in schrumpfenden Regionen oftmals reichlich vorhanden sind – zur Verfügung, in die Nahversorger und Dienstleister dauerhaft oder für eine bestimmte Anzahl an Stunden einziehen können. Dauerhaft kann ein Mehrfunktionshaus den geeigneten Rahmen für einen Dorfladen darstellen, stundenweise kann es eine reizvolle Alternative zu sogenannten Bus-Angeboten von Metzgereien, Bäckereien, aber auch für Banken und Kreditinstitute sein. Ein Mehrfunktionshaus bietet Gewerbetreibenden die Möglichkeit, die Kundschaft vor Ort an beispielsweise zwei Tagen in der Woche zu versorgen. Frisöre etwa sind auf Räumlichkeiten angewiesen, aber auch das Vereinswesen, denen damit ein Forum geboten wird. Dort, wo Gemüsemärkte nicht mehr rentabel erscheinen, da der Weg zum nächsten Supermarkt ohnehin unerlässlich ist, kann das neue Angebot im Rahmen von Mehrfunktionshäusern zu einer Reaktivierung führen. Vor allem aber stellen Mehrfunktionshäuser einen Treffpunkt für die Bevölkerung vor Ort dar. Die zufällige Begegnung beim Einkaufen ist ein nicht unbedeuten-

der Faktor im dörflichen Sozialleben und für viele eine liebgewonnene Gewohnheit, die durch Prozesse der Peripherisierung verloren geht.

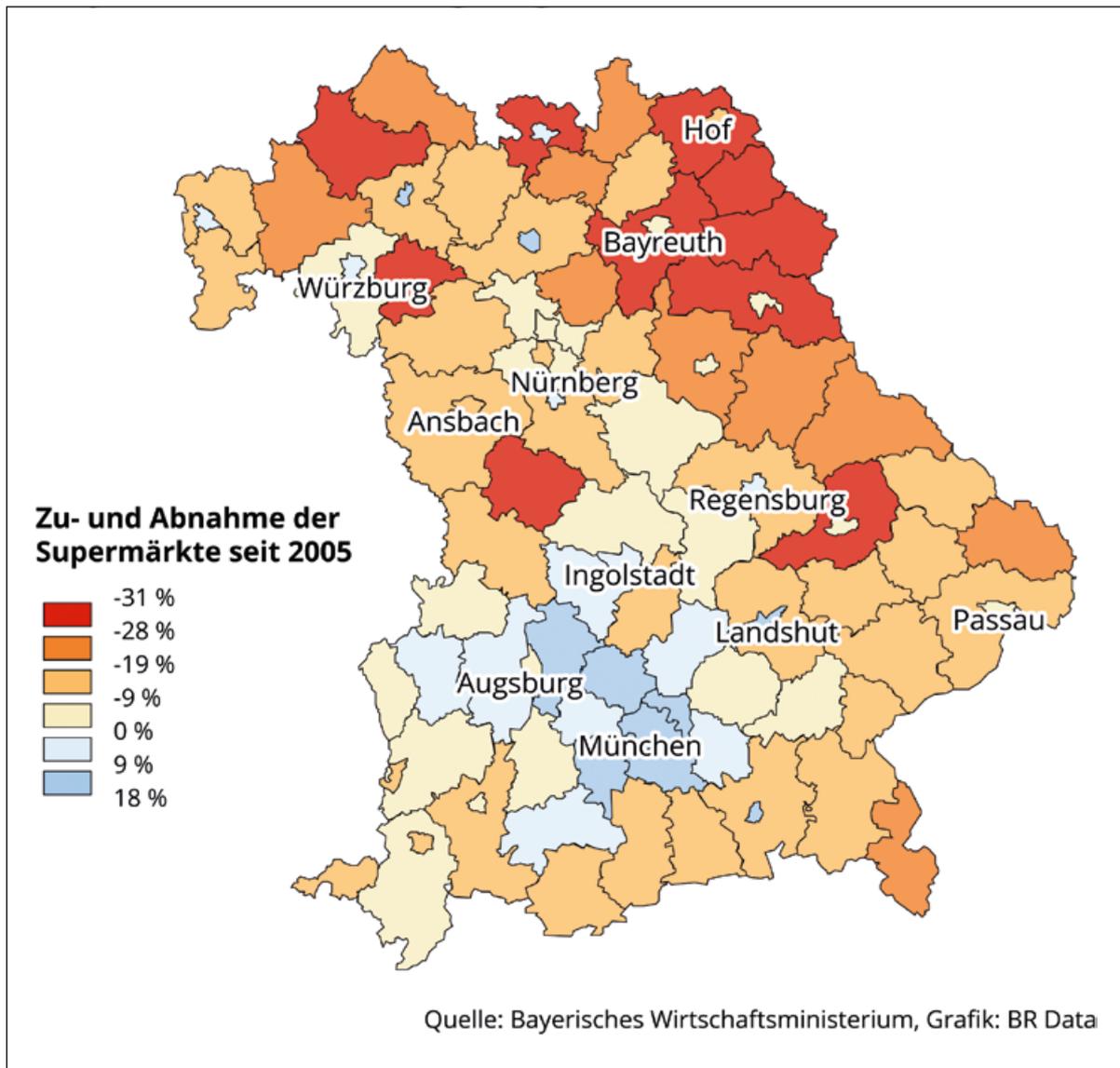
Die Installation solcher Mehrfunktionshäuser ist momentan auf einzelne Modellprojekte beschränkt und zudem auf LEADER- oder Bundesfördermittel angewiesen. Die Aufgabe des Freistaats ist es hier, die finanziell zumeist schlecht ausgestatteten Kommunen ohne Nahversorgungsnetz bei der Umwandlung von Leerstand zu unterstützen. Damit würde Gewerbetreibenden ein Rahmen geboten, innerhalb dessen zugleich der Dorfbevölkerung eine ausreichende Versorgung vor Ort ermöglicht wird.

Ein anderer Bereich, in dem die mangelnde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bayern zum Handeln drängt, ist die Versorgung mit Gesundheitsleistungen. Die diesbezügliche regionale Ungleichheit wird zumeist unter dem Begriff des Ärztsterbens verhandelt – zahlreiche ÄrztInnen sind in den letzten Phasen ihres aktiven Wirkens und hinterlassen Lücken. Die quantitative Analyse hat bereits gezeigt, dass Prozesse der Abwanderung mit der Alterung dieser Regionen zusammenfallen. Gerade ältere Menschen haben allerdings einen erhöhten Bedarf an medizinischer Versorgung.

Verschiedene Projekte in ländlichen Räumen versuchen, das Problem fehlender LandärztInnen zu mildern. Mehrgenerationenpraxen sind dafür ein Beispiel. ÄrztInnen in ländlichen Räumen begleiten dabei junge MedizinstudentInnen durch ihr Studium und ermöglichen diesen, vor Ort Praxiserfahrungen zu sammeln. Ziel ist es, künftige KollegInnen oder NachfolgerInnen frühzeitig in den Arbeitsprozess zu integrieren, ihnen eine gute Ausbildung zu garantieren und sie nicht zuletzt für die Arbeit im ländlichen Raum zu gewinnen. Das Projekt «LandArztMacher» ist ein Beispiel für diese Form der Mehrgenerationenpraxen. Angesichts schrumpfender Dörfer und damit einhergehender niedriger Bevölkerungsdichte braucht es genau solche Formen ärztlicher Kooperation, um auch in diesen Regionen die Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

²⁵ Vgl. die «Bekanntmachung über die Durchführung von Modell- und Demonstrationsvorhaben «Regionalität und Mehrfunktionshäuser» der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) unter: www.ble.de/DE/09_Presse/Aktuelles/2015/150522_Mehrfunktionshaeuser.html.

Abbildung 7: Bayern: Nahversorgung in Gefahr



ZUR TERRITORIALEN VERSORGUNG MIT GESUNDHEITSLAISTUNGEN IN BAYERN

Grundsätzlich gehört die bayerische Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der Gesundheit zu den besten in Deutschland, befinden sich doch zahlreiche Universitäts- und Fachkliniken im Freistaat. Allerdings verdeckt dieser bundesländervergleichende Blick die enormen Unterschiede in der Gesundheitsversorgung nicht nur zwischen Zentren und Peripherien, sondern auch innerhalb der Agglomerationen. Im Gespräch mit Peter Friemelt, aktiv in der Patientenpolitik und -beratung sowie Mitarbeiter im Gesundheitsladen München e. V., konnten die Bedingungen territorialer Unterversorgung in vielen Stadtteilen und Regionen Bayerns konkretisiert und einige Lösungsansätze diskutiert werden.²⁶

Viele ländliche Regionen, vor allem an den Rändern Bayerns, haben mit Ärztemangel und weiten Wegen zu Praxen, Apotheken und Kliniken zu kämpfen. Der Rückbau des ÖPNVs erschwert diese Situation für die nicht mobilen BewohnerInnen vor Ort weiter. Friemelt weist allerdings auch auf Stadtteile in der prosperierenden Großstadt München hin, in denen die Unterversorgung massiv ist, weil für rund 20.000 EinwohnerInnen kein/e einzige/r Haus- und Kinderarzt/ärztin vor Ort verfügbar ist – während die Münchner Innenstadt überversorgt ist. Eine Ursache für solche Ungleichheiten liegt Friemelt zufolge in der Größe der Planungsbezirke seitens der Kassenärztlichen Vereinigung (KV), die kleinteilige Unterversorgungen nicht adäquat erfasst. Komme die KV ihrer Aufgabe der Sicherstellung der ambulanten Versorgung nicht oder nur unzureichend nach, könnte eine (finanzkräftige) Kommune etwa mittels eines Gesundheitszentrums ÄrztInnen anstellen und ihnen dort beispielsweise durch Mieterlass attraktive Bedingungen auch in peripheren Regionen bieten. Des Weiteren bemängelt Friemelt den zunehmenden Wettbewerb im Gesundheitssektor, der weder für PatientInnen noch für die Beschäftigten Vorteile bringe. Statt Wettbewerb und Markt müssten Qualität und Erreichbarkeit im Fokus einer gleichwertigen Gesundheitsversorgung stehen.

Konkret benennt Friemelt vier Ansatzpunkte für eine soziale Daseinsvorsorge, die die wachsenden räumlichen Unterschiede in der Gesundheitsversorgung verringern könnten:

(1) Einsatz von fahrenden Arztpraxen, die vor allem in sehr dünn besiedelten Regionen die Grundversorgung sicherstellen – hierfür bräuchte es eine deutlich verbesserte Vergütung von Hausbesuchen als bislang; (2) Höherqualifizierung von ArzthelferInnen, sodass dieser Hilfsberuf im Medizinischen aufgewertet und folglich mehr Aufgaben an ArzthelferInnen delegiert werden können; (3) Einführung von Mindeststandards, um rechtlich verbindliche Regelungen etwa für Anfahrtswege oder Wartezeiten zu schaffen – bislang gibt es lediglich Zielvorgaben sowie die richterliche Spruchpraxis, mit der teilweise Mindeststandards indirekt vorgeschrieben werden; (4) Förderung von Mehrgenerationenpraxen, die die Problematik der Pensionierung von HausärztInnen und fehlender Nachbesetzung in ländlich-peripheren Regionen in einem Mindestmaße ausgleichen.

Eine Mehrgenerationenpraxis, die als Vorbild für weitere Vorhaben fungieren könnte, ist die «Gemeinschaftspraxis im Bayerwald».²⁷ Nachdem zwei langjährige Landärzte in der Region Regen in Niederbayern vergeblich nach NachfolgerInnen gesucht hatten, schlossen sie sich mit sechs weiteren ÄrztInnen zu einer achtköpfigen Gemeinschaftspraxis an drei Standorten zusammen. Dieses Konzept zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen hausärztlichen Versorgung auf dem Land wurde bereits mit mehreren Gesundheitspreisen ausgezeichnet, darunter 2004 mit dem Bundespreis «Hausarztpraxis der Zukunft». Das Projekt «LandArztMacher», an welchem die «Gemeinschaftspraxis im Bayerwald» beteiligt ist, soll beim medizinischen Nachwuchs die Begeisterung für ärztliche Tätigkeiten auf dem Land erhöhen und so dem gegenwärtigen und sich verschärfenden Landarztmangel entgegenwirken.²⁸ Modelle wie die der Gemeinschaftspraxis im Bayerwald sind eine tragfähige und nachhaltige Reaktion auf die zunehmende Unterversorgung in den ländlichen Regionen Bayerns. Eine ausreichende öffentliche Unterstützung zur Verwirklichung solcher Vorhaben bedeutet einen wichtigen Schritt zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Gesundheitsversorgung.

²⁶ Das Gespräch fand zum Teil in München am 31. Oktober 2016 sowie telefonisch am 2. November 2016 statt. Die folgenden Ausführungen beruhen, soweit nicht anders angegeben, auf der Unterredung mit Peter Friemelt. ²⁷ Die «Gemeinschaftspraxis im Bayerwald» stellt sich und ihre Philosophie auf folgender Homepage vor: www.praxis-bayerwald.de/. ²⁸ Näheres zum Projekt siehe unter: www.landarztmacher.de/.

DER DORFLADEN IN WETTRINGEN

Ein Beispiel für die Sicherung der Nahversorgung im ländlichen Raum

Die Gemeinde Wettringen umfasst neben dem Hauptort fünf Ortsteile mit zusammen rund 1.000 EinwohnerInnen. Nach Schließung der vormals drei Einkaufsmöglichkeiten vor Ort mussten die Wettringer BürgerInnen – wie auch die EinwohnerInnen weiterer 16 Gemeinden im Landkreis Ansbach ohne eigene Lebensmittelgeschäfte²⁹ – zuletzt mindestens acht Kilometer nach Wörnitz zum Einkaufen fahren.³⁰ Ohne Pkw sind solche alltäglichen Erledigungen aufgrund des kaum vorhandenen öffentlichen Nahverkehrs schwerlich zu bewerkstelligen.

In Reaktion auf diesen Mangel an wohnortnahen Einkaufsmöglichkeiten starteten einige örtliche Frauen die «Initiative pro Dorfladen», die jedoch zunächst auf Ablehnung des Gemeinderates stieß, da man an einer ausreichenden Nachfrage für einen Dorfladen zweifelte. Doch der Druck seitens der Initiative ließ nicht nach und überzeugte den Gemeinderat letztendlich von der Notwendigkeit eines Lebensmittelladens im Ort. Ein geeignetes Grundstück in der Dorfmitte war aufgrund einer zweckgebundenen Schenkung eines ehemaligen Bürgers an die Gemeinde über 160.000 Euro bereits in Gemeindegut, sodass sich die Gemeinde auf die weitere Finanzierung und potenzielle Betreiber konzentrieren konnte. Ein per Ausnahme genehmigter kommunaler Selbstbetrieb des Dorfladens schied dabei seitens des Gemeinderats ebenso von vornherein aus wie eine genossenschaftliche Lösung.

Nach mehreren Absagen von möglichen Betreibern, darunter etwa Edeka, konnte schließlich die BAG Creglingen, ein genossenschaftliches Unternehmen im Bereich Bau und Agrar, gewonnen werden, die bereits Erfahrung mit einem Dorfladen im baden-württembergischen Finsterlohr hat. Allerdings: Die BAG als Betreiberin des Dorfladens zahlt der Gemeinde als Eigentümerin lediglich dann Miete, wenn im laufenden Betrieb Gewinn erwirtschaftet werden kann. Die BAG hat zehn Mitarbeiterinnen aus Wettringen und Umgebung als Teilzeitkräfte eingestellt, zumeist jedoch nur auf Minijob-Basis. Sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Vollzeit sind somit kaum entstanden; jedoch wird von

Bürgermeister Karl Augustin betont, dass auf diese Weise dennoch «Geld und die Wertschöpfung im Ort» bleibe. Die regionale Wertschöpfung wird auch dadurch gestärkt, dass nach Möglichkeit regionale Nahrungsmittel, insbesondere Back- und Fleischwaren sowie Getränke, angeboten werden.

Die Kosten für Grundstück, Bau und Einrichtung summierten sich auf rund 540.000 Euro: Mit bewilligten EU-Fördergeldern für ländliche Entwicklung von über 216.000 Euro und dem Restbetrag der Spende (130.000 Euro) blieben der Gemeinde damit dennoch Kosten von etwas unter 200.000 Euro, die sie jedoch aus Reserven und ohne Kreditaufnahme stemmen konnte. Im Gespräch betonte Bürgermeister Augustin entsprechend, dass die Realisierung des Projekts ohne die Schenkung trotz Förderung kaum vorstellbar gewesen wäre.

Insgesamt ist sein Fazit bislang (der Dorfladen eröffnete im Mai 2016) recht positiv: Der Dorfladen werde überraschend gut von allen Altersgruppen angenommen. Insbesondere das dazugehörige Café mache den Dorfladen zu einem wichtigen sozialen Treffpunkt, der über die reine Lebensmittelversorgung hinausgehe. Die Dorfmitte als Kern des sozialen Zusammenlebens werde auf diese Weise aufgewertet. Gerade für ältere Menschen besteht zudem das Angebot, beim Einkauf zugleich Bargeld abheben zu können – einen Geldautomaten gibt es in Wettringen nicht mehr.

Der Dorfladen stellt damit für Wettringen eine durchaus praktikable Antwort auf die mangelnde Nahversorgung für Menschen ohne Pkw dar – vor allem unter dem Gesichtspunkt demografischer Wandlungsprozesse, die auch in Wettringen den Anteil älterer Menschen steigen lassen.³¹ Gerade der soziale Aspekt des Dorfladens mitsamt Café ist als Modell für andere ländliche Gemeinden zu betonen. Jedoch gilt es zu beachten, dass Wettringen von einer generösen Privatspende profitieren konnte und zudem über finanzielle Rücklagen verfügte. Für finanzschwache Gemeinden wird es jedoch unter den gegebenen Förderbedingungen – der Fördersatz der EU-Hilfen lag im Fall Wettringens bei 46 bis 50 Prozent – schwer sein, ausreichende Mit-

²⁹ Nach Angaben des Bayerischen Rundfunks (19.5.2016) im Rahmen des Projekts «Nahversorgung in Gefahr». ³⁰ Die folgenden Ausführungen beruhen auf einem Gespräch mit dem Bürgermeister der Gemeinde Wettringen, Karl Augustin, am 15. Juli 2016 in Wettringen. ³¹ Dies hat auch die Bayerische Staatsregierung erkannt und einen Leitfaden zu Dorfläden und deren Verwirklichung erstellen lassen (Gröll 2013). Allerdings ist fragwürdig, ob ein elementarer Bereich der Daseinsvorsorge – die wohnortnahe Versorgung mit Lebensmitteln – mit informativen Leitfäden für engagierte und ehrenamtliche BürgerInnen sowie für betroffene Kommunalverwaltungen sichergestellt werden kann, ohne umfassende regulative und finanzielle Maßnahmen zu ergreifen.

tel für den Erwerb geeigneter Gebäude sowie überhaupt private Betreiber zu finden.

Zudem ist es problematisch, dass – wie im Fall Wettringen – die Infrastruktur, also Laden und Einrichtung, von der Kommune gestellt wird, während der reguläre Betrieb privatwirtschaftlich organisiert ist. Unter den gegenwärtigen Umständen war ein solcher Weg für Wettringen die tragbarste Möglichkeit der Gewährleistung einer Nahversorgung. Genossenschaftliche Varianten mit entsprechenden Kapitaleinlagen der BürgerInnen vor Ort mögen eine naheliegende Lösung sein, verkennen jedoch, dass die Menschen ihr Erspartes in die ei-

gene Nahversorgung stecken (müssen). Letztere sollte grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge fallen, die bei Mangel durch die öffentliche Hand sichergestellt werden sollte, anstatt die BürgerInnen peripherer und unterversorgter Kommunen in die Pflicht zu nehmen. Es bedarf daher eines umfassenden infrastrukturellen Rahmens für die lokale Errichtung und den Betrieb von Dorfläden, in dem die wohnortnahe Lebensmittelversorgung in staatlicher Verantwortung steht. Hierfür sollten sowohl ausreichende Finanzmittel als auch der laufende Betrieb seitens der Bayerischen Landesregierung sichergestellt werden.

WETTRINGEN IST KEIN EINZELFALL: WEGBRECHENDE NAHVERSORGUNG IN BAYERN

Wettringen ist eine kleine Gemeinde mit rund 1.000 EinwohnerInnen. Sie ist Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft (VG) Schillingsfürst, in der sechs Gemeinden mit insgesamt knapp 10.000 EinwohnerInnen zusammengeschlossen sind. Die Gewerbesteuer-einnahmen der VG Schillingsfürst liegen etwas unter dem Landesdurchschnitt, wobei Wettringen außer einem Betrieb weder nennenswerte Industrie noch Gewerbe vorweisen kann. Im Hauptort sowie in den Gemeindeteilen gab es, bis zur Eröffnung des Dorfladens, bereits seit Langem keine Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf mehr.

Wettringen gehörte damit zu den rund 500 (von 2.056) Gemeinden in Bayern, die über keinerlei Le-

bensmittelgeschäft verfügen. Der mittelfränkische Landkreis Ansbach ist dabei überproportional stark betroffen:

Seit 2005 ist die Zahl der Lebensmittelgeschäfte um 17 Prozent zurückgegangen, allein elf Läden wurden seit 2014 geschlossen.³² In 16 Gemeinden des Landkreises gibt es kein Geschäft, sechs davon (wie ehemals Wettringen) gelten als komplett unterversorgt: Dort gibt es auch keinen Bäcker oder Metzger im Ort. Wie der Abbildung 7 zu entnehmen ist, sind gerade Landkreise am Rande Bayerns von der Lebensmittelmarktkonzentration in den Zentren sowie der Abnahme der Supermärkte auf dem Land betroffen.

³² Folgende Angaben nach Recherchen von BR Data. Siehe hierzu das Informationsportal «Nahversorgung in Gefahr» unter: <http://br.de/ladensterben>.

7 SOZIALE INFRASTRUKTUR STATT GLEICHE CHANCEN FÜR UNGLEICHE KOMMUNEN

Den Staat in die Pflicht zu nehmen, anstatt weiter auf Privatisierung und Deregulierung zu setzen, zugleich jedoch nach innovativen und flexiblen Lösungen zu suchen, statt starre Strukturen auszubilden – das wäre ein neuer Ansatz in der Landesentwicklungsplanung. Es bedarf einiger Bemühungen und wohl auch inhaltlich-politischen Mutes, stellt jedoch eine klare Alternative zum gegenwärtigen Klein-Klein der bayerischen Regionalpolitik dar. Das marktzentrierte Paradigma von Wettbewerb und Chancengerechtigkeit, das in der bayerischen Staatsregierung dominiert, verhindert bislang eine tatsächliche Gleichwertigkeit der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Im interkommunalen Wettbewerb stehen sich starke und schwache Kommunen gegenüber und konkurrieren um die begrenzte Anzahl an Unternehmen, Arbeitsplätzen, EinwohnerInnen, Fördergeldern und Behörden. Die Staatsregierung forciert diesen Wettbewerb, indem sie auf Chancengleichheit setzt: Dies bedeutet letztendlich gleiche Chancen für ungleiche Kommunen. Wie in Kapitel 5.2 gezeigt, stellt die Fortentwicklung des Landesentwicklungsplans eine Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs dar, wofür insbesondere die Lockerung des Anbindegebots verantwortlich ist. Unter solchen Vorzeichen ist das verfassungsgemäße Ziel gleichwertiger Lebens-

und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern weit von einer Realisierung entfernt. Obwohl das soziale Auseinanderdriften der bayerischen Regionen erschreckende Ausmaße angenommen hat – siehe hierzu Kapitel 3 und insbesondere Abbildung 6 zu den abgehängten und prosperierenden Kommunen –, fehlt weiterhin der politische Wille für eine grundlegende Kehrtwende in der bayerischen Struktur- und Regionalpolitik. Es bedarf einer Grundausstattung an sozialer Infrastruktur rund um Bildung, Gesundheit, Mobilität und Wohnen, die dem Wettbewerbs- und folglich Gewinnprimat entzogen ist und öffentlich zur Verfügung gestellt wird. Ein solches Gegenkonzept zur fortschreitenden infrastrukturellen Ausdünnung in ländlich-peripheren Räumen und darüber hinaus muss sich mit den als Sachzwängen aufgefassten Argumenten öffentlicher leerer Kassen und des demografischen Wandels kritisch auseinandersetzen und Vorschläge in einen breiten gesellschaftlichen Rahmen einbetten. Dabei darf soziale Gerechtigkeit nicht zur leeren Politikfloskel verkommen. Stattdessen müssen die politisch Verantwortlichen programmatisch die Menschen in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Anstrengung hin zu sozialen und gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnissen stellen.

LITERATUR

A

AG links-netz (2013): Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur, Hamburg: VSA-Verlag.

ALR – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover: Positionspapier 108.

B

Barlösius, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2006, S. 16–22.

Barlösius, Eva/Neu, Claudia (2007): Gleichwertigkeit – Ade? Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: *Prokla* 146, S. 77–92.

Bayerischer Landtag (2015): Plenarprotokoll von der Sitzung des Bayerischen Landtags vom 24.11.2015.

Bayerischer Rundfunk (2016a): Nahversorgung in Gefahr. Eine Recherche von BR Data, 19.5.2016, unter: <http://web.br.de/interaktiv/ladensterben/>.

Bayerischer Rundfunk (2016b): Wirtschaftsnachhilfe für ländlichen Raum, 12.7.2016, unter: www.br.de/nachrichten/landesentwicklungsplan-bayern-100.html.

Bayerischer Rundfunk (2016c): Der Umzug erfreut nicht alle, 1.8.2016, unter: www.br.de/nachrichten/mittelfranken/inhalt/maly-nuernberg-gesundheitsministerium-100.html.

Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP): Pressemitteilung 163 v. 1.8.2016.

Beetz, Stefan (2008): Die Natur der Peripherien, in: *Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.: Campus, S. 562–577.

Berlin-Institut (2009): Demografischer Wandel: ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin: Berlin-Institut.

Bieling, Hans-Jürgen/Heinrich, Mathis (2012): Die Transformation des europäischen Finanzsystems. Krisendynamiken, Initiativen und Konflikte, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Reihe Analysen, Berlin.

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2015): Bekanntmachung über die Durchführung von Modell- und Demonstrationsvorhaben «Regionalität und Mehrfunktionshäuser», unter: www.ble.de/DE/09_Presse/Aktuelles/2015/150522_Mehrfunktionshaeuser.html.

Blotevogel, Hans H. et al. (2002): Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, in: *Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, S. 217–309.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrage-schwachen Räumen, Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, BMVBS-Online-Publikation 12/2010.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen, BMVI-Online-Publikation 4/2016.

Böcher, Michael (2016): Regional Governance und ländliche Räume, in: *Herbst, Michael/Dünkel, Frieder/Stahl, Benjamin (Hrsg.): Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum*, Wiesbaden: Springer VS, S. 61–80.

BUND (2014): «Heimat Bayern 2020». Verbaut, versiegelt, verkauft?, Pressemitteilung v. 19.12.2014, unter: www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/heimat-bayern-2020-verbaut-versiegelt-verkauft.html?no_cache=1&cHash=b2d03347700104ac0b031dd7205f618a.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.

Bundesrepublik Deutschland (1949): Das Grundgesetz, unter www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf.

C

Candeias, Mario (2004): Neoliberalismus, Hochtechnologie, Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik, Hamburg: Argument-Verlag.

Canzler, Weert/Knie, Andreas (2009): Auf dem Weg zum Gewährleistungsstaat: Netzvermarktung und Infrastrukturpolitik für die schrumpfende Gesellschaft, in: *Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge: eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer), S. 97–111.

Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

D

Danielzyk, Rainer (1998): Zur Neuorientierung der Regionalforschung. Ein konzeptioneller Beitrag, Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.

Danwitz, Thomas von (2009): Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der europäischen Wettbewerbsordnung, in: Krautscheid, Andreas (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103–130.

E

Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: Prokla 163, S. 195–212.

F

Faber, Kerstin/Oswalt, Philipp (Hrsg.) (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge, Leipzig: Spector Books.

Fahrenkrug, Katrin (2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel: ein Projekt des Forschungsprogramms «Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)» des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn: Werkstatt Praxis 64.

Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life, New York: Basic Books.

Flöther, Choni/Kooij, René (2012): Hochschulen als Faktoren im regionalen Wettbewerb, in: Die Hochschule 21, S. 65–81.

Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart.

G

Gawron, Thomas (2008): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung, Leipzig: UFZ-Diskussionspapiere 3/2008.

Gröll, Wolfgang (2013): Der Dorfladen in Bayern. Leitfaden für Gründung und Betrieb. Hrsg. v. Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, München, unter: www.stmwil.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Publikationen/2014/Der_Dorfladen_in_Bayern.pdf.

H

Henneke, Hans-Günter (2009): Die Daseinsvorsorge in Deutschland – Begriff, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und Organisation, in: Krautscheid, Andreas (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17–36.

Hirsch, Joachim (1996): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin: Ed. ID-Archiv.

Hirsch, Joachim (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems, Hamburg: VSA-Verlag.

Holm, Andrej (2011): Wohnung als Ware. Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung, in: Widersprüche 121, S. 9–20.

Hösch, Ulrich (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge, Tübingen: Mohr Siebeck.

J

Jäger, Siegfried (2000): Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, DISS-Institut, unter: www.diss-duisburg.de/Internetbibliothek/Artikel/Aspekte_einer_Kritischen_Diskursanalyse.htm.

Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung, Münster: Unrast-Verlag.

Jäger, Siegfried (2013): Von der Ideologiekritik zur Diskurs- und Dispositivanalyse. Theorie und methodische Praxis Kritischer Diskursanalyse, in: Viehöver, Willy/Keller, Reiner/Schneider, Werner (Hrsg.): Diskurs – Sprache – Wissen. Interdisziplinäre Beiträge zum Verhältnis von Sprache und Wissen in der Diskursforschung, Wiesbaden: Springer-VS, S. 199–211.

Jessop, Bob (2003): Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes, in: Brand, U./Raza, W.: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 89–111.

Jessop, Bob (2009): Vom Regulationsansatz zu kultureller politischer Ökonomie: Geld und Rechte an geistigem Eigentum, in: Mooslechner, Peter/Redak, Vanessa/Schürz, Martin/Springler, Elisabeth (Hrsg.): Auf der Suche nach dem Selbst. Finanzmärkte, Individuum und Gesellschaft, Marburg: Metropolis, S. 17–32.

Jessop, Bob (2010): Cultural political economy and critical policy studies, in: Critical Policy Studies 3/4, S. 336–356.

Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2013): Kulturelle politische Ökonomie und der Regulationsansatz, in: Atzmüller, Roland et al. (Hrsg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 57–89.

Jessop, Bob/Scherrer, Christoph (2015): Introduction, in: Jessop, Bob/Young, Brigitte/Scherrer, Christoph (Hrsg.): *Financial Cultures and Crisis Dynamics*, New York: Routledge, S. 1–23.

K

Keim, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, S. 3–7.

Keller, Reiner (2011): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Wiesbaden: VS-Verlag.

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2012): Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburg: Hamburger Edition.

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2015a): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs.

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2015b): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2016): Gemeinschaftsaufgabe «Regionale Daseinsvorsorge», Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Direkt.

Kiese, Matthias (2013): Regional Cluster Policies in Germany – A Multi-Level Governance Perspective on Policy Learning, in: *European Review of Industrial Economics and Policy* 5, unter: <http://revel.unice.fr/eriep/index.html?id=3543>.

Kocks, M. (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, Bonn, unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/DL_OeffentlicheDaseinsvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Kühn, Manfred (2016): Peripherisierung und Stadt: städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg, Bielefeld: transcript Verlag.

Kutter, Amelie (2013): Zur Analyse von Krisendiskursen. Korpusgestützte Exploration der nordatlantischen Finanzkrise, in: Wengeler, Martin/Ziem, Alexander (Hrsg.): *Sprachliche Konstruktionen von Krisen. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein fortwährend aktuelles Phänomen*, Bremen: Hempen, S. 241–266.

Kutter, Amelie/Jessop, Bob (2015): Culture as discursive practice. Combining cultural political economy and discursive political studies in investigations of the financial crisis, in: Jessop, Bob/Young, Brigitte/Scherrer, Christoph (Hrsg.): *Financial Cultures and Crisis Dynamics*, New York: Routledge, S. 64–82.

M

Miosga, Manfred (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen!, München/Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

N

Neu, Claudia (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Neu, Claudia (2014): Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung, in: Dünkel, Frieder/Herbst, Michael/Schlegel, Thomas (Hrsg.) (2014): *Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge*, Wiesbaden: Springer VS, S. 117–124.

Nürnberger Nachrichten (2016): Ministeriums-Mitarbeiter wollen nicht nach Nürnberg, 16.9.2016, unter: www.nordbayern.de/region/nuernberg/ministeriums-mitarbeiter-wollen-nicht-nach-nurnberg-1.5490582?searched=true.

P

Piketty, Thomas (2014): *Capital in the twenty-first century*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Pollack, Alexander (2002): Kritische Diskursanalyse – ein Forschungsansatz an der Schnittstelle von Linguistik und Ideologiekritik, in: *Zeitschrift für Angewandte Linguistik* 36, S. 33–48.

R

Reichert-Schick, Anja (2015): Infrastruktur im ländlichen Raum, in: Lempp, Jakob/van der Beek, Gregor/Korn, Thorsten (Hrsg.): *Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Konzepte für eine positive regionale Entwicklung*. Wiesbaden: Springer, S. 75–86.

S

Sedlacek, Peter (Hrsg.) (2012): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel. Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung.

Söder, Markus (2014): Heimat Bayern 2020. Regierungserklärung vom 27.11.2014, München. Zitiert als «Heimat Bayern 2020».

Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, München: C.H. Beck.

Stiglitz, Joseph (2015): Reich und Arm. Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft, München: Siedler.

StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2015): Regionalisierungen von Verwaltungen – Behördenverlagerungen, München.

- StMFLH (2016):** Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, München.
- StMFLH:** Pressemitteilung 252 v. 12.5.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 257 v. 13.5.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 338 v. 23.6.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 363 v. 4.7.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 365 v. 4.7.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 380 v. 11.7.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 381 v. 11.7.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 382 v. 11.7.2016.
- StMFLH:** Pressemitteilung 405 v. 19.7.2016.
- Stone, Deborah A. (1989):** Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, in: *Political Science Quarterly* 104, S. 281–300.
- Süddeutsche Zeitung (12.5.2016):** Kritik an Söders LEP-Entwurf. Verbände und Opposition sind empört über die neue Systematik und das Vorpreschen des Ministers, unter: www.sueddeutsche.de/bayern/landesplanung-kritik-an-soeders-lep-entwurf-1.2990974.
- Süddeutsche Zeitung (26.10.2016):** Umzug des Gesundheitsministeriums nach Nürnberg wohl verfassungswidrig, unter: www.sueddeutsche.de/bayern/kabinett-umzug-des-gesundheitsministeriums-nach-nuernberg-wohl-verfassungswidrig-1.3221160.
- Sum, Ngai-Ling (2011):** Opening an IPE Blackbox. Diskurse, materielle Macht und die Produktion von (Gegen-)Hegemonie, in: Opratko, Benjamin/Prausmüller, Oliver (Hrsg.): *Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der internationalen politischen Ökonomie*, Hamburg: Argument-Verlag, S. 163–183.
- T**
- Truger, Achim/Will, Henner (2012):** Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: *IMK Working Paper 88*, unter: www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_88_20121.pdf.
- V**
- Ver.di Fachgruppe Justiz Bayern (2015):** Stellungnahme zur Heimatstrategie – Behördenverlagerung 2015 (Justiz), April 2015, unter: https://bayern.verdi.de/branchen-berufe/bund-laender/++file++5548b907890e9b3df40009fd/download/Justiz%20-%20Stellungnahme_Beh%C3%B6rdenverlagerung.pdf.
- W**
- Winkel, Rainer (2010):** Mindeststandards – aber welche, in: *Planerin* 5, S. 39–41.

