



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat



Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Unser Plan für Deutschland

## - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall -

Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“



# Unser Plan für Deutschland

## - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall -

Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“



Deutschland ist ein vielfältiges Land. Seine Vielfalt ist Teil der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik. Aber es sind zunehmend Disparitäten – also ungleiche Lebensverhältnisse – zu beobachten zwischen und innerhalb von Regionen und ihren Entwicklungen; nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd. Betroffen sind überhitzte Ballungsgebiete ebenso wie urbane Gegenden oder ländliche Räume. Es besteht die Gefahr, dass sich die erkannten Ungleichgewichte verfestigen oder zunehmen.

Um dem entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Ihre sechs Arbeitsgruppen haben sich intensiv mit Ursachen der Ungleichheit und möglichen Gegenmaßnahmen auseinandergesetzt und dazu zahlreiche Vorschläge vorgelegt, um ländliche wie städtische Regionen nachhaltig attraktiv, wirtschaftlich vital, lebenswert und demografiefest zu gestalten. Wir, die drei vorsitzführenden Minister und Ministerinnen der Kommission, haben daraus die nachstehenden Schlussfolgerungen gezogen. Unsere hier vorgestellten Empfehlungen sind breit gefächert und reichen von der Etablierung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen über die Verbesserung der Verkehrs- und Digitalinfrastruktur, den Ausbau von Kindertagesstätten (Kitas), der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung bis zu einem Bundesprogramm Barrierefreiheit.

Die Umsetzung der Maßnahmen wird eine Querschnittsaufgabe sein, die Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen betrifft. In dieser Legislaturperiode und weit darüber hinaus gilt es, die Weichen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu stellen. Gemeinsam können wir Deutschland nachhaltig zukunftsfest machen.



# Inhaltsverzeichnis

I. Auftrag und Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ .....	8
Auftrag und Ziel .....	8
Zusammensetzung und Arbeitsstrukturen.....	8
Gemeinsames Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen .....	9
II. Situationsbeschreibung - Gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben.....	10
1. Zentrale Faktoren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Deutschland.....	11
2. Räumliche Strukturen und Wohnraum.....	12
3. Soziale Daseinsvorsorge.....	12
4. Wirtschaft und Innovation.....	13
5. Digitale Infrastrukturen und Mobilität.....	14
6. Engagement und Zusammenhalt.....	14
7. Finanzsituation der Kommunen .....	15
III. Handlungsempfehlungen - Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen.....	17
1. Aktive Strukturpolitik.....	17
2. Digitalisierung und Mobilität.....	19
3. Starke und lebenswerte Kommunen.....	20
4. Soziale Daseinsvorsorge.....	23
5. Engagement und Zusammenhalt.....	24
IV. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Querschnittsaufgabe.....	26
V. Ausblick.....	26

Anhang: FAG-Berichte

# I. Auftrag und Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

## Auftrag und Ziel

Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig vom Wohnort. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf. Deshalb hat die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vorgesehen, die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. Auftrag der Kommission war es, eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen zu untersuchen und Vorschläge zu entwickeln, um diese Gleichwertigkeit zu erreichen. Mit den Vorschlägen sollen in der 19. Legislaturperiode und darüber hinaus effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gegangen werden. Dies soll auch dazu beitragen, die mannigfaltigen Folgen durch den Wegzug aus vielen Regionen und den Zuzug in andere Regionen abzumildern.

## Zusammensetzung und Arbeitsstrukturen

Die Kommission tagte unter Vorsitz des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat. Die Co-Vorsitze übernahmen die Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft sowie die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Vertreten waren darüber hinaus

- die übrigen Bundesressorts einschließlich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder, der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration,
- die 16 Länder,
- die drei kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund).

Gemäß dem Einsetzungsbeschluss des Bundeskabinetts vom 18. Juli 2018 hat sich die Kommission in sechs Facharbeitsgruppen (FAG) mit folgenden Themenkomplexen befasst:

- FAG 1: „Kommunale Altschulden“  
(Vorsitz: Bundesministerium der Finanzen, Co-Vorsitze: Saarland, Rheinland-Pfalz und Deutscher Städtetag),
- FAG 2: „Wirtschaft und Innovation“  
(Vorsitz: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Co-Vorsitze: Bayern und Mecklenburg-Vorpommern),
- FAG 3: „Raumordnung und Statistik“  
(Vorsitz: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Co-Vorsitze: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Brandenburg),

- FAG 4: „Technische Infrastruktur“  
(Vorsitz: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Co-Vorsitze: Nordrhein-Westfalen und Deutscher Landkreistag),
- FAG 5: „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“  
(Vorsitz: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Co-Vorsitze: Bundesministerium für Gesundheit und Schleswig-Holstein),
- FAG 6: „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“  
(Vorsitz: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Co-Vorsitze: Hamburg und Deutscher Städte- und Gemeindebund).

Die Facharbeitsgruppen waren aufgefordert, sich auf Schwerpunkte zu fokussieren.

## Gemeinsames Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen

Unsere Städte und Regionen machen mit ihren Unterschieden die Vielfalt unseres Landes aus. Je nach Lebensphase und -perspektive bietet jeder Ort den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Möglichkeiten, ihr Leben zu gestalten und individuelle Interessen zu verwirklichen. Dazu gehören auch gute Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten. Den Menschen sollen keine Nachteile daraus entstehen, in einer bestimmten Region ihren Lebensmittelpunkt zu haben. Alle Kommunen, also Landkreise, Städte und Gemeinden, sollen deshalb in die Lage versetzt werden, attraktiv, lebenswert und wirtschaftlich erfolgreich zu sein, ihre Stärken weiterzuentwickeln und eine erreichbare Grundversorgung und Daseinsvorsorge sicherzustellen.

Um die Lebensverhältnisse in einem Ort, einer Stadt oder Region zu erfassen, ist ein breites Spektrum an relevanten Faktoren zu berücksichtigen. Dazu zählen etwa der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung, der regionale Arbeitsmarkt, Siedlungs- und Infrastrukturen, landschaftliche und natürliche Gegebenheiten, Einkaufs-, Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitmöglichkeiten sowie zivilgesellschaftliche Strukturen. Bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse handelt es sich fachlich um eine Querschnittsaufgabe aller Ressorts und Ebenen.

Die Lebensverhältnisse in den Regionen werden von Menschen individuell unterschiedlich eingeschätzt. Ob Menschen an ihrem Wohnort bleiben oder an einen anderen Ort ziehen, hat mit persönlichen Präferenzen, beruflichen Perspektiven, familiären oder anderen privaten Gründen zu tun. Die Zuwanderung aus der EU und von Fachkräften aus Drittstaaten zeigt, dass die Lebensverhältnisse in Deutschland im internationalen Vergleich attraktiv sind.

Die Infrastrukturen und die Daseinsvorsorge sollen den Menschen überall in Deutschland gute Lebensperspektiven und Chancen auf echte Teilhabe eröffnen. Dieser Anspruch gilt für Frauen wie Männer, für Kinder und Jugendliche, für junge Familien, für Menschen im erwerbsfähigen Alter ebenso wie für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Deshalb liegt ein besonderes Augenmerk auf der regionalen und der kommunalen Ebene. Während viele Faktoren, die Lebensverhältnisse beeinflussen, individuell gegeneinander abgewogen werden können (günstiger oder teurer Wohnraum, naher oder weiter entfernter Arbeitsplatz, Kultur- oder Naturnähe), müssen bestimmte Infrastrukturen und Angebote in einem Mindestmaß verfügbar und erreichbar sein (Grundversorgung). Dabei gilt es, die traditionelle Stärke Deutschlands mit seiner dezentralen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur auch in Zeiten des Wandels zu erhalten.

Es ist ein zentrales politisches Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu schaffen. Deshalb sollen die Ressourcen der öffentlichen Hand vorrangig so eingesetzt werden, dass in allen Regionen gleichwertige Angebote und Entwicklungschancen geboten werden können. Im Ergebnis soll der gesellschaftliche Zusammenhalt in unserem Land gesichert werden.

## II. Situationsbeschreibung - Gleichwertige Lebensverhältnisse nicht gegeben

Wenn wir auf Deutschland blicken, sehen wir Städte, Gemeinden und Kreise, die in vielen Bereichen sehr unterschiedliche Lebensverhältnisse zeigen. Zum einen finden junge Familien mit mehreren Kindern in vielen Städten nur schwer eine größere und dennoch bezahlbare Wohnung, zum anderen können pflegebedürftige Menschen in Gebieten mit hohen Wohnungsleerständen ihr Eigenheim kaum noch zu angemessenen Preisen verkaufen. In Ballungsräumen mit Zuzug wächst der Bedarf an Schulen und Kitas, in Regionen und Orten mit sinkender Kinderzahl werden Schulen geschlossen und die

Schulwege immer weiter. Während in prosperierenden Städten die Arztdichte hoch und das Krankenhaus nicht weit ist, sind in schwierigen Vierteln die Wartezeiten auf Termine oft ein Problem. In ländlichen Regionen finden Ärzte oft keine Nachfolger und Krankenhäuser werden geschlossen, sodass auch hier die Versorgung schwerer erreichbar wird. Ehe die Disparitäten im Einzelnen betrachtet werden sollen, werden zunächst zentrale Faktoren dargestellt, die ganz wesentlich zu den Entwicklungen und Disparitäten beitragen.

Indikator	Deutschland insgesamt	Mittelwert für das Fünftel Deutschlands	
		mit geringerem Handlungsbedarf	mit größerem Handlungsbedarf
Bevölkerungsentwicklung 2016-2017	+ 0,3 %	+2,6 %	-2,8 %
Bevölkerungsentwicklung 2008-2017	+0,9 %	+13,6 %	-12,3 %
Anteil älterer Menschen (über 65 Jahre)	21,8 %	16,7 %	27,8 %
Anteil Kinder und Jugendliche	16,4 %	19,7 %	13,0 %
Angebotsmieten	7,27 €/m <sup>2</sup>	5,19 €/m <sup>2</sup>	10,3 €/m <sup>2</sup>
Leerstandsquote (Wohnungen)	4,8 %	2,0 %	9,0 %
Verfügbares Einkommen je Einwohner/-in	21.717 €	25.253 €	18.589 €
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/-in	35.573 €	59.538 €	22.295 €
Arbeitslosenquote	4,7 %	1,8 %	8,4 %
Entwicklung Arbeitsvolumen 2000 zu 2016 (pro Jahr)	+0,9 %	+15,5 %	-14,5 %
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Branchen	10,5 %	22,9 %	3,1 %
Leitungsgebundene Breitbandversorgung der privaten Haushalte (50 MBit/s)	76,7 %	95,8 %	53,5 %
Breitbandverfügbarkeit mit LTE in der Fläche einer Gemeinde	90,0 %	100,0 %	59,3 %
Erreichbarkeit Lebensmittelladen	4,1 km	1,3 km	8,2 km
Erreichbarkeit Hausarzt/-ärztin	3,7 km	1,2 km	7,5 km
Erreichbarkeit Kinderarzt/-ärztin	10,1 km	3,3 km	19,3 km
Erreichbarkeit Krankenhaus (Regelversorgung)	18,2 km	7,2 km	32,4 km
Erreichbarkeit Grundschule	3,3 km	1,2 km	6,6 km
Schulabgänger/-innen ohne Hauptschulabschluss	8,8 %	5,1 %	14,3 %
Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften	6,7 %	2,5 %	12,5 %
Betreuungsquote unter 3-Jährige in der Kindertagesbetreuung	33,4 %	54,7 %	20,6 %
Personalschlüssel in Kindertagesstätten (Anzahl Kinder pro Betreuungskraft)	8,6 Kinder	6,7 Kinder	11,3 Kinder
Steuerkraft je Einwohner/-in	1.042 €	2.248 €	443 €
Kommunale Kassenkredite je Einwohner/-in	604 €	0 €	2.443 €

## 1. Zentrale Faktoren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Deutschland

### Demografischer Wandel

Deutschland erlebt wie viele westliche Industrienationen einen demografischen Wandel. Zwar ist die Einwohnerzahl Deutschlands ungeachtet eines Geburtendefizits aufgrund von Wanderungsgewinnen gestiegen, dennoch wird in vielen Regionen vor allem die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter voraussichtlich deutlich zurückgehen. Die Zuwanderung aus der EU oder Drittstaaten gleicht diesen Rückgang nur teilweise aus. Regionen können vom demografischen Wandel sehr unterschiedlich betroffen sein. In einigen, vielfach strukturschwachen und ländlichen Regionen sind Alterung und Bevölkerungsrückgänge stark ausgeprägt. Vor allem junge Menschen in der Lebensphase von Ausbildung oder Studium, Arbeitssuche und Familiengründung wandern ab. In der Folge stehen diese Regionen vor großen Herausforderungen. Diese sind insbesondere fehlende Arbeitskräfte, Gebäude- und Wohnungsleerstände und veränderte Bedarfe bei Infrastrukturen, Daseinsvorsorge sowie deren Erreichbarkeit. Demgegenüber weisen viele Städte und Metropolräume mit ihrem Umland sowie einige ländliche Räume anhaltende Bevölkerungszuwächse auf. Dies trägt dort zu Wohnraumangel, überlasteten Verkehrssystemen oder Engpässen bei Betreuungs- und Bildungsangeboten bei.

### Globalisierung

Die Liberalisierung des Welthandels und neue Technologien haben eine zunehmende Globalisierung von Wirtschaft und Kultur ermöglicht, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Konsum-, Kommunikations- und Reisemöglichkeiten deutlich verändert hat. Die EU hat einen großen Binnenmarkt mit freiem Waren- und Kapitalverkehr sowie Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit geschaffen. Als eine der führenden Exportnationen profitiert Deutschland insgesamt, wenn auch regional unterschiedlich, von diesen Entwicklungen. Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten gründet sich dabei weniger auf niedrigen Produktionskosten als vielmehr auf Technologie und Qualität. Eine wichtige Rolle spielen auch gute Infrastrukturen, gut ausgebildete Fachkräfte und gesellschaftliche Stabilität. Die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09 hat zum einen die Risiken im globalen Finanzwirtschaftssystem gezeigt, zum anderen auch die relative Resilienz, das heißt Robustheit oder Anpassungsfähigkeit, der mittelständisch und dezentral strukturierten deutschen Wirtschaft. Dazu haben entsprechende fiskal- und geldpolitische Maßnahmen beigetragen.

### Digitalisierung

Die Anwendungsmöglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien bieten Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen den Zugang zu Märkten und Innovationen. Dadurch können Entfer-

nungen überwunden und die Lebensqualität und Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben unabhängiger vom Wohn- oder Arbeitsort werden. Voraussetzungen dafür sind eine moderne digitale Infrastruktur in der Fläche, angepasste institutionelle Regelungen sowie eine Befähigung der Menschen, um die Vorteile der Digitalisierung nutzen zu können. Die Digitalisierung bietet Potenzial für neue Geschäftsfelder und damit auch Chancen auf neue Arbeitsplätze, Märkte und Technologien, um das Leben und die Arbeit der Menschen zu verbessern. Sie begünstigt aber auch den Abbau von Arbeitsplätzen mit standardisierbaren Tätigkeiten. Deutschland ist führend bei der Automatisierung und der Vernetzung von Menschen und Maschinen im Bereich der industriellen Produktion und geht die Nutzung Künstlicher Intelligenz mit großem Engagement an. Viele Ideen und Produkte entstehen in sogenannten Start-ups; diese benötigen gute Rahmenbedingungen, um einer Gründergeneration von Menschen mit Mut und Kreativität die Gelegenheit zu geben, neue Arbeitsplätze zu schaffen, neue Lösungen für die Mobilität und andere Alltagsfragen zu finden sowie internationale Netzwerke zu gründen. Auch in vielen anderen Lebensbereichen, von der Bildung über die medizinische Betreuung bis zum ehrenamtlichen Engagement, bewirkt die Digitalisierung einen beschleunigenden soziokulturellen Wandel und bietet neue Chancen. Die Menschen und Regionen müssen aber auch unterstützt werden, damit die steigenden Anforderungen der Informations- und Wissensgesellschaft nicht zu neuen Disparitäten oder Benachteiligungen führen.

### Gesellschaftliche Veränderungen

Die gesellschaftliche Entwicklung ist gekennzeichnet durch immer stärkere Individualisierung, größere soziale Unterschiede, eine zunehmende Vielfalt an Lebensstilen und Formen des Zusammenlebens. Kleinere Familien mit nicht mehr am Ort lebender Verwandtschaft, eine hohe Qualifikation und Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern, Multilokalität und lebenslanges Lernen verändern Alltag und Arbeitsleben der Einzelnen und der Familien. Sie beeinflussen aber auch das Freizeitverhalten, das zivilgesellschaftliche Engagement und den Zusammenhalt am Wohnort.

### Nachwirkungen der deutschen Teilung

Die unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im geteilten Deutschland und die Umbrüche der Wendezeit wirken auch heute noch nach. Über den Solidarpakt, den Fonds Deutsche Einheit, den Länderfinanzausgleich, die Sozialversicherungen und Förderprogramme wurde der Transformationsprozess in Ostdeutschland entscheidend gestaltet und finanziert. Gleichzeitig profitierten die wirtschaftsstarke Regionen Westdeutschlands von neuen Absatzmärkten und der Zuwanderung junger qualifizierter Arbeitskräfte. Trotzdem bleibt weiterhin – ungeachtet moderner Infrastrukturen und deutlich gesunkener Arbeitslosigkeit – ein wirtschaftlicher Rückstand, unter anderem bedingt durch die dort kleinteiligere

Wirtschaftsstruktur und fehlende Zentralen der Großunternehmen. Auch in der alten Bundesrepublik konnten Unterschiede zwischen den Regionen nur in einem jahrzehntelangen dauernden Prozess angeglichen werden. 30 Jahre nach dem Fall der Mauer ist vieles erreicht, gleichwohl sind in einigen Bereichen die Folgen der Teilung und Wendezeit noch erkennbar, in anderen nicht mehr. Heute gilt es deshalb, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr getrennt nach Ost und West, sondern mit Blick auf bestehende Problemlagen und aktuelle Entwicklungen anzugehen.

## 2. Räumliche Strukturen und Wohnraum

Die historisch gewachsene, **dezentrale Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur** ist eine der sozioökonomischen Stärken Deutschlands. Städte und ländliche Räume sind vielschichtige und facettenreiche Lebensräume, die sich hinsichtlich ihrer Kultur- und Naturlandschaften, Geschichte sowie der Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und Kultur unterscheiden. Zu große räumliche Disparitäten stellen jedoch den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland in Frage. Die Zusammenlegung zu großen Einheiten schwächt die Identifikation mit der Heimatgemeinde oder dem Heimatkreis, verringert die Erreichbarkeit von Verwaltungen und Kommunalpolitik und löst oft Akzeptanzprobleme aus.

**Ländliche Räume** weisen mit (Klein-)Städten und Gemeinden sehr unterschiedliche Potenziale und Herausforderungen auf. Einerseits gibt es prosperierende ländliche Regionen mit dynamischen Unternehmen, qualifizierten Arbeitsplätzen und bezahlbarem Wohnraum und hoher Lebensqualität. Andererseits gibt es solche mit gravierenden ökonomischen und sozialen Defiziten wie fehlenden Arbeitsplätzen sowie Leerstand und Funktionsverlusten der Ortskerne. Dazwischen gibt es eine große Spannweite an Regionen mit differenzierten Stärken und Schwächen. Eine dünne Besiedlungsdichte und größere Entfernungen zu den Zentren bringen besondere Herausforderungen für flächendeckende Versorgungs- und Mobilitätsangebote mit sich.

**Ballungsgebiete und Großstädte** profitieren vielfach von öffentlichen Einrichtungen und größeren Unternehmen. In vielen Städten ziehen Menschen zu oder sie pendeln zur Arbeit hinein. Aber auch die Situation in Ballungsgebieten und Städten ist außerordentlich differenziert. Es gibt attraktive Städte und Stadtteile mit Zuzug, Arbeitsplätzen und breiten kulturellen Angeboten, aber auch solche, die aufgrund wirtschaftlicher Umbrüche Arbeitsplätze und Bevölkerung verloren haben, deren Bausubstanz und Infrastruktur deutliche Spuren des Strukturwandels zeigen.

Die **Wohnraumversorgung** in Deutschland ist regional unterschiedlich und führt zu großen Differenzen bei Mieten und Baulandpreisen. Kommunen mit angespanntem Wohnungs-

markt und hohem Bedarf am Bau neuer und bezahlbarer Wohnungen (re-) aktivieren Flächen, insbesondere Brachflächen im Innenbereich mit guter ÖPNV-Anbindung. Für Planungsprozesse und Bauvorhaben fehlen dabei vielfach ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen. Oft geht dies nicht so schnell vonstatten, wie es angesichts des Wohnraummangels wünschenswert wäre. Demgegenüber verliert Wohneigentum in Gebieten mit hohem Leerstand drastisch an Wert.

Änderungen der Einzelhandelsstruktur und Konsumgewohnheiten, die Aussiedlung von Gewerbebetrieben und die Konzentration öffentlicher Einrichtungen haben den **Ortskernen** viele Angebote und Funktionen genommen und mindern die Attraktivität der betroffenen Orte und Regionen. Bundesweit kann gut ein Viertel der Bevölkerung, vor allem in den dünn besiedelten ländlichen Regionen, einen Lebensmittelmarkt nicht fußläufig erreichen. Zudem liegen Wohn- und Arbeitsort immer häufiger in unterschiedlichen Gemeinden mit der Folge, dass Pendlerzahlen und -entfernungen steigen.

Bund und Länder unterstützen die Stadt- und Ortsentwicklung in vielfältiger Weise, insbesondere über die Städtebauförderung und Dorfentwicklung. Demgegenüber brechen über Modellprojekte aufgebaute Strukturen und Prozesse oft nach deren Beendigung weg, wenn eigenständige Folgeprozesse und -maßnahmen nicht implementiert werden.

## 3. Soziale Daseinsvorsorge

Angebote der **sozialen Daseinsvorsorge** und Teilhabemöglichkeiten der Menschen vor Ort entscheiden über die Lebensqualität und sind für Kommunen wichtige Standortfaktoren. Eine hohe Bedeutung haben beispielsweise Arztpraxen, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Kindergärten, Schulen, Bibliotheken, Kultureinrichtungen, Dorfgemeinschaftshäuser, Sport- und Spielplätze sowie Einkaufsmöglichkeiten. Dabei besteht ein Bedarf nach differenzierten Angeboten für alle Lebensphasen. Das Vorhandensein und die Qualität von Angeboten sind für die Lebensverhältnisse der Menschen, für ihre Entscheidungen zum Bleiben, für Zu- oder Wegzug sowie für Standortentscheidungen von Unternehmen relevant. In abgelegenen Regionen und solchen mit Bevölkerungsrückgang erleben die Menschen einen spürbaren Rückbau öffentlicher Infrastrukturen und von Nahversorgungsangeboten mit negativen Auswirkungen auf die Attraktivität des Umfelds.

**Kindertagesstätten und Kindertagespflege** sind eine wesentliche Grundlage für die Entwicklungs- und Teilhabechancen für alle Kinder. In den Ländern und zwischen den Kommunen unterscheiden sich die Angebote jedoch zum Teil erheblich; Unterschiede bestehen etwa bei den Öffnungszeiten, dem Personalschlüssel oder der Höhe der Elternbeiträge. Angesichts der hohen Bedeutung der Kindertagesbetreuung

sowohl für die frühkindliche Bildung als auch für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf läuft diese starke regionale Heterogenität dem Ziel gleichwertiger Lebenschancen für Kinder und Eltern zuwider. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kinderbetreuung ein wesentlicher Kostenfaktor in vielen Kommunen ist.

Auch in der **Grundschulzeit** werden durch gute Bildung, Betreuung und Erziehung wichtige Grundlagen für eine herkunftsunabhängige Entwicklung gelegt. Rund zwei Drittel der Grundschulen verfügen über **Ganztagsangebote**. Trotz der steigenden Zahlen hat jedoch fast jedes fünfte Kind kein oder nur ein unzureichendes Betreuungsangebot.

Allein in Kitas ist die Zahl des **pädagogischen Personals** in den letzten zehn Jahren massiv gestiegen. Da die Nachfrage immer weiter steigt, fehlen bis 2025 trotzdem rund 190.000 Erzieherinnen und Erzieher für Kita- und Grundschulkindern. Hier besteht ein besonderer Bedarf an Fachkräften.

Besonders auf kommunaler Ebene, dort wo Bürgerinnen und Bürger die Angebote nutzen, werden **Bildung**, Weiterbildung und Betreuungsangebote zunehmend relevante Standortfaktoren. Dies gilt für wohnortnahe Schulen auch in ländlichen Räumen, für attraktive Ausbildungsplätze und den Zugang zu Hochschul- und Weiterbildung. Kommunen, die ein aktives Standortmarketing betreiben, verweisen heutzutage auch auf die Besonderheiten der kommunalen Bildungslandschaft wie beispielsweise die digitale Ausstattung der Schulen, ortsansässige Fachhochschulen und Universitäten. Zugänge zu vielfältigen und passgenauen Angeboten des lebensbegleitenden Lernens sind heute wichtiger denn je.

**Jugendliche und junge Erwachsene** haben aufgrund des demografischen Wandels eine Schlüsselrolle für die Zukunftsperspektiven gerade ländlicher Regionen. Die meisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen möchten gern in ihrer Heimat bleiben. Für Ausbildung und Studium wählen sie jedoch oft größere Städte mit entsprechenden Bildungsangeboten. Nach der Ausbildung können sich viele vorstellen, in die Heimat zurückzukehren. Sie machen diese Entscheidung jedoch abhängig von der Verfügbarkeit von attraktiven Arbeitsplätzen, Wohnraum, Infrastrukturen und Angeboten im Ort. Dies sind wesentliche Bedingungen, um insbesondere **jungen Familien** die Möglichkeit zu geben, aus den Ballungsräumen aufs Land zu ziehen.

Die **Integration ist in städtischen und ländlichen Räumen gleichermaßen wichtig für das Zusammenleben**. Wichtige Orte sind neben dem Arbeitsplatz Kitas, Schulen und Vereine. Deren Bestand konnte in manchen ländlichen Räumen durch den zusätzlichen Bedarf geflüchteter und zugezogener Menschen gesichert werden. Vor allem in den Ballungsräumen nahm der Bedarf an Kitas und Schulen erheblich zu. Bei der

Gestaltung der Integration brauchen die ländlichen Räume ganz andere Unterstützung als Ballungsräume.

Die großen Potenziale **älterer Menschen** für die Gesellschaft kommen noch nicht ausreichend zur Entfaltung. Dies gilt sowohl für die Einbindung älterer Menschen zum Beispiel im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements als auch für die Weitergabe von Erfahrungswissen. Für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung sind die Themen Mobilität, Wohnen und Gesundheit von großer Bedeutung. Gerade für sie ist Barrierefreiheit auch in strukturschwachen Regionen ein wichtiger Faktor, um ihnen in allen Regionen ein selbstbestimmtes Leben in der Mitte der Gesellschaft zu ermöglichen.

In den nächsten Jahren werden viele Ärztinnen und Ärzte in den Ruhestand gehen. Gleichzeitig zeichnen sich Schwierigkeiten ab, ärztlichen Nachwuchs zu gewinnen. Zudem steigt mit der wachsenden Zahl hochbetagter Menschen der Unterstützungsbedarf. Gerade diese Entwicklungen stellen die **Gesundheits- und Pflegeversorgung** vor große Herausforderungen. Es gilt, eine wohnortnahe und qualitativ hochwertige ambulante und stationäre medizinische Versorgung sowie gut ausgebaute und verlässliche Pflegestrukturen nachhaltig zu gewährleisten, um überall eine gleichbleibende Lebensqualität zu sichern und zu erhalten. Zielgerichtete Hilfe im Vorfeld und Umfeld der Pflege kann den Pflegebedarf vermeiden, hinauszögern oder verringern. Dabei sind die Anteile von stationärer, ambulanter und familiärer Pflege in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bei der Versorgung mit Haus- und Fachärztinnen und -ärzten, Pflege- und Rettungsdiensten sowie Apotheken steht in dünn besiedelten ländlichen Räumen die Erreichbarkeit im Vordergrund.

#### 4. Wirtschaft und Innovation

Gleichwertige Lebensverhältnisse und **Wirtschaftskraft** in den Regionen stehen in einem engen Zusammenhang: Eine florierende regionale Wirtschaft bietet den Menschen gute Einkommensmöglichkeiten und attraktive Arbeitsplätze. Die mit hoher Wirtschaftskraft einhergehenden Steuereinnahmen verschaffen den Kommunen die nötige Handlungsfähigkeit für Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Angebote für die Bürgerinnen und Bürger.

Die gesamtwirtschaftliche Lage und die regionalpolitischen Maßnahmen haben insgesamt dazu beigetragen, dass sich wirtschaftlich weniger leistungsfähige Regionen in den letzten Jahren positiv entwickelt haben. Gleichwohl bestehen zwischen den Regionen Deutschlands weiterhin erhebliche ökonomische Disparitäten, zum Beispiel bei Wachstum, Produktivität und Arbeitslosigkeit und bei den Einkommen. Strukturschwache Gebiete gibt es überall in Deutschland, in Ost- und Westdeutschland und in ländlichen und urbanen Regionen.

Vor diesem Hintergrund muss auch das Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 betrachtet werden.

Auch mit Blick auf den **Arbeitsmarkt** zeigen sich erhebliche Disparitäten. Durch die positive gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland und das Wachstum in den letzten zehn Jahren ist die Arbeitslosenquote auf rund 5 % zurückgegangen und die Zahl der Beschäftigten ist auf rund 45 Millionen gestiegen. Dieser Rückgang der Arbeitslosigkeit und ansteigender Fachkräftemangel lassen sich in nahezu allen Regionen beobachten. Die Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten auf die attraktiven Großstädte und deren Umland hat jedoch zulasten vieler peripherer ländlicher Räume zugenommen, insbesondere in Ostdeutschland. In strukturschwachen und vom demografischen Wandel stärker betroffenen Regionen zeigt sich trotz sinkender Arbeitslosigkeit eine gleichzeitig sinkende Erwerbstätigenzahl mit Auswirkungen auf die Entwicklungschancen dieser Regionen. Großräumig betrachtet besteht nach wie vor neben einem deutlichen Ost-West-Gefälle ein zunehmendes Nord-Süd-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit.

Auch die Relevanz sogenannter **weicher Standortfaktoren** etwa in den Bereichen der frühkindlichen und schulischen Bildung, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder des kulturellen Angebots, stellen neue Herausforderungen für strukturschwache Regionen dar. Hier trifft man eher finanziell unterdurchschnittlich ausgestattete Kommunen, die im Standortwettbewerb und auch bei der Daseinsvorsorge größere Schwierigkeiten haben. Häufig zeigt sich, dass Wirtschaftsförderung und soziale Ortsentwicklung nur gemeinsam wirken.

## 5. Digitale Infrastrukturen und Mobilität

Die Vorteile **digitaler Infrastrukturen** liegen auf der Hand: Sie haben das Potenzial, Standortnachteile und große Entfernungen auszugleichen. Unabdingbare Voraussetzung hierfür sind leistungsfähige und flächendeckende Breitbandinfrastrukturen sowie damit korrespondierende Mobilfunknetze. Auch Wirtschaftsunternehmen aller Größenordnungen sind ohne entsprechende digitale Anbindung schon jetzt häufig nicht mehr arbeits-, konkurrenz- und entwicklungsfähig. Ohne Digitalisierung fehlen heute viele Perspektiven für das Leben und Wirtschaften vor Ort. Und ohne die erforderlichen technischen Infrastrukturen gibt es keine Digitalisierung. Digitale Netze gehören heute ebenso zur Daseinsvorsorge wie Energie- und Wasserversorgung und sind letztendlich auch – wie es der Bundespräsident formulierte – „Dableibe-Vorsorge“ in ländlichen Regionen. Der Ausbau der digitalen Infrastrukturen kann insbesondere in ländlichen Räumen dazu beitragen, den Zentralisierungsbewegungen in Richtung der Ballungsräume, die häufig mit hohen Kosten sowie Belastungen für Infrastrukturen, Gesellschaft und Umwelt einhergehen, entgegenzuwirken und eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu erreichen.

Trotz erheblicher Förderanstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen beim Ausbau **leistungsfähiger Breitbandfestnetze** sind viele Regionen, insbesondere in den ländlichen Räumen, von den gesteckten Zielen noch weit entfernt. Lange Genehmigungsverfahren und fehlende Kapazitäten bei den Bauunternehmen sind wesentliche Gründe dafür, dass Deutschland Schwierigkeiten hat, das Tempo hier zu erhöhen.

Auch beim **Mobilfunk** ist die Versorgungslage nicht zufriedenstellend. Selbst im älteren Standard GSM (v. a. für die Sprachtelefonie), aber erst recht beim 4G-Netz bestehen derzeit noch erhebliche flächenbezogene Versorgungslücken. Auf dem Mobilfunkgipfel 2018 wurde vereinbart, bis Ende 2021 eine Abdeckung von 99 % aller Haushalte in jedem Bundesland zu erreichen. Die neuen Versorgungsaufgaben aus der aktuellen Frequenzversteigerung (5G) werden das mobile Internet noch weiter in den ländlichen Raum tragen. Diese Versorgungsaufgaben beziehen sich bisher auf Haushalte und Verkehrswege und nicht auf die Fläche.

Trotz Digitalisierung sind für alltäglich zu erledigende Wege, direkte Kontakte der Menschen untereinander und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausreichende Mobilitätsangebote unverzichtbar. Nur so können wichtige Einrichtungen wie Arztpraxen und Krankenhäuser, Kitas und Schulen, soziale, sportliche und kulturelle Angebote und sonstige Angebote der Nahversorgung sowie Orte des politischen Austauschs erreicht werden. Zeitgemäße Mobilitätsangebote und der ÖPNV gehören zur Grundversorgung in Stadt und Land. Sie sind Voraussetzung, um wichtige Einrichtungen auch ohne PKW erreichen zu können. Darauf sind insbesondere Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, einkommensschwache Menschen sowie Menschen mit Behinderung angewiesen. Insbesondere in ländlichen Räumen besteht ein Bedarf nach planbaren, gut vernetzten und getakteten Mobilitätsangeboten. Ländliche Räume werden als Wohn-, Lebens- und Arbeitsort nur gewählt bzw. beibehalten, wenn sie gut angebunden und erreichbar sind.

Kommunen in schwieriger Haushaltslage haben häufig beim **ÖPNV**, der in vielen Bundesländern als freiwillige Aufgabe definiert ist, gespart und den Takt ausgedünnt oder sogar ganze Linien eingestellt. Bund, Länder und Kommunen tragen jeweils auf ihrer Ebene die Verantwortung für die Sicherung und Verbesserung eines zeitgemäßen und bedarfsgerechten Mobilitätsangebots in Stadt und Land. Dies gilt umso mehr, wenn ab dem Jahr 2020 die den Ländern bisher zweckgebunden zugewiesenen „Entflechtungsmittel“ für den ÖPNV von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro durch einen erhöhten Umsatzsteueranteil ohne Zweckbindung ersetzt werden.

## 6. Engagement und Zusammenhalt

**Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung** sind für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die nachhaltige

Stärkung der Demokratie und damit für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes von entscheidender Bedeutung. In Deutschland engagieren sich über 30 Millionen Menschen in der Freien Wohlfahrtspflege, im Katastrophenschutz und in der Freiwilligen Feuerwehr, in Vereinen und Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Stiftungen, Gemeinnützigen Gesellschaften, Genossenschaften, Netzwerken und Initiativen. Es sind oft diese zivilgesellschaftlichen Akteure und die Verantwortungsträger in der Kommunalpolitik, die auf gesellschaftliche Herausforderungen in besonderer Weise aufmerksam machen und wirksame Lösungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen entwickeln. Auch engagieren sich viele in der Nachbarschaft oder im privaten Umfeld. Zudem haben sich in den letzten Jahren neue Formen des Ehrenamts und bürgerschaftlichen Engagements in jungen, sozialen, digitalen oder migrantisch geprägten Organisationen gebildet, die die bisherige Engagementlandschaft durch innovative Ansätze weiter vitalisieren.

Gerade in den ländlichen Räumen haben Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement eine lange Tradition und tragen wesentlich zur Sicherung der Daseinsvorsorge, zum Erhalt des Miteinanders und zur Lebensqualität bei. Hier spielen Kirchen, Freiwillige Feuerwehren, Landfrauen und Landjugend sowie Sport- und Kulturvereine eine wichtige Rolle. Insbesondere in dünn besiedelten und vom demografischen Wandel betroffenen Regionen wird es jedoch zunehmend schwieriger, Nachwuchs zu gewinnen, und vielen Vereinen droht Überalterung. Vor allem für kleine Initiativen ist es zudem oft schwer, Unterstützung zu bekommen, zum Beispiel bei rechtlichen Fragestellungen oder bei der Einwerbung von Fördermaßnahmen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen stellen oft Hürden für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement dar.

**Kulturelle Vielfalt** ist ein besonderes Kennzeichen Deutschlands. Vereine, Kunst und Kultur bereichern das Leben im Ort, haben identitätsstiftende Wirkung und leisten einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Teilhabe. Kulturangebote und Mitwirkungsmöglichkeiten gewinnen bei der individuellen Wohnortwahl an Bedeutung. In ländlichen Räumen steht auch die kulturelle Infrastruktur vielerorts vor Umstrukturierungsprozessen. Dabei ist der Erhalt des kulturellen Lebens in der Fläche jedoch von großer Bedeutung. Dort geht es meist darum, vorhandene Angebote zu erhalten und bedarfsgerecht mit attraktiven und inklusiven Angeboten für verschiedene Zielgruppen anzupassen.

Angriffe auf Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit stellen den Staat und die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit vor Herausforderungen. Skepsis gegenüber demokratischen Prozessen und Institutionen bis hin zu offener Feindseligkeit und Ablehnung einer freiheitlichen, friedlichen Gesellschaftsordnung sind keine bloßen Randerscheinungen. Radikali-

sierungstendenzen und die Verhärtung politischer Fronten bedrohen den Zusammenhalt der Gesellschaft und fordern Staat und Zivilgesellschaft heraus.

Eine aktive Zivilgesellschaft, das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern und ein gemeinsames Wirken von Staat und Zivilgesellschaft sind daher elementare Bestandteile einer effektiven Bekämpfung von Extremismus und der Stärkung demokratischer Grundwerte. Sie brauchen insbesondere auf der Ebene der Lokal- und Kommunalpolitik verlässliche Rahmenbedingungen und eine stärkere Anerkennung.

Bund, Länder und Kommunen verfolgen in der Gestaltung der Engagement- und Demokratiepolicies einen dialogorientierten Ansatz und beteiligen die Akteure der Zivilgesellschaft an der Entwicklung und Umsetzung von engagement- und demokratiepolitischen Vorhaben. In den letzten Jahrzehnten wurden im Bereich der politischen Bildung Angebote, Strukturen und Verfahren weiterentwickelt, die demokratisches Denken und Handeln stärken, eine demokratische politische Kultur auf Grundlage der wertebundenen Verfassung weiterhin fördern und zusätzliche Bildungsprozesse und Formen des Engagements anregen.

Engagement heißt, unser demokratisches Gemeinwesen aktiv mitzugestalten. Zur Stärkung der gleichwertigen Lebensverhältnisse gehört deshalb auch, vor Ort die Rahmenbedingungen für die lokale Demokratie zu stärken und das Vertrauen in die demokratisch verfassten staatlichen und kommunalen Institutionen zu fördern. Beteiligungsmöglichkeiten können einen Beitrag leisten, politisches Engagement auf kommunaler und lokaler Ebene zu fördern. Auch viele zivilgesellschaftliche Strukturen sind durch demokratische Entscheidungsprozesse geprägt.

## 7. Finanzsituation der Kommunen

Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind insbesondere die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen, Infrastrukturen, Daseinsvorsorge und freiwillige Leistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger erhalten bzw. anpassen zu können, von zentraler Bedeutung. Die Gemeinden haben nach dem Grundgesetz die Aufgabe, sich um die sogenannten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung zu kümmern. Mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist auch die Pflicht der finanziellen Eigenverantwortung verbunden. Insgesamt werden den Ländern ab 2020 aufgrund der Föderalismusreform 2017 zusätzliche Einnahmen von fast 10 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, die von den Ländern in Teilen auch für eine Stärkung der Kommunalfinanzen eingesetzt werden können.

Räumliche Disparitäten **bei den Einnahmen** bestehen insbesondere bei den stark wirtschaftsbezogenen Gewerbe-

und Gemeinschaftssteuern. Ländliche Gemeinden sowie strukturschwache Städte weisen im Mittel eine unterdurchschnittliche Steuerkraft auf. Auf der Ausgabenseite haben insbesondere stark unterschiedliche Belastungen durch Sozialausgaben, die die Kommunen nur zum Teil beeinflussen können, einen starken Einfluss auf die Finanzlage. Finanzschwache Kommunen haben Schwierigkeiten, die Lebensbedingungen aktiv zu gestalten und die Planungs- und Kofinanzierungskapazitäten für die Nutzung von Fördermitteln aufzubringen. Dadurch verringern sich auch die Möglichkeiten, mittel- bis langfristig höhere Steuereinnahmen zu erlangen. Sofern dies nicht durch Zuweisungen der Länder, Finanzhilfen des Bundes und den Kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen wird, kann es zu einer Verfestigung oder weiteren Zunahme von Disparitäten zwischen den Kommunen kommen.

Diese Disparitäten manifestieren sich nicht zuletzt in einer starken Divergenz kommunaler **Altschulden** und Kassenkreditbestände. Für die ungleiche Höhe der kommunalen Altschuldenstände ist nicht primär der Bund verantwortlich. Die hieraus resultierenden Belastungen wiederum erschweren den betroffenen Kommunen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Die **Altschulden kommunaler Wohnungsbaunternehmen und Wohnungsbaugenossenschaften** betreffen ausschließlich ostdeutsche Flächenländer. Auf diese Problematik zielte die Umsetzung der Altschuldenhilferegelungen bis zum Jahr 2013 sowie das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost ab. Zudem führte der starke Bevölkerungsrückgang seit der Wiedervereinigung zu hohen Wohnungsleerständen – zuletzt vor allem in kleinen Orten. Durch diese Entwicklung verharteten auch die Mieteinnahmen auf einem geringen Niveau. Dennoch mussten Investitionen getätigt werden, wie zum Beispiel für die energetische Sanierung von Gebäuden. Gemeinsam mit den schon vorhandenen Altschulden führte diese Entwicklung zu einer finanziellen Schieflage dieser Wohnungsbaunternehmen.

### III. Handlungsempfehlungen - Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen

Gute Entwicklungschancen und faire Teilhabemöglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen – unabhängig von ihrem Wohnort – hängen ab von Arbeitsmöglichkeiten, Infrastrukturen und Daseinsvorsorge in den Regionen und Orten. Das zivilgesellschaftliche, oft ehrenamtliche, Engagement bietet den Menschen Möglichkeiten sich einzubringen und trägt viele Angebote, die das Lebensumfeld in den Orten attraktiv machen. Insgesamt werden so der Zusammenhalt in unserer Gesellschaft und unsere Demokratie gestärkt. Die Situationsbeschreibung ergibt ein komplexes Bild der Lebensverhältnisse in Deutschland, das sich nicht an der Himmelsrichtung oder an einem Stadt-Land-Gegensatz orientiert, aber die Ungleichgewichte deutlich macht.

Zur Umsetzung der ihr im Einsetzungsbeschluss vom 18. Juli 2018 gestellten Aufgaben haben die Facharbeitsgruppen der Kommission Handlungsempfehlungen vorgelegt, um effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen. Auf ihnen basieren die in diesen Schlussfolgerungen ausgesprochenen Empfehlungen. Sie sollen möglichst ziel- und bedarfsgerecht sein und als politische Leitlinien in wichtigen Politikfeldern auch für die nächste Dekade verstanden werden. Dabei wird der Rahmen der nach Haushalts- und Finanzplanung zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigt. Für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse tragen alle staatlichen Akteure gemeinschaftlich Verantwortung. Auf die weiteren Empfehlungen der Facharbeitsgruppen wird verwiesen.

#### 1. Aktive Strukturpolitik

Deutschland braucht eine aktive Strukturpolitik, damit Disparitäten zwischen einzelnen Regionen abgebaut werden und auch die strukturschwachen Regionen im ganzen Land eine gute Entwicklung nehmen können. Die Menschen in Deutschland sollen unabhängig von ihrem Wohnort gleiche Chancen und gute Arbeits- und Lebensperspektiven haben.

Der Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird künftig als Leitplanke Berücksichtigung finden

- in einer konsequenten Förderpolitik für strukturschwache Regionen überall in Deutschland,
- in einer aktiven, bedarfsgerechten Arbeitsmarktpolitik und
- in einer zielgerichteten Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft.

Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

#### Mit einem neuen gesamtdeutschen Fördersystem strukturschwache Regionen gezielt fördern

Nach der deutschen Einheit war die regionale Strukturpolitik insbesondere auf das Zusammenwachsen von Ost und West ausgerichtet. Durch das Auslaufen des Solidarpakts II zum Ende des Jahres 2019, der den Großteil der investiven Maßnahmen des Bundes in den ostdeutschen Ländern zusammenfasste, besteht Handlungsdruck. Gleichzeitig stehen auch strukturschwache Regionen in Westdeutschland vor wirtschaftlichen Herausforderungen. Diesen beiden Entwicklungen folgend haben sich die Koalitionspartner im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode auf die Schaffung eines neuen gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen noch im Jahr 2019 verständigt. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir:

- Die Unterstützung soll sich an alle strukturschwachen Regionen – ländliche wie städtische – in allen Bundesländern richten. Sie ergänzt bestehende Maßnahmen des Bundes wie beispielsweise den Bund-Länder-Finanzausgleich. Kern des Fördersystems ist das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Bei den der GRW zugrunde liegenden Indikatoren soll eine demografische Komponente in das Indikatorsystem mit einer spürbar höheren Gewichtung eingebaut werden. So können die zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklungs- und Erwerbspotenziale in der Region und die Bedeutung des demografischen Wandels einschließlich der Wanderungsbewegungen für die Strukturpolitik angemessen berücksichtigt werden.
- Neben unternehmensnahen Maßnahmen der klassischen Wirtschaftsförderung sollen zusätzlich Programme aus den Bereichen Forschung und Innovation, Fachkräfteversorgung, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie soziale und technische Infrastruktur in das Fördersystem einbezogen werden. Dies soll die Attraktivität der Regionen erhöhen. Bei der Ausgestaltung von Förderkonditionen können die Einzelprogramme autonom alternative Ansätze verwenden. Sie können wie bisher auch außerhalb der wirtschaftlich strukturschwachen Regionen zum Einsatz gebracht werden.
- In der Vergangenheit noch auf Ostdeutschland beschränkte Programme sollen überprüft und auf alle strukturschwachen Regionen ausgeweitet werden. Zudem wird eine stärkere Innovationsorientierung und Koordinierung der Programme empfohlen. Geeignete Förderprogramme sollen Förderpräferenzen zugunsten strukturschwacher Regionen erhalten, bleiben aber fachlich und finanziell autonom.
- Mit einem neuen Wettbewerbsverfahren sollen ergänzende Erkenntnisse für die Unterstützung strukturschwacher

Regionen gewonnen werden. Die Finanzierung soll zunächst durch nicht abgerufene und nicht gebundene GRW-Bundesmittel erfolgen, die überjährig gebündelt und für Projekte in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden.

Die Erkenntnisse aus erfolgreichen Modellvorhaben sollen, soweit möglich, in die Regelförderinstrumente überführt oder für die praktische Anwendung durch Länder, Kommunen und andere Akteure genutzt werden.

### Entwicklung ländlicher Räume stärken

Die gezielte Stärkung insbesondere strukturschwacher ländlicher Räume kann zur Erhaltung und Steigerung ihrer Attraktivität beitragen und ihre Entwicklungsdynamik befördern. Wir empfehlen:

- In ländlichen Räumen sollen integrierte, flexible und multifunktionale Lösungen dort besonders unterstützt werden, wo aufgrund dünner Besiedlung, Randlege, demografischen Wandels, schwacher Versorgungsstrukturen und Erreichbarkeitsproblemen sektorale Maßnahmen allein oft nicht tragfähig sind. So sollen neue Handlungsspielräume eröffnet werden, um vorhandene Mittel bedarfsgerecht und verlässlich einzusetzen. Dazu gibt es Überlegungen in mehreren Facharbeitsgruppen.
- Die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sollen auf die besonderen Herausforderungen in den ländlichen Räumen (z. B. Leerstand, Verödung und Funktionsverlust der Dorfkerne und fehlende Angebote für die Dorfgemeinschaften, Wegbrechen von Mobilität und Versorgung oder Defizite bei der digitalen Infrastruktur und ihren künftigen Anwendungsformen) fokussiert werden und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in den ländlichen Regionen beitragen.
- Im Zentrum stehen Investitionen in eine erreichbare Grundversorgung sowie in attraktive und lebendige Ortskerne (auf Basis der „Integrierten Konzepte“) in ländlichen Räumen, die mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen haben, das heißt außerhalb der Suburbanisierungsräume (sogenannte „Speckgürtel“). Die Bundesregierung soll gemeinsam mit den Ländern eine räumliche Abgrenzung unter Einbeziehung von Strukturschwäche-Indikatoren vornehmen.
- Die rechtliche Umsetzung ist zu besprechen.

### Regionale Arbeitsmärkte aktiv gestalten

Gleichwertige Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind nur dann gewährleistet, wenn es vor Ort bedarfsgerechte Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten gibt. Regionen müssen für Unternehmen ebenso wie für Schulabgängerinnen und

-abgänger sowie Beschäftigte und ihre Familien attraktiv sein, um einerseits Abwanderung, andererseits Betriebsschließungen vorzubeugen und somit Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Wir empfehlen daher:

- Verbünde aus Wirtschaft, Sozialpartnern, Bildungsinstitutionen, Agenturen für Arbeit und Jobcentern sowie Land und Kommunen sollen in strukturschwachen Regionen bedarfsorientiert und abgestimmt die regionale Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation verbessern,
- dass der Bund im Rahmen der Nationalen Weiterbildungsstrategie die geltende Regelung zur Verkürzung der Umschuldauer überprüft, um den Zugang Langzeitarbeitsloser und Geringqualifizierter zum Arbeitsmarkt zu fördern,
- im Übergang zwischen Schule und Berufsausbildung sollen die vielfältigen Fördermöglichkeiten besser aufeinander abgestimmt, effektiver umgesetzt und die Gründung weiterer überbetrieblicher Berufsbildungsstätten geprüft werden.

### Dezentralisierung fördern

Für die Teilhabe am Arbeitsleben in allen Regionen sind Dezentralisierungsmaßnahmen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie den Aufbau von neuen Hochschul- und Forschungsstandorten, um Regionen nachhaltige Wachstumsimpulse zu geben. Wir empfehlen:

- Bund und Länder sollten die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen vornehmen – und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten. Die Lebensqualität wird als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung gestärkt. Die Länder sollten die Potenziale der Hochschul- und Wissenschaftspolitik für den strukturellen Wandel verstärkt ausschöpfen. Angestrebt werden sollten Cluster von (Fach-)Hochschulen, Behörden, Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen, sodass Ausbildung und praktische Anwendung nah beieinander liegen.
- Auch Unternehmen sollten sich dezentral im ländlichen Raum ansiedeln, was durch aktive Strukturpolitik unterstützt werden kann.
- Mit runden Tischen „Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ sollen Beiträge der öffentlichen Hand und der Unternehmen für die regionale Strukturpolitik auf Kreisebene gebündelt werden. Zudem kann mit den bisherigen und weiteren lokalen Bündnissen für Familie die Vereinbarkeitssituation für Beschäftigte unter Beteiligungen von Unternehmen und Kommunen fortentwickelt werden.

## 2. Digitalisierung und Mobilität

Deutschland braucht überall moderne Infrastrukturen, damit die digitale Anbindung und die Mobilität für Menschen und Unternehmen in allen Regionen gewährleistet sind. Der Ausbau der digitalen Infrastrukturen und zeitgemäße Mobilitätsangebote stellen Grundvoraussetzungen dar, um die ländlichen Räume attraktiv und lebenswert zu erhalten.

Der Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird künftig als Leitplanke Berücksichtigung finden

- in einem intensivierten Ausbau der Glasfasernetze,
- in einer flächendeckenden Bereitstellung leistungsfähiger Mobilfunknetze und
- in einer verzahnten Mobilitätspolitik für Stadt und Land.

Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

### Digitalisierung schnell und flächendeckend erreichen

Schnelle Breitbandverbindungen sind für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen existenziell und ein wichtiger Standort- und Wettbewerbsfaktor. Die Bereitstellung der Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur ist mithin Voraussetzung für politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen. Die besondere wirtschaftliche Bedeutung teilt die Breitband- und Mobilfunkversorgung mit anderen Infrastrukturen und Dienstleistungen.

Die besondere Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen beim Breitbandausbau wie auch beim Aufbau der Mobilfunknetze liegt darin, an allen Orten unseres Landes die flächendeckende Verfügbarkeit von Telekommunikationsdienstleistungen zu erreichen. Den Staat trifft eine besondere (Gewährleistungs-)Verantwortung, wenn er die Bereitstellung grundsätzlich privater Tätigkeit überlässt. Staatliche Maßnahmen müssen dort in Betracht gezogen werden, wo der marktwirtschaftliche Ausbau diese Versorgung in einem angemessenen zeitlichen, qualitativen und finanziellen Rahmen nicht leistet.

Wir empfehlen, die Investitionen in den **Ausbau digitaler Infrastruktur** in der Fläche voranzutreiben und finanziell abzusichern, damit fehlende Infrastruktur nicht länger ein Engpass bei der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft bleibt, und dazu rechtliche und verwaltungstechnische Hürden für den Ausbau abzubauen und insbesondere für schwierige Versorgungssituationen neue Wege zu ermöglichen.

Wir empfehlen, die Idee einer **Infrastrukturgesellschaft** zur

Bereitstellung von Mobilfunktechnologie zu prüfen, um den Aufbau und den Betrieb solcher Infrastrukturen in all jenen Gebieten zu gewährleisten, in denen sich private Anbieter nachweislich nicht in der Lage sehen, dies auf wirtschaftliche Art und Weise selbst zu tun.

Zudem sollten wesentliche Behördenleistungen online angeboten und barrierefrei gestaltet werden. Darüber hinaus wird den Ländern empfohlen, insbesondere in den strukturschwachen oder dünn besiedelten Regionen die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten zur Nutzung digitaler Angebote auch finanziell zu fördern („smart regions“).

Für den **Breitbandausbau** empfehlen wir vor dem Hintergrund der bereits laufenden Prozesse dem Bund und den Ländern

- die aktuelle Förderpraxis für den flächendeckenden Ausbau der Glasfasernetze fortzuführen,
- ein langfristiges, über 2025 hinausreichendes Infrastrukturziel zu verfolgen, nämlich eine flächendeckende Versorgung mit FTTB/FTTH (Glasfaser bis ans Gebäude bzw. bis ins Haus), mit dem Anspruch, bereits in naher Zukunft einen substantiellen Versorgungsgrad zu erreichen. Dies bedeutet einen prioritären und zeitnahen Ausbau insbesondere in den bislang deutlich unterversorgten ländlichen Räumen,
- beim Ausbau den Anschluss von Mobilfunkstandorten an das Glasfasernetz (insbesondere im Bereich 5G) sicherzustellen,
- die Bereitstellung ausreichender Mittel des Bundes und der Länder im Rahmen eigenständiger Breitbandförderprogramme, die ausschließlich Projekte in unterversorgten Gebieten (sog. „weiße“ und „graue“ Flecken) fördern,
- Beschleunigung und Standardisierung der für den Glasfaserausbau relevanten Genehmigungsverfahren sowie Optimierung der Beratungsleistungen der Kommunen.

Mobile Sprachtelefonie und Datennutzung gehören zum Alltag der Menschen. Smarte Technologien gewinnen rasant an Bedeutung. Daher empfehlen wir, beim **Ausbau stabiler und leistungsfähiger Mobilfunknetze** der flächenbezogenen Versorgung Vorrang vor einmaligen Einnahmen aus der Frequenzvergabe zu geben. Weitere Empfehlungen sind

- zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung in ländlichen Räumen noch im Jahr 2019 weitere ambitionierte Ausbauziele zu vereinbaren,
- die Vereinbarung mit den Telekommunikationsunternehmen zur Nutzung der bereits zugeteilten niedrigen

Frequenzbereiche (unterhalb 1 GHz) für den 5G-Rollout,

- den Wettbewerb im Mobilfunkbereich aktiv zu beleben, indem die Möglichkeiten des neuen europäischen Telekommunikationsrechts im Telekommunikationsgesetz voll umgesetzt werden (z. B. Mitnutzung von Infrastrukturen, lokales Roaming),
- rechtzeitig vor der Einleitung neuer Frequenzvergaben im Sinne der flächendeckenden Haushalts- und Gebietsversorgung auch neuartige Vergabeverfahren zu prüfen, z. B. eine Versteigerung zu „negativen Preisen“ bei verbindlichen Versorgungspflichten,
- die Kontrolle der Versorgungsauflagen in der Fläche zu verbessern und durch wirksame Sanktionsinstrumente abzusichern.

### Mobilität in Stadt und Land sichern

Bund, Länder und Kommunen räumen einer zeitgemäßen, flexiblen Mobilität und der Erreichbarkeit von lokalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Regionen und für alle Bevölkerungsgruppen eine hohe Priorität ein. Mobilität und Erreichbarkeit sind unverzichtbare, grundlegende Voraussetzungen für direkte menschliche Kontakte, gesellschaftliche Teilhabe, Beschäftigung und wirtschaftlichen Wohlstand. Es geht dabei um die Mobilität in Städten, die Stadt-Umland-Verbindungen und die Mobilität in den ländlichen, insbesondere den dünn besiedelten Räumen.

Ein zuverlässiges Grundnetz mit gut geplanten Anschlussmöglichkeiten ist die Basis für die Sicherung der Erreichbarkeit. Daher empfehlen wir,

- die Umsetzung des „Deutschland-Taktes“ durch Bund und Länder mit Festlegung verbindlicher, konkreter Etappenziele und
- dass Bund, Länder und Kommunen Lösungen entwickeln, um den Nahverkehr auf der Straße mit dem „Deutschland-Takt“ zu verzahnen.

Für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur empfehlen wir,

- Verbindungen zwischen Wachstumszentren und ihrem auch dünner besiedelten Umland sowie in und zwischen dünner besiedelten Regionen zu verstärken und Möglichkeiten bei Bund, Ländern und Kommunen zu schaffen, die eine Realisierung von Maßnahmen aus strukturpolitischen Gründen gewährleisten,
- den Ländern, insbesondere das Schienennetz des ÖPNV im Umfeld der Ballungszentren zügig und vorausschauend zu erweitern, um Überlastungen entgegenzuwirken

sowie zur besseren Anbindung in der Fläche bedarfsgerecht auch stillgelegte Bahnlinien zu reaktivieren,

- ein Mobilitätsmanagement in den Kommunen aufzubauen, zu fördern und den Austausch zu unterstützen.

Für die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse spielt ein flächendeckend verfügbares, leistungsfähiges, erschwingliches und nutzerorientiertes Mobilitätsangebot eine wichtige Rolle. Durch verschiedene Maßnahmen können die Anbindung der ländlichen Räume und die regionalen Verbindungen in der Fläche gestärkt und optimiert werden. Dort, wo die Nachfrage geringer ist, sollen flexible und bedarfsgerechte Lösungen angeboten werden. Wir empfehlen,

- eine auskömmliche Finanzierung des ÖPNV sicherzustellen und den erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder, den sie für die wegfallenden Entflechtungsmittel erhalten werden, verlässlich für die Verbesserung der Mobilität, insbesondere in ländlichen Räumen einzusetzen,
- die Einführung von Mindestreichbarkeiten für zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf Ebene der Länder zu prüfen,
- das Personenbeförderungsgesetz so zu reformieren, dass flexiblere Mobilitätsangebote in der Fläche (z.B. On-demand-Verkehre, experimentelle Angebote) leichter und dauerhaft genehmigungsfähig werden, sofern diese die Linienverkehre ergänzen und stärken,
- dass Länder und Kommunen im Sinne eines regionalen Mobilitätsmanagements aktiv kooperieren, um Verbindungen und Anschlüsse mit den angrenzenden Nachbarn zu optimieren,
- standardisierte Echtzeit-Daten auch der Verkehrsunternehmen zugänglich zu machen und in ein gemeinsames, offenes System zu überführen,
- zusätzliche Expressverbindungen für den Berufsverkehr, wo möglich eine Taktverdichtung sowie Querverbindungen zur besseren Vernetzung im Umland und in peripheren Räumen.

### 3. Starke und lebenswerte Kommunen

Deutschland braucht starke lebenswerte Kommunen, damit die kommunale Selbstverwaltung und die Demokratie für die Menschen erlebbar und die notwendigen Einrichtungen für das tägliche Leben in ihrem Wohnort vorhanden bleiben. Lebensqualität vor Ort und wirkungsvolle kommunale Selbstverwaltung gehen Hand in Hand.

Der Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird künftig als Leitplanke Berücksichtigung finden

- in einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik,
- in einer konsequenten Bau- und Wohnungspolitik für bezahlbaren Wohnraum,
- in einer flexibleren Nutzung der Möglichkeiten der Raumordnung und
- in einer bedarfsorientiert und partizipativ ausgerichteten Sozialraumplanung.

Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

### **Eine faire Lösung für kommunale Altschulden und für die Verschuldung der kommunaler Wohnungswirtschaft**

Für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind auch die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen, für ihre Bürgerinnen und Bürger Infrastrukturen, Daseinsvorsorge und freiwillige Leistungen gewährleisten zu können, von zentraler Bedeutung. Grundsätzlich sind die Länder für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich. Es ist daher gut, dass sie ab 2020 aufgrund der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2017 zusätzliche Einnahmen von fast 10 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung haben werden, die auch für eine Stärkung der Kommunalfinanzen eingesetzt werden können.

Gleichwohl werden Disparitäten zwischen den Kommunen bei Einnahmen und Ausgaben bleiben, die die Kommunen nur zum Teil selbst beeinflussen können – so weisen ländliche Gemeinden sowie strukturschwache Städte im Mittel eine unterdurchschnittliche Steuerkraft auf. Auf der Ausgabenseite haben insbesondere die stark unterschiedlichen Belastungen durch Sozialausgaben, die die Kommunen nur zum Teil beeinflussen können, starken Einfluss auf die Finanzlage.

Diese Disparitäten manifestieren sich dort besonders deutlich, wo hohe kommunale Kassenkreditbestände bestehen. Hinzu kommt, dass in den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) einige Regionen von hohen Wohnungsleerständen betroffen sind. Zusätzlich sind dort die Wohnungsunternehmen oftmals mit Altschulden aus DDR-Zeiten belastet. In der Folge sinken Liquidität und Beleihungsspielräume in den Wohnungsunternehmen. Zukunftsfähige Investitionen in Bestand und Wohnumfeld bleiben aus. Eine nachhaltige Lösung muss die Stärkung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften (kommunale Wohnungs-

wirtschaft) in den Blick nehmen, die wichtige Akteure in der Stadt- und Regionalentwicklung sind.

Beide Probleme konzentrieren sich im Wesentlichen auf wenige Länder. Trotz zahlreicher Maßnahmen und Anstrengungen der betroffenen Länder werden diese Kommunen absehbar nicht hinreichend in der Lage sein, ihre finanzielle Situation dauerhaft verbessern zu können. Grundsätzlich sind die Länder für die Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich.

Der Bund kann einen Beitrag leisten, wenn es einen nationalen politischen Konsens gibt, den betroffenen Kommunen einmalig gezielt zu helfen. Ein solcher Konsens setzt voraus, dass sichergestellt wird, dass eine neue Verschuldung über Kassenkredite nicht mehr stattfindet. Dazu wäre ein breiter politischer Konsens in den gesetzgebenden Körperschaften und zwischen den Ländern nötig, an einer nachhaltigen Lösung solidarisch mitzuwirken, so dass der Bund gezielt dort bei Zins- und Tilgungslasten helfen kann, wo andere Hilfe alleine nicht ausreichend ist. Zugleich müssen die Ursachen der hohen Kassenkreditbestände angegangen werden. Die Bundesregierung wird zeitnah Gespräche mit dem Deutschen Bundestag, den Ländern sowie den betroffenen Kommunen und den Kommunalen Spitzenverbänden aufnehmen um auszuloten, ob eine solche nationale Lösung möglich ist.

### **Wohnraum erhalten und schaffen**

Mit der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohnungspfels vom 21. September 2018 wird das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen, konsequent umgesetzt. Für die Wohnraumoffensive mit 1,5 Millionen neuen Wohnungen haben sich Bund, Länder und Kommunen im September 2018 darauf verständigt, investive Impulse für den Wohnungsbau zu setzen, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern, Baukosten zu senken und die Fachkräftesicherung voranzutreiben. Allein für den sozialen Wohnungsbau, das Baukindergeld, das Wohngeld und die städtebauliche Förderung stellt die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode 13 Milliarden Euro zur Verfügung. Über eine Grundgesetzänderung im Frühjahr 2019 wurde dem Bund die dauerhafte Beteiligung an der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus ermöglicht. Dafür stellt er ab 2020 weitere Mittel zur Verfügung.

Wir empfehlen darüber hinaus:

- Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder ist für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden fortzuführen. Die Förderung von qualitativem und sicheren öffentlichen Grün- und Freiflächen, sozialen Infrastrukturen, der Erhalt lebendiger Ortsmitten und die Stärkung benachteiligter Stadtteile ist Voraussetzung für ein gutes und gleichwertiges

Zusammenleben in Stadt und Land. Mit der aktuellen Weiterentwicklung der Städtebauförderung soll diese in Zukunft noch schlagkräftiger und passgenauer werden und Gemeinden in strukturschwachen Regionen stärker in den Blick nehmen. Die Städtebauförderung wird in geeigneten Bereichen flankiert durch effektive Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung, um damit sozialverträgliches Wohnen in Deutschland besser zu ermöglichen. Daher soll der Bund sich an der Schaffung sozialen Wohnraums beteiligen und die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau über das Jahr 2021 hinaus fortschreiben.

Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hat Themen wie Flächenaktivierung, Flächenmanagement, Baulandkataster und Anpassungen des Bauplanungsrechts bearbeitet.

### **Möglichkeiten der Raumordnung stärker nutzen**

Der Bund sollte die Raumordnung mit einem eigenständigen Förderinstrument unterlegen, um gezielt Impulse in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf geben zu können. Die einzelnen Fördertatbestände sollten anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ definiert werden. Dazu empfehlen wir:

- der Bund sollte die von den Ländern als Versorgungszentren festgelegten sogenannten Zentralen Orte stärken,
- die Länder sollten die Instrumente der Raumordnung besser nutzen und Planungsprozesse beschleunigen; dabei sollte die Raumordnung Regionalentwicklungskonzepte, die unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern entwickelt wurden, stärker einbeziehen,
- den Ländern und Kommunen, die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten (z. B. Festlegung von Sanierungsgebieten) oder die Instrumente (z. B. Dorfentwicklung, Städtebauförderung) stärker zu nutzen, um die Ortskerne zu beleben und Investitionen in innerörtliche Bauprojekte für Investoren und Eigentümer attraktiver zu machen und Wertverluste zu vermeiden.

### **Integrierte Sozialraumplanung durchführen, integrierende Beratung stärken, demografischen Wandel mitdenken**

Integrierte Sozialraumplanung ist ein Instrument, um auf kommunaler Ebene die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zielgerichteter anzubieten und alle Aspekte der kommunalen Politik bedarfsorientiert zu integrieren. Dabei ist der demografische Wandel, der Disparitäten verstärken kann, in die Bedarfsplanung und partizipative Strategieentwicklung von Regionen und Orten einzubeziehen. Damit sollen möglichst allen Bevölkerungsgruppen ein

selbständiges und selbstbestimmtes Leben im vertrauten Dorf oder Stadtviertel und eine Integration in die örtliche Gemeinschaft ermöglicht werden. Dies gelingt besonders nachhaltig, wenn die Menschen ihr Lebensumfeld in vielen Lebensbereichen (z. B. Wohnen, Bildung, Gesundheit, Mobilität) aktiv mitgestalten können. Als Eckpunkte für eine Integrierte Sozialraumplanung empfehlen wir:

- Angebote und Unterstützungsformate der Verwaltung verschiedener Lebensbereiche und Rechtskreise sollen für die Bürgerinnen und Bürger übergreifend zusammengeführt und den örtlichen Gegebenheiten angepasst werden,
- integrierte bzw. integrierende Beratungs- und Servicestellen (z.B. zu Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, Mobilität und Barrierefreiheit, Jugend-, Familien- und Seniorenarbeit) stärken,
- für diesen Prozess Qualifizierungsangebote sowohl für die Verwaltung als auch für die Zivilgesellschaft anzubieten und Erfahrungen zu bündeln,
- die Datenbasis für kleine räumliche Einheiten (z. B. verbandsangehörige Gemeinden, Stadtviertel, Ortsteile, Dörfer) zu verbessern und ein indikatorbasiertes Monitoring auf kleinräumiger Ebene zu ermöglichen,
- die rechtlichen Grundlagen für die Bedarfsermittlung im Vorfeld der Sozialraumplanung zu prüfen.

### **Kümmererstrukturen einführen, ausbauen und vernetzen**

Kümmerer, Lotsen oder Quartiersmanager sind Personen, die auf der lokalen und regionalen Ebene Informations-, Beratungs-, Koordinierungs- und sonstige Unterstützungsfunktionen wahrnehmen. Kümmererstrukturen sollten möglichst in allen Regionen und Orten/Quartieren mit besonderem Unterstützungsbedarf eingeführt bzw. bedarfsgerecht ausgeweitet und miteinander verknüpft werden. Dazu empfehlen wir:

- Die Länder sollten regionale Qualifizierungs- und Vernetzungsmaßnahmen anbieten.
- Die Kommunen sollten die Beteiligung der Kümmerer in die Integrierte Sozialraumplanung und die lokale Vernetzung sicherstellen.
- Der Bund sollte diese Prozesse im Rahmen seiner Zuständigkeiten begleiten und ggf. durch Bundesfreiwilligendienstleistende (BuFdis) unterstützen.

## 4. Soziale Daseinsvorsorge

Deutschland braucht gute und erreichbare Angebote der Daseinsvorsorge, damit alle Menschen überall gute Lebens- und Entwicklungsperspektiven haben. Verlässliche Bildungs-, Betreuungs-, Kultur- oder Freizeitangebote sind von höchster Relevanz für die Entscheidung: Gehen – oder bleiben?

Der Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird künftig als Leitplanke Berücksichtigung finden

- in der innovativen Weiterentwicklung der Gesundheits- und Pflegeversorgung,
- im Ausbau und in der Verbesserung der Bildungs- und Betreuungsstrukturen in allen Lebensphasen,
- in der aktiven Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und
- in einer Kulturpolitik, die Stadt und Land gemeinsam denkt.

Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

### Gute medizinische und pflegerische Versorgung sicherstellen

Gerade bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wird es darauf ankommen, diese stärker über Sektorengrenzen hinweg zu organisieren und dabei regionale Aspekte wie Erreichbarkeit, digitale Vernetzung oder die Stärkung ehrenamtlicher Angebote in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten. Hier ist eine enge Verzahnung der Akteure erforderlich. Wir empfehlen:

- Der mit dem Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG) im ambulanten ärztlichen Bereich eingeschlagene Weg einer flexiblen Bedarfsplanung, Angebotssteuerung und Anreizschaffung soll konsequent weiterverfolgt werden, um in allen Sektoren der Gesundheits- und Notfallversorgung auch zukünftig eine flächendeckende und wohnortnahe Versorgung sicherzustellen.
- Flexible und innovative Instrumente wie der Einsatz telemedizinischer Anwendungen, die Delegation von ärztlichen Leistungen an medizinisches Fachpersonal oder mobile Versorgungsangebote (wie die „rollende Praxis“) sollten ausgebaut und mit dem notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmen ausgestattet werden, um Grenzen sowohl zwischen Versorgungssektoren als auch räumliche Entfernungen zu überwinden.

- Außerdem sollten Angebote im Bereich der Prävention oder ehrenamtlichen Unterstützung wie Fahrdienste oder Sportangebote gestärkt werden.
- Zur Stärkung der Gesundheitsversorgung vor Ort sollen spezielle Erfahrungen in ländlichen Räumen (z. B. der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau) stärker genutzt werden.
- In den für die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung besonders wichtigen Bereichen der Krankenhausversorgung und Pflege müssen weiterhin – gerade in strukturschwachen Räumen – verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um Bedarfsgerechtigkeit, Finanzierbarkeit und einem steigenden Fachkräftebedarf Rechnung zu tragen.
- Kommunen sollten mehr aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Ausrichtung der pflegerischen Versorgungsangebote vor Ort im Rahmen der Versorgungsverträge erhalten.

### Flächendeckende Versorgung durch Abbau der Sektorengrenzen

Auch durch einen Abbau der historisch gewachsenen starren Trennung zwischen ambulanter ärztlicher Versorgung und Krankenhausversorgung kann ein Beitrag zu einer guten Gesundheitsversorgung überall in Deutschland, auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen gewährleistet werden. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur sektorenübergreifenden Versorgung hat hierzu erste Vorschläge vorgelegt, die Basis für weitere Gesetzgebung sind.

### Frühkindliche Bildung und Betreuungsangebote verbessern

Zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen Angebote im frühkindlichen Bereich, in der Grundschule, in der Jugendarbeit sowie in der Jugend- und Schulsozialarbeit bedarfsgerecht ausgebaut und qualitativ weiterentwickelt werden. Bund, Länder und Kommunen stehen hier in der Pflicht. Wir empfehlen:

- dem Bund, seine Verantwortung auch für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung über 2022 hinaus wahrzunehmen,
- ab dem Jahr 2025 einen individuellen Rechtsanspruch auf ein Ganztagsangebot im Grundschulalter einzuführen (SGB VIII) und hierfür die Rahmenbedingungen zwischen Bund und Ländern auszuhandeln. Dabei soll der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird,

- den Ländern, die Bemühungen hinsichtlich der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter zu unterstützen sowie Ganztagsangebote beteiligungsorientiert qualitativ weiterzuentwickeln,
- den Kommunen, gemeinsam mit Kindern, Eltern, Trägern und pädagogisch Tätigen Konzepte zur Steigerung der Qualität ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zu entwickeln.
- Für eine gute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche und weitere Angebote für junge Menschen müssen die notwendigen Fachkräfte gewonnen und durch attraktive Arbeitsbedingungen gehalten werden. Die Länder tragen entsprechend ihrem im Mai 2018 auf der Jugend- und Familienministerkonferenz formulierten Ziel dafür Sorge, die schulgeldfreie und vergütete praxisintegrierte Erzieherinnen- und Erzieherausbildung auszuweiten und tarifvertraglich zu regeln.

### **Zugänge zu Bildung und Weiterbildung verbessern**

Bildungs- und Weiterbildungsangebote sind in Zeiten des lebensbegleitenden Lernens wichtig für die individuelle Teilhabe und die Fachkräftesicherung. Daher empfehlen wir:

- Die dualen Ausbildungsmöglichkeiten und der Zugang zu Hochschulbildung in strukturschwachen Regionen sollten gezielt verbessert werden.
- Der hohe Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss und von funktionalen Analphabeten soll durch Fördermaßnahmen von Bund und Ländern, aber auch bereits am Lernort Schule verringert werden.

### **Jugendliche und junge Erwachsene stärken**

Angebote der Jugendarbeit als soziale Infrastruktur müssen auch in strukturschwachen ländlichen und städtischen Räumen ausreichend abgesichert sein. Jugendliche sollen sich frühzeitig orientieren können, welche Möglichkeiten ihnen vor Ort auf dem Ausbildungsmarkt zur Verfügung stehen, und damit der Übergang von der Schule in die Ausbildung und in den Beruf verbessert werden. Hier bedarf es eines besonderen Engagements von Unternehmen, um berufliche Perspektiven insbesondere in strukturschwachen und ländlichen Orten aufzuzeigen. Ausbildungschancen für sozial und individuell benachteiligte Jugendliche sind zu stärken. Dabei sollten auch junge Migrantinnen und Migranten einbezogen werden. Dazu empfehlen wir

- Angebote der Jugendarbeit in strukturschwachen Gebieten abzusichern,
- die Unterstützung von Familien (wie etwa durch das Starke-Familien-Gesetz) mit niedrigen Einkommen weiter zu

begleiten und perspektivisch die Zusammenführung der bestehenden Leistungen anzustreben, mit der Kinderarmut wirksamer bekämpft, die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessert und Bürokratie abgebaut werden kann,

- den Ländern den Ausbau bzw. Erhalt dezentraler Schulstandorte, die Abstimmung der Mobilitätsangebote auf die Schulzeiten und Online-Lernangebote einzuführen bzw. auszubauen.

### **Barrierefreiheit verwirklichen**

Um Barrierefreiheit im ganzen Bundesgebiet zu verbessern, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Wir empfehlen hierzu Folgendes:

- Aufbau eines Unterstützungssystems (z. B. Online-Plattform) für Länder und Kommunen bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit,
- Schaffung eines Bundesprogramms für mehr Barrierefreiheit, begleitet von einer Kampagne zur Bewusstseinsstärkung.

### **Kultur für alle in urbanen und ländlichen Räumen stärken**

Kultureinrichtungen sollen hinsichtlich konkreter kultureller Angebote sowie als Institutionen gefördert werden, die öffentlichen Raum für Begegnung bieten, Kontinuität darstellen und daher im besten Sinne zur Daseinsvorsorge gehören. Insbesondere in ländlichen Räumen ist die Sicherung einer kontinuierlichen und verlässlichen Kulturförderung erforderlich. Unsere Handlungsempfehlungen sind:

- Förderung von örtlichen Bildungs- und Kulturinfrastrukturen als kulturelle und soziale Orte, einschließlich der Bibliotheken und Museen in ländlichen Räumen,
- Unterstützung der Vereinsarbeit, Koordinierung und Vernetzung der Aktivitäten und Akteure.

## **5. Engagement und Zusammenhalt**

Deutschland braucht ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement, damit sich die Menschen in die Gesellschaft einbringen können und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird. Engagement und Ehrenamt tragen entscheidend dazu bei, Lösungen auf aktuelle Herausforderungen zu finden und die Lebensqualität vor Ort zu steigern.

Der Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird künftig als Leitplanke Berücksichtigung finden

- in einer entschiedenen Förderung der Engagement-

infrastruktur,

- in einer Stärkung der Anerkennungskultur und
- in einer innovativen Gesellschaftspolitik für mehr Austausch und Begegnung.

Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

### **Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung**

Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren, sollten sich auf eine stabile, dauerhafte Engagementinfrastruktur und auf Anerkennung und Förderung verlassen können. Sie brauchen rechtliche Rahmenbedingungen, die ihre spezifischen Bedarfe ausreichend anerkennen und berücksichtigen. Notwendig sind außerdem wohnortnahe bzw. mobile hauptamtliche Anlaufstellen für Beratung, Vernetzung und Qualifizierung. Engagementangebote, Angebote der politischen Bildung und die Unterstützung der Arbeit für Demokratie und Vielfalt sollen für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein. Digitale Angebote können die Infrastrukturangebote vor Ort ergänzen. Wir empfehlen:

- mit der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt ein Instrument zu schaffen, das ehrenamtlich Tätige durch Serviceangebote für die Organisation von bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt und bei der Digitalisierung unterstützt,
- mit einem gemeinsamen Bundesprogramm den gesellschaftlichen Zusammenhalt innovativ zu fördern,
- entsprechend der Empfehlung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten einer Finanzierung der Infrastrukturförderung von Engagement zu analysieren,
- den Auf- und Ausbau wohnortnaher hauptamtlicher Begleitstrukturen sowie digitale Angebote zur Erleichterung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes,
- anknüpfend an bestehende Instrumente der ländlichen Entwicklung weitergehende Möglichkeiten der Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes zu prüfen,
- zudem sollte durch jugendgerechte Beteiligungsformate die gesellschaftspolitische Teilhabe junger Menschen spürbar verbessert werden,

- Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung durch abgestimmte Strategien und gemeinsame Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen unter Berücksichtigung föderaler Zuständigkeiten zu verfolgen und dazu eine gemeinsame Vereinbarung abzuschließen,
- die Verbesserung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung insbesondere in strukturschwachen Regionen, um das Engagement von Menschen sowie dessen Anerkennung weiter zu stärken,
- die Vereinfachung des Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrechts für zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt.

### **Begegnung und Austausch von Jung und Alt fördern**

Generationenübergreifendes Wohnen und verlässliche Orte der Begegnung und des Austausches fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Von uns wird empfohlen:

- die Beratung, Begleitung und Unterstützung neuer Wohn- und Versorgungsformen,
- die Förderung von Gemeinschaftsräumen und -flächen, die ein Miteinander der Bewohnerinnen und Bewohner sowie multifunktionale Nutzungen ermöglichen, nachbarschaftliche Kontakte unterstützen (z. B. Nachbarschafts- und Dorfcafés, Kultureinrichtungen, Räume für Veranstaltungen und Vereine etc.) und die Angebote der Pflege integrieren können (z. B. ambulante Pflegedienste, Tagespflegeeinrichtungen, ambulant betreute Wohngemeinschaften).

## IV. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Querschnittsaufgabe

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist eine Querschnittsaufgabe, die alle staatlichen Ebenen gleichermaßen betrifft. Die oben ausgeführten Handlungsempfehlungen betreffen auch Bereiche, die in die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen fallen. Diese reichen von Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsförderung, zur Gestaltung regionaler Arbeitsmärkte und zur Dezentralisierung von Einrichtungen der Länder über den Ausbau digitaler Infrastruktur, Fragen des Mobilitätsmanagements, die Bereitstellung von Wohnraum, eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten der Raumordnung bis hin zur Integrierten Sozialraumplanung, zur Verbesserung der regionalen Gesundheitsversorgung, der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche und der Zugänge zu Bildung und Weiterbildung, den Aufbau von Kümmererstrukturen, zur Förderung von Engagement und Zusammenhalt und zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen.

## V. Ausblick

Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen ist die prioritäre Aufgabe der Politik der nächsten Dekade. Dazu haben wir die vorstehenden Empfehlungen vorgelegt. Deren Umsetzung soll in dieser Legislaturperiode erste Veränderungen bewirken. Auch darüber hinaus wollen wir die Weichen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellen. Die Ergebnisse mancher Vorschläge werden erst mittelfristig spürbar sein. Es geht darum, Deutschland nachhaltig zukunftsfest zu machen.

Wegen der Breite und Komplexität der Themen konnten nicht alle Fragestellungen in den Arbeitsgruppen dieser Kommission gelöst werden. Im Rahmen eines Folgeprozesses zur Kommissionsarbeit sind verschiedene Themen mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse näher zu bearbeiten. Wir wollen zukünftig alle gesetzgeberischen Vorhaben des Bundes daraufhin prüfen, welche Wirkungen sie auf die Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland haben („Gleichwertigkeits-Check“).

Wir werden dafür sorgen, dass die Länder und Kommunen auch im Folgenden inhaltlich stark eingebunden bleiben. In einem ersten Schritt sollen diese Schlussfolgerungen insbesondere mit Blick auf die vorgenannten Bereiche mit den Ländern sowie den Kommunalen Spitzenverbänden gesondert erörtert werden.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beginnt vor Ort in den Kommunen. Daher wird insbesondere die Frage, wie wir die Kommunen für die Zukunft gut aufstellen, eines der Themen in diesem Folgeprozess sein. Die Kommunen sind das Fundament des Staates und für die Bürgerinnen und Bürger erster Ansprechpartner in allen Alltagsangelegenheiten.

Wir brauchen einen neuen politischen Konsens. Diese Kommission hat gezeigt, dass Bund, Länder und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung stehen – jetzt und in Zukunft.

## Anhang: FAG-Berichte

Die nachfolgenden Berichte wurden in den Facharbeitsgruppen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ erarbeitet und enthalten konkrete Vorschläge der jeweiligen Facharbeitsgruppe. Zudem spiegeln sie den Stand der Diskussion von Vorschlägen und Positionen in den Facharbeitsgruppen wider. Die Berichte der Facharbeitsgruppen zeigen ein breites Spektrum an Vorschlägen und Ideen hinsichtlich der erörterten Themen auf, in dem auch unterschiedliche Positionen und Blickwinkel der Beteiligten deutlich werden.



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Bericht der Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“

Vorsitz: **Bundesministerium der Finanzen**

Co-Vorsitz: Deutscher Städtetag, Rheinland-Pfalz, Saarland



## Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage .....	4
2. Inhaltliche Schwerpunkte .....	4
3. Ziele .....	9
4. Vorschläge und Handlungsempfehlungen an die KomGL .....	10
Anhang.....	14

## 1. Ausgangslage

Der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode lautet:

„Die Bundesregierung wird zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einsetzen, die bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge erarbeitet. Hierbei geht es um alle Aspekte der Daseinsvorsorge genauso wie gezielte Strukturverstärkungen in Ländern und Kommunen. Maßnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen zum Beispiel mit Altschulden und hohen Kassenkrediten ebenso wie die Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsbauunternehmen werden in die Prüfung einbezogen.“

Gemäß Einsetzungsbeschluss des Bundeskabinetts bestand die Aufgabe der Arbeitsgruppe darin, „die Finanzlage der Kommunen mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [zu] untersuchen und unter Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten mögliche Ansätze zur Lösung der kommunalen Altschulden-/Kassenkreditproblematik [zu] entwickeln“.

Die Arbeitsgruppe hat dementsprechend zu beiden Kernthemen

- a) **Kommunale Altschulden-/Kassenkreditproblematik**
- und
- b) **Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsunternehmen**

zunächst eine gesonderte Problem- und Ursachenanalyse vorgenommen (Abschnitt 2.). Sodann wurden Ziele (Abschnitt 3.) und Lösungsansätze (Abschnitt 4.) erörtert.<sup>1</sup>

Im Zuge der Ursachenanalyse der kommunalen Altschulden-/Kassenkreditproblematik (a) wurde zudem die Finanzlage der Kommunen mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse untersucht.

Das Thema (b) (Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsunternehmen) wurde schwerpunktmäßig vom bundesweit hierfür federführend zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und den ostdeutschen Ländern bearbeitet.

## 2. Inhaltliche Schwerpunkte

### a) Kommunale Altschulden-/Kassenkreditproblematik

#### Problemanalyse:

Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland erweisen sich die übermäßigen Altschuldenbestände zahlreicher kommunaler Kernhaushalte als problematisch.

Problematisch sind insbesondere Kassenkreditbestände, die entgegen ihrer Zweckbestimmung nicht zur unterjährigen Liquiditätssicherung, sondern zu einem wesentlichen Teil der dauerhaften Finanzierung von Defiziten des Verwaltungshaushalts dienen. Anders als Investitionskrediten steht Kassenkrediten keine Vermögensbildung gegenüber.

Ein eigenständiges Problem stellen Kassenkredite aufgrund ihrer typischerweise kurzen Laufzeiten dar, denn hieraus können kurzfristige Zinsänderungsrisiken und Refinanzierungszwänge folgen. Im Jahr 2017 hatten ungefähr 52 Prozent des Kassenkreditbestands eine Ursprungslaufzeit von einem Jahr.

Kassenkredite sind auch ein Indikator für eine Finanz- und Strukturschwäche der betroffenen Kommunen. Insbesondere in Verbindung mit einer regelmäßig vorliegenden Finanz- und Strukturschwäche beeinträchtigen sie die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den betroffenen Kommunen.

Einige Folgen von Finanz- und/oder Strukturschwäche können z.B. Investitionsverzicht, hoher Investitionsstau oder übermäßige Vermögensveräußerungen sein.

Für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse problematische Verschuldung kann aus Sicht der Länder unterschiedliche Formen annehmen. Sie zeige sich nicht alleine in Form der kommunalen Gesamtverschuldung oder in Form von Kassen- oder Liquiditätskrediten, sondern auch in zu niedrigen Investitionen, hohem Instandhaltungsstau sowie Vermögensveräußerungen. Auch hohe Investitionskredite könnten in bestimmten Situationen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse problematisch sein. Dies treffe auch auf die Stadtstaaten zu, die ihre Verschuldung nicht über die Kassenkreditbestände abbildeten.

Aus Sicht des Bundes sind die hohen kommunalen Kassenkredite in einigen Regionen Deutschlands das relevante Problem. Hingegen dürften hohe Investitionskredite solange unproblematisch sein, wie der Zins- und Tilgungsdienst für die Kommunen noch tragbar ist. Zum Problem würden Investitionskredite, wenn die Kommunen zur Finanzierung des Schuldendienstes Kassenkredite aufnehmen müssen. In dem Fall mündete die Problematik ebenfalls in der Kassenkreditentwicklung.

Unter Einbeziehung der Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung, die haushaltsrechtlich ebenfalls als Kassenkredite einzustufen sind, beliefen sich die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Schulden Ende 2017 auf ca. 48,5 Mrd. Euro.

Eine hohe kommunale Verschuldung über Kassenkredite ist aus Sicht des Bundes von Ausnahmen abgesehen ein auf wenige Länder und dort regional konzentriertes Phänomen. Hohe Kassenkreditbestände pro Einwohner korrespondierten in weiten Teilen mit einer hohen Gesamtverschuldung und dauerhaft niedrigen Investitionsausgaben.

Die kommunalen Kernhaushalte im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen weisen seit vielen Jahren

<sup>1</sup> Zu dem vorliegenden Abschlussbericht gehört eine Materialsammlung, die Berichte, Eingaben und weitere Unterlagen enthält, die nicht in der gesamten FAG abgestimmt wurden bzw. mitgetragen werden oder auch nur von einzelnen Mitgliedern eingebracht worden sind. Die Autorschaft bzw. Trägerschaft einer Unterlage ist jeweils kenntlich gemacht.

in der Summe die mit Abstand höchsten Kassenkreditbestände pro Einwohner auf. Sie lagen dort bereits vor zehn Jahren über 500 Euro pro Einwohner. Zum 31. Dezember 2017 lagen die kommunalen Kassenkreditbestände in diesen drei Ländern teils deutlich über 1.300 Euro je Einwohner. Bis zur Übernahme der kommunalen Kassenkreditbestände durch die sogenannte Hessenkasse im Sommer/Herbst 2018 wies auch Hessen sehr hohe Kassenkreditbestände pro Kopf aus.

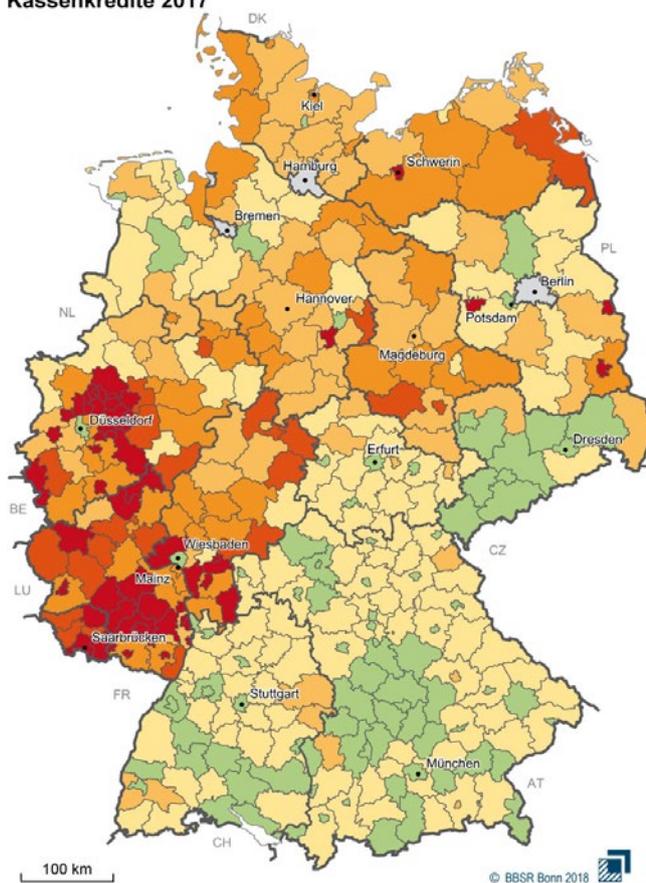
Demgegenüber lagen die Kassenkreditbestände in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen in den letzten zehn Jahren kontinuierlich unter 100 Euro pro Einwohner.

Im Mittelfeld bei der kommunalen Verschuldung durch Kassenkredite mit teils gegenläufigen Entwicklungen in den letzten zehn Jahren liegen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Die kommunalen Ebenen sind unterschiedlich stark betroffen. Die kreisfreien Städte wiesen im Jahr 2017 im bundesweiten Durchschnitt eine Kassenkreditverschuldung von 801 Euro pro Einwohner auf, die Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter (im Folgenden: Landkreisbereiche) hingegen nur Kassenkredite von 441 Euro pro Einwohner. Innerhalb der Landkreisbereiche entfielen 22,4 Prozent des Kassenkreditbestands auf die Landkreise und 77,6 Prozent auf die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter.

Ungefähr 68 Prozent der kreisfreien Städte und Landkreisbereiche verfügten im Jahr 2017 über weniger als 500 Euro Kassenkredite pro Einwohner. Auf der anderen Seite wiesen knapp 19 Prozent der kreisfreien Städte und Landkreisbereiche Werte von über 1.000 Euro je Einwohner auf: 25 davon lagen in Nordrhein-Westfalen, 25 in Rheinland-Pfalz, 11 in Hessen, 5 im Saarland, 3 in Brandenburg, 2 in Niedersachsen, 2 in Sachsen-Anhalt und 2 in Mecklenburg-Vorpommern.

**Kassenkredite 2017**

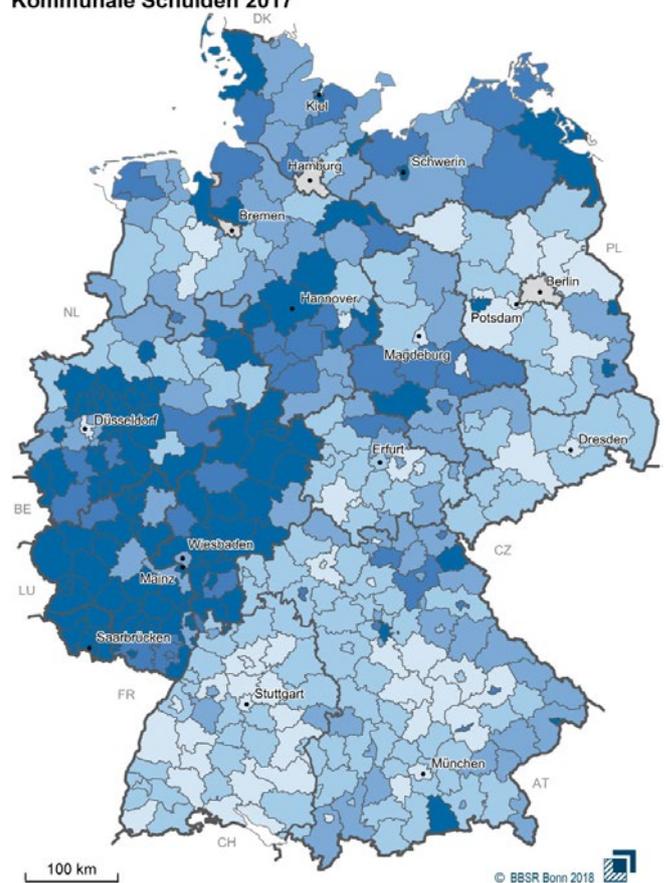


**Kassenkredite in Euro je Einwohner 2017**

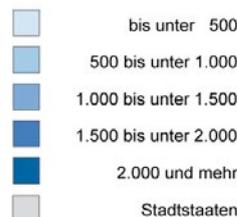


Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR Statistik über Schulden des Bundes und der Länder, Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG Bearbeitung: P. Kuhlmann

**Kommunale Schulden 2017**



**Schulden der Öffentlichen Haushalte in Euro je Einwohner 2017**



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR Statistik über Schulden des Bundes und der Länder, Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG Bearbeitung: P. Kuhlmann

**Hinweis:**

Die Karten berücksichtigen für Hessen noch nicht die Befreiung der Kommunen von Kassenkrediten, die im Jahr 2018 über die sogenannte „Hessenkasse“ erfolgte.

Die Verschuldungswerte lagen in der Spitze in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen bei jeweils einer Kommune über 8.000 bzw. 7.000 Euro je Einwohner.

**Ursachenanalyse:**

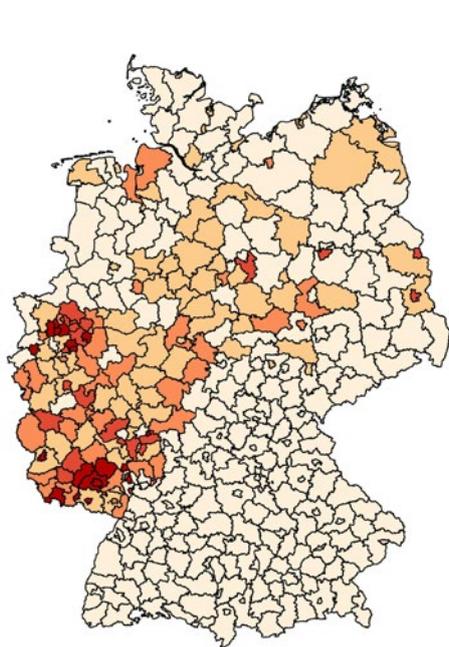
Die in der Arbeitsgruppe vorgenommene Ursachenanalyse erfolgte durch Plausibilitätsprüfung gängiger Thesen zu den Erklärungsfaktoren der Entstehung von Kassenkrediten auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie Auswertung bereits vorhandener wissenschaftlicher Untersuchungen. Im Ergebnis zeigte die Analyse nicht nur, dass die Ursachen vielfältig und komplex sind, sondern auch, dass es empirisch sowohl bessere als auch weniger gut abschätzbare Ursachen gibt. Damit ist deren Validität allerdings nicht abschließend geklärt.

Die Ursachen für permanent hohe kommunale Kassenkredite reichen von strukturellen Faktoren wie tiefgreifenden Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur über institutionelle und rechtliche Faktoren wie u.a. das Haushaltsrecht, dem kommunalen Finanzausgleich sowie die Gesetzgebung des Bundes und der Länder, die durch die Kommunen nicht beeinflusst werden können (exogene Faktoren), bis hin zu lokalen kommunalpolitisch steuerbaren Faktoren, wie u.a. das Ausschöpfen von Einnahmepotenzialen (endogene Faktoren).

Folgen dieser äußerst heterogenen Ursachen wiederum zeigen sich nicht alleine in Form von Kassenkrediten, sondern können auch zu niedrigen Investitionen, hohem Instandhaltungsstau, Verschuldung insgesamt oder Vermögensveräußerungen führen.

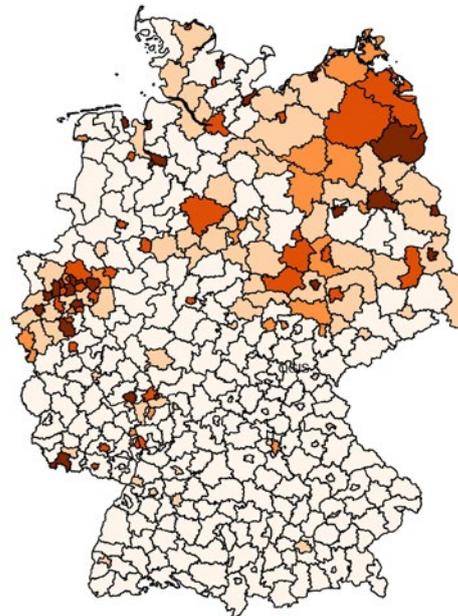
Auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte lassen sich folgende Entwicklungen empirisch gut nachvollziehen: Im Bereich der Sozialausgaben sind es vor allem die für die Kommunen fiskalisch bedeutsamen und in hohem Maße exogenen Kosten der Unterkunft, die dann hohe Kassenkredite mit verursachen, wenn dem nicht Faktoren wie besonders hohe (Steuer-)Einnahmen oder – über die Kostenbeteiligung des Bundes hinausgehende – hohe besondere Zuweisungen gegenüberstehen. In Kommunen, in denen die fiskalische Belastung durch die Kosten der Unterkunft mangels eines ausreichenden Ausgleichs von hohen Soziallasten nicht kompensiert wird, kann dies die Entstehung von Kassenkrediten mit erklären. Hohe Kosten der Unterkunft treten vor allem in strukturschwachen Regionen mit hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit auf.

Des Weiteren zeigte sich auf der Ausgabenseite, dass hohe Kassenkredite oftmals mit niedrigen kommunalen Investitionen, allerdings überdurchschnittlich hohen Ausgaben für



**Kassenkredite in Euro je Einwohner**  
 bis unter 250  
 250 ..... 1000  
 1000 ..... 2000  
 2000 ..... 3000  
 3000 und mehr  
 Raumbezug: Kreise und kreisfreie Städte  
 Zeitbezug: 2015  
 Datengrundlage: Statistik über Schulden des Bundes und der Länder

Datenquelle: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, INKAR. © 2018 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. © GeoBasis-DE / BKG 2018. Erstellt mit QGIS 2.18.



**Durchschnittliche monatliche Höhe von Leistungen für Unterkunft und Heizung in € je Einwohner**  
 bis unter 13  
 13 - 17  
 17 - 20  
 20 - 25  
 25 und mehr  
 Raumbezug: Kreise und kreisfreie Städte  
 Zeitbezug: 2015  
 Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften

Datenquelle: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, INKAR. © 2018 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. © GeoBasis-DE / BKG 2018. Erstellt mit QGIS 2.18.

**Hinweis:**

Die Karten berücksichtigen für Hessen noch nicht die Befreiung der Kommunen von Kassenkrediten, die im Jahr 2018 über die sogenannte „Hessenkasse“ erfolgte.

Mieten und Pachten einhergehen. Damit schrumpfen auch die Möglichkeiten zur Bereitstellung von freiwilligen Leistungen.

Der grundsätzlich bestehende Zusammenhang zwischen hohen Altschulden, hohen Zinsausgaben und dadurch ausgelöstem weiterem Anstieg der Verschuldung (Zins-Schulden-Spirale) erklärt das aktuelle Niveau der kommunalen Kassenkredite nur zu einem relativ kleinen Teil.

Auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte erweisen sich verschiedene für die Kommunen exogene und endogene Faktoren als relevant für die Entstehung und Verfestigung von Kassenkrediten.

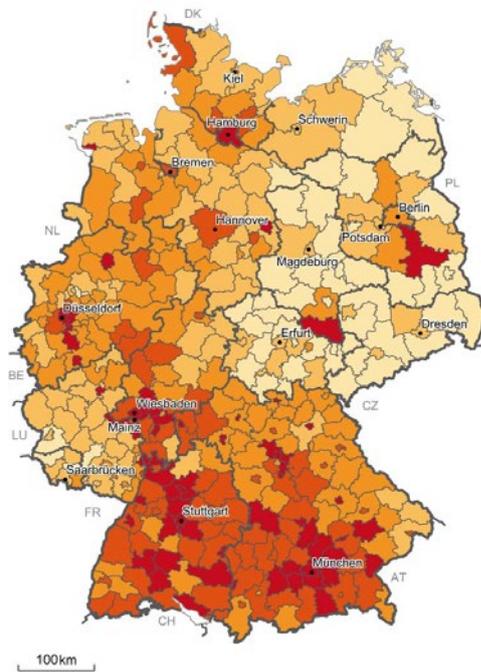
Zu den exogenen Faktoren zählen die Steuereinnahmen und die Länderzuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Durch regionale Strukturschwäche bedingte niedrige Steuereinnahmen stellen eine Ursache dar, soweit sie nicht durch die Steuerverteilung oder den Finanzausgleich ausgeglichen werden. Struktur- und finanzschwache Kommunen partizipieren zudem in geringerem Maße von den wirtschaftskraftbezogenen Gemeinschaftssteuern.

Auch Ausfälle bei den Steuereinnahmen aufgrund von Konjunkturkrisen und Steuerreformen in den 2000er Jahren haben über alle Gebietskörperschaften hinweg und gerade bei ohnehin bereits finanzschwachen Kommunen auf Grund niedrigerer Pufferfähigkeit zu überproportionalen Defiziten und damit zu Kassenkrediten geführt.

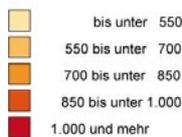
Hohe und steigende Kassenkredite entstehen auch dann, wenn der vertikale oder horizontale kommunale Finanzausgleich seine Ausgleichsfunktion nicht erfüllt. Mit ursächlich für einen in dieser Hinsicht unzureichenden vertikalen Finanzausgleich kann – unter Zugrundelegung des Gleichmäßigkeitsprinzips – auch die jeweilige finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes sein. Inwieweit es einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gibt, ist in der verfassungsrechtlichen Bewertung umstritten.

**Kommunale Steuern**

**Kommunale Steuerkraft**

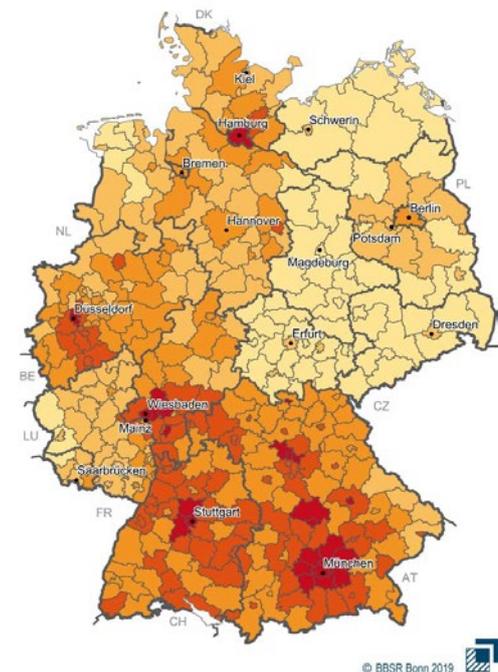


**Steuerkraft der Gemeinden in Euro je Einwohner 2016**



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Realsteuervergleich des Bundes und der Länder  
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG

**Kommunale Einnahmen**



**Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer in Euro je Einwohner 2016**



© BBSR Bonn 2019

Bearbeitung: P. Kuhlmann

Zu den möglichen endogenen Erklärungsfaktoren auf der Einnahmenseite gehören die Hebesatzpolitik der Kommunen bei der Grund- und Gewerbesteuer sowie die Möglichkeiten der Einnahmenerzielung durch Gebühren. Insbesondere bei den Hebesätzen hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass in einzelnen Ländern auch Kommunen mit hoher Kassenkreditbelastung entsprechende Spielräume zum Teil noch nicht ausgeschöpft hatten. Entsprechende empirische Ergebnisse im Bereich der Gebühren liegen nicht vor.

Die in der Ursachenanalyse ausgewerteten Forschungsergebnisse sowie die Untersuchung übergreifender Faktoren (vor allem Kommunalverfassung und Kommunalaufsicht) haben gezeigt, dass die Forschung die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite nicht abschließend erklären kann.

Aus den jüngsten Forschungsergebnissen können dennoch die Faktoren herausgefiltert werden, die einen quantitativ nachgewiesenen Einfluss auf die Haushaltslage einer Kommune haben: hierzu gehören die gemeindespezifisch-exogenen Faktoren wie die Einnahmeentwicklung oder die Höhe der Sozialausgaben, insbesondere bedingt durch eine hohe SGB II-Quote. Auch der Einfluss der Finanzmittelverteilung und der differenziert ausgeprägten finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes auf die Höhe der Kassenkreditentwicklung ist plausibel.

Zudem ist naheliegend, dass zwischen dem Handeln der Kommunalaufsicht und der Höhe der Kassenkredite ein Zusammenhang besteht. Allerdings kann auch eine strenge Kommunalaufsicht außerordentlich ungünstige finanzielle Rahmenbedingungen und deswegen entstehende Kassenkredite nicht kompensieren.

Neben diesen gemeindespezifisch-exogenen Faktoren haben vereinzelt auch gemeindespezifisch-endogene Faktoren eine Erklärungskraft, die aber nicht so stark ist, als dass sie die exogenen Variablen verdrängen würde.

## b) Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsunternehmen

### Problemanalyse:

Altschulden kommunaler Wohnungsunternehmen sind durch Altverbindlichkeiten ostdeutscher Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung entstanden. Sie sind finanzielle Lasten auf ehemals staatlichem Grund in den neuen Ländern. Gemäß Einigungsvertrag ging das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen mit gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden in das Eigentum der Kommunen über. Mit der Wiedervereinigung wurden die Altverbindlichkeiten in Form von Wohnungsbaukrediten anteilig auf die ostdeutschen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften übertragen.

Nach Erhebungen der ostdeutschen Länder (ohne Berlin) betragen die aktuellen Altschulden kommunaler Wohnungsunternehmen noch rund 2,1 Mrd. Euro. Der größte Anteil der Schulden (1,3 Mrd. Euro) befindet sich bei der DKB (Deutsche Kreditbank - ehemalige Staatsbank der DDR und Haupt-

gläubiger der DDR-Altschulden). Die Differenz in Höhe von 0,8 Mrd. Euro dürfte inzwischen auf andere Banken umgeschuldet worden sein. Wieviel von den 2,1 Mrd. Euro Altschulden existenzgefährdeten kommunalen Unternehmen im Sinne der 2013 ausgelaufenen Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfe-Gesetz zuzurechnen wären, wurde bisher von den Ländern nicht ermittelt. Ebenso haben noch nicht alle Länder die Altschulden von Wohnungsgenossenschaften quantifiziert. Wohnungs-genossenschaften sind im Prüfauftrag des Koalitionsvertrags nicht erwähnt, müssten aber einbezogen werden, da auch sie mit Altschulden aus DDR-Zeiten belastet wurden und am städtebaulich erforderlichen Rückbau bisher teilgenommen haben. Nach Ansicht der Länder ist davon auszugehen, dass der gesamte Altschuldenbestand der Wohnungsgenossenschaften in etwa gleicher Höhe wie bei den kommunalen Wohnungsunternehmen liegt.

Aufgrund der demografischen Entwicklung und Abwanderungsprozessen nehmen die Wohnungsleerstände in strukturschwachen Regionen deutlich zu. Beispielsweise benennt Sachsen-Anhalt für 35 kommunale Unternehmen einen Wohnungsleerstand von inzwischen 15 bis 40 Prozent, Sachsen spricht in bestimmten Regionen von einem flächendeckenden Leerstand von über 20 Prozent. In Brandenburg beträgt der Leerstand außerhalb des Berliner Umlands in der Spitze bis zu 25 Prozent.

Problematisch sei aus Sicht der ostdeutschen Länder die Praxis der Banken, geplanten Rückbaumaßnahmen aufgrund der Schuldenlast der kommunalen Wohnungsunternehmen nicht mehr zuzustimmen. Damit komme der städtebaulich erforderliche Rückbau im Zuge einer gewünschten Schrumpfung von außen nach innen zum Erliegen.

### Ursachenanalyse:

Alle neuen Länder (ohne Berlin) betonten, dass es beim Thema kommunale Altschulden von Wohnungsunternehmen um eine einigungsbedingte Folgelast gehe. Trotz Teilentlastung von 14 Mrd. Euro nach Altschuldenhilfe-Gesetz (AHG) 1993, die die Restaltschulden auf 77 Euro /m<sup>2</sup> Wohnfläche absenkte, und der bis 2013 befristeten zusätzlichen Entschuldung von 1,05 Mrd. Euro durch den Bund bei Abriss seien die bis heute nicht getilgten Altschulden für kommunale Unternehmen mit hohen Wohnungsleerständen existenzgefährdend. Dabei handele es sich um kein flächendeckendes Problem, sondern es betreffe regionale Einzelfälle mit hohem und steigendem Wohnungsleerstand. Diese lägen in strukturell und demografisch schwachen Lagen, insbesondere in kleineren Orten. Die Altschuldenlast verhindere städtebaulich notwendige Abrisse, da die Banken diese aufgrund der fehlenden Ersatzsicherheiten ablehnten. Darüber hinaus verhindere sie Investitionen in Instandhaltung und Modernisierung, die aber nötig seien, um die Wohnungsbestände vermietbar zu halten. Schlechte Wohnungsstandards verstärkten die ohnehin bestehenden Abwanderungstendenzen. Damit wirke die Problematik unmittelbar auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

### 3. Ziele

#### a) Kommunale Altschulden-/Kassenkreditproblematik

Die im Rahmen der Arbeitsgruppe vorgenommene Ursachenanalyse hat gezeigt, dass die Ursachen für die Entstehung der Altschulden-/Kassenkreditproblematik vielschichtig sind und es in der Arbeitsgruppe unterschiedliche Einschätzungen zur Gewichtung der Bedeutung der einzelnen Komponenten – wie soziostrukturelle Faktoren, die Höhe der Sozialausgaben, die Höhe der Altschulden, der kommunale Finanzausgleich oder die kommunale Haushaltspolitik – sowie zur Verantwortungszuordnung gibt.

Eine nachhaltige Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik<sup>2</sup> muss an den verschiedenen Ursachen ansetzen und somit aus verschiedenen, ineinandergreifenden Elementen bestehen. Hierbei muss jede staatliche Ebene – entsprechend ihrer Möglichkeiten, ihrem Verursachungsbeitrag und ihrer Zuständigkeiten im föderalen System – ihrer Verantwortung gerecht werden.

In den vergangenen zehn Jahren haben der Bund und viele Länder bereits erste Schritte unternommen, um finanzschwache Kommunen dabei zu unterstützen, sich aus ihrer defizitären Lage zu befreien. So haben die Länder mit problematisch hoher kommunaler Verschuldung in den letzten Jahren für ihre betroffenen Kommunen Konsolidierungs- oder Entschuldungsprogramme aufgelegt, deren Ausmaß, Zielrichtung und Ausgestaltung sich jedoch zum Teil erheblich unterscheiden. Der Bund wiederum hat die Kommunen – vor allem im Bereich der Sozialausgaben – erheblich entlastet, angefangen bei der vollständigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter im Jahr 2014 über die Erhöhung der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft bis hin zur jährlichen 5 Mrd. Euro-Entlastung seit dem Jahr 2018. Zudem unterstützt der Bund zeitlich befristet finanzschwache Kommunen über den Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro. Die allermeisten betroffenen Kommunen haben – zum Teil im Rahmen der Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme ihrer Länder – bereits seit längerem wichtige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, indem sie ihre Ausgaben begrenzt oder ihre Einnahmepotenziale stärker ausgeschöpft haben.

Diese Schritte haben bisher aber nicht dazu geführt, dass das Problem in den betroffenen Ländern nachhaltig gelöst werden konnte. Auch wurde die Wirksamkeit der von Bund, Länder und Kommunen ergriffenen Maßnahmen teilweise abgeschwächt, beispielsweise durch neue oder verstärkt wahrzunehmende Aufgaben und Anforderungen für die kommunale Ebene im Bereich der Sozialausgaben und/oder automatisch oder diskretionär bedingte Minderungen im Einnahmehbereich. Weitere Schritte sind daher notwendig. Diese müssen dem Ziel der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse Rechnung tragen, „für eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen unabhängig von ihrem Wohnort zu sorgen“.

<sup>2</sup> Hierzu zählen auch vergleichbare Effekte in den Stadtstaaten.

Unabhängig von den hierfür einzubeziehenden Ebenen ist unbestritten, dass eine nachhaltige Lösung der Altschuldenproblematik

- bei der Sicherung des Zinsniveaus und des Kapitalmarktzugangs unterstützen,
- Maßnahmen zur Vermeidung neuer Verschuldung beinhalten und
- eine Tilgung mindestens eines signifikanten Anteils der kommunalen Kassenkredite sicherstellen muss.

Diese drei Aspekte sind hierbei nicht im Sinne einer Reihenfolge oder Zielhierarchie zu verstehen, für eine nachhaltige Lösung werden sie alle zugleich benötigt.



#### b) Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsunternehmen

Die Betroffenheit in den ostdeutschen Ländern ist regional unterschiedlich stark ausgeprägt. Ziel ist es, die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen zu stärken, die wichtige Akteure in der Stadt- und Regionalentwicklung sind.

## 4. Vorschläge und Handlungsempfehlungen an die KomGL

### a) Kommunale Altschulden-/Kassenkreditproblematik

Zu den einzelnen Aspekten einer nachhaltigen Lösung der Altschuldenproblematik wurden in der Arbeitsgruppe verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Dabei wiesen viele Arbeitsgruppenmitglieder darauf hin, dass eine Lösung auch diejenigen Fälle in den Blick nehmen muss, bei denen strukturelle Schwächen zwar nicht zu Kassenkrediten und fundierten Schulden, aber z.B. zu unzureichendem Investitionsvolumen oder hohem Instandhaltungsstau geführt haben. Aus Sicht des Bundes vorrangig ist die Lösung der kommunalen Kassenkreditproblematik in einigen Regionen Deutschlands.

Ob bzw. inwieweit die einzelnen Lösungsansätze zielführend, von der jeweils angesprochenen staatlichen Ebene fiskalisch darstellbar und praktisch sowie (finanzverfassungs-)rechtlich umsetzbar bzw. geboten sind, wird von den Teilnehmern der Arbeitsgruppe unterschiedlich bewertet.

Die folgende nicht abschließende Auflistung möglicher Lösungsansätze zeigt, dass in der Arbeitsgruppe zahlreiche Ansatzpunkte für das Altschulden-/Kassenkreditproblem diskutiert wurden, sie bedeutet aber nicht, dass sich der Vorsitz oder einzelne Arbeitsgruppenmitglieder jeden dieser Vorschläge zu Eigen machen. Aus Sicht der Länder sind jedenfalls die im Länderpapier „Eckpunkte für Handlungsempfehlungen“ (vgl. Materialsammlung Nr. 10) genannten Maßnahmen geeignet (Entlastung bei den Kosten der Unterkunft und finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund beim Abbau kommunaler Altschulden).

Die Maßnahmen zur Begrenzung der unmittelbaren Risiken, zum Abbau der Altschulden und zur Vermeidung neuer Verschuldung müssen so ausgestaltet sein, dass sie sich in ihren Wirkungen nicht konterkarieren. Vielmehr sollten sie sich sinnvoll ergänzen. Hiervon ist in der Regel auch auszugehen. Der Beitrag der aufgelisteten Ansätze zur Problemlösung ist unterschiedlich groß. So dürften z.B. Maßnahmen zur Entschuldung oder zur Vermeidung neuer Verschuldung bei entsprechendem Umfang zugleich den Kreditmarktzugang der hoch verschuldeten Kommunen absichern. Zum Beispiel würde je nach Umfang eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nicht nur zur Vermeidung von Neuverschuldung, sondern in günstigen Fällen auch zum Abbau bestehender Schulden beitragen können. Andere Maßnahmen wiederum – wie die Reform der Gemeindeordnung und der Kommunalaufsicht – können nur flankierend sein, sind aber ein notwendiges, wenngleich vielfach nicht hinreichendes Element zur Vermeidung neuer Verschuldung.

Ein Abbau von Altschulden ohne Vermeidung des Aufbaus neuer Verschuldung wäre nicht nachhaltig. Eine Vermeidung neuer Verschuldung ohne Abbau der aufgelaufenen Altschulden wäre wiederum nicht ausreichend, um Haushaltsspielräume wieder zu erlangen und um bestehende mit einem Zinsanstieg verbundene Risiken zu begrenzen.

Damit die Maßnahmen zur Lösung der Altschuldenproblematik ihre Wirkung entfalten können, ist es wichtig, dass u.a. die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse an anderer Stelle keine Lösungsansätze verfolgt, die zu neuen finanziellen Belastungen der kommunalen Ebene führen und die damit den in der AG verfolgten Abbau der kommunalen Altschulden konterkarieren würde. Dieser Anspruch richtet sich ganz allgemein auch an die Gesetzgebung von Bund und Ländern, die bei ihrer Gesetzesfolgenabschätzung auch immer die finanzielle Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene im Blick haben sollte. Zum Beispiel gibt es überproportionale Ausgabenstei-

Begrenzung unmittelbarer Risiken: Sicherung Zinsniveau und Kapitalmarktzugang	Abbau der Altschulden	Vermeidung neuer Verschuldung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zinssicherungsprogramme Länder</li> <li>• Zinssicherungsprogramme Bund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder</li> <li>• Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder unter Beteiligung des Bundes oder der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft</li> <li>• Verteilungsschlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer</li> <li>• Kommunales Haushaltsrecht / Kommunalaufsicht</li> <li>• Kommunaler Finanzausgleich</li> <li>• Kommunale Haushaltspolitik</li> <li>• Differenzierte Kofinanzierungspflichten</li> </ul>

gerungen bei der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe. Zur Vermeidung neuer Schulden ist eine nachhaltig aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen fundamental wichtig.

Strukturschwäche kann eine Ursache für die Entstehung von hohen Altschulden in Verbindung mit geringer Investitionskraft sein. Vor allem die von Strukturwandel negativ betroffenen Regionen in Ländern, denen kein landesinterner Ausgleich mit vom Strukturwandel positiv betroffene Regionen möglich ist, stehen vor einer aus eigener Kraft nur schwer lösbaren Aufgabe: Bei rückläufiger Steuerkraft, steigenden Sozialausgaben, relativ sinkender Bevölkerungszahl und deswegen steigenden Altlasten je Einwohner müssen sie die für einen wirtschaftlichen Stabilisierungsprozess notwendigen Maßnahmen zusätzlich zu ihren sonstigen Aufgaben finanzieren.

Bei der Umsetzung einzelner Lösungsvorschläge müssen ggfs. denkbare und kontraproduktive Sekundäreffekte bzw. mögliche Mitnahmeeffekte durch flankierende Maßnahmen ausgeglichen bzw. begrenzt werden.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Kommunale Altschulden sind der Auffassung, dass Maßnahmen zur Lösung der Altschulden-/Kassenkreditproblematik dringend notwendig sind.

Allerdings wird die Frage, ob bzw. in welchem Umfang Maßnahmen zur Lösung der Altschuldenproblematik jeweils vom Bund, den betroffenen Ländern oder den betroffenen Kommunen ergriffen werden sollten, von den Mitgliedern unterschiedlich beantwortet. Konsens besteht aber darin, dass ein mögliches Engagement des Bundes zur Voraussetzung hat, dass seitens der betroffenen Länder und Kommunen erhebliche und auf Dauer angelegte Eigenanstrengungen zur Lösung der Altschuldenproblematik zugesichert und nachweisbar umgesetzt werden müssten.

Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen, sehen die Länder, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund die nachfolgenden Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen als geeignet an, das Altschuldenproblem einer Lösung zuzuführen. Hierbei handelt es sich – gegliedert nach der Gebietskörperschaftsebene und deswegen ohne eine implizierte Priorisierung – um folgende Maßnahmen:

### **Maßnahmen auf kommunaler Ebene**

Kassenkreditbelastete Kommunen müssen alle vertretbaren eigenen Konsolidierungspotenziale – inklusive Hebesatzanpassungen – ausnutzen. Hierbei ist es ratsam, Konsolidierungs- und Entschuldungspfade zu definieren, die im Fall der Teilnahme an länderseitigen Konsolidierungs- und Entschuldungsprogrammen einzuhalten sind. Bei der Ausgestaltung dieser Konsolidierungs- und Entschuldungspfade sind die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und der Umfang von Unterstützungsmaßnahmen so zu berücksichtigen, dass die Zielvorgaben auch in einem schwierigeren wirtschaftlichen Umfeld eingehalten werden können. Durch ggf. überarbeitete Eingriffsrechte der Haushaltsaufsicht kann ergänzend sichergestellt werden, dass die Zielvorgaben umgesetzt werden.

### **Maßnahmen auf Länderebene**

- Alle Länder, in denen Kommunen mit hohen Altschulden-/Kassenkreditbeständen belastet sind, müssen geeignete Maßnahmen zum Abbau kommunaler Altschulden ergreifen. Bei Ländern, in denen die Gesamtheit der Kommunen mit weit überdurchschnittlich hohen Kassenkreditbeständen belastet ist, sind neu einzurichtende bzw. konsequent fortzuführende Altschuldenprogramme die angemessene Maßnahme. Eine Überprüfung und ggf. anschließende Überarbeitung der Haushaltsaufsicht kann den Erfolg der Maßnahmen sicherstellen.
- Der Umfang bzw. Ausbau der Altschuldenprogramme sollte sich am Unterstützungsbedarf der Kommunen (unter Berücksichtigung etwaiger Entlastungen durch den Bund), der Finanzausstattung und Ausgabenbelastung des jeweiligen Landes sowie dem Volumen vom ggf. durch den Bund erbrachten weiteren direkten und indirekten Unterstützungsleistungen orientieren. Ein zentraler Bestandteil eines Altschuldenprogrammes ist die Definition von klaren Entschuldungszeiträumen und die Etablierung eines entsprechenden Berichtswesens.

### **Maßnahmen auf Bundesebene**

- Durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft würde eine wesentliche Ursache für hohe Kassenkredite verringert; der Altschuldenabbau würde erleichtert. Auch würde zusätzlich denjenigen Kommunen geholfen, bei denen strukturelle Umbrüche nicht zu Kassenkrediten, sondern zu hohem Instandhaltungsrückstau, Investitionsverzicht oder übermäßigem Vermögensverkauf geführt haben.
- Kumulative finanzielle Hilfen für Länder zur Unterstützung der Kommunen mit weit überdurchschnittlich hohen Altschulden-/Kassenkreditbeständen würden es den Ländern ermöglichen, den Abbau der Altschulden ihrer Kommunen schneller voran zu treiben als ohne Unterstützung.

Die Länder, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund empfehlen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse die weitere Diskussion auf die oben genannten Maßnahmen zu fokussieren. Je nach Umfang der Maßnahmen ist zudem zu prüfen, ob kontraproduktive Sekundäreffekte bzw. mögliche Mitnahmeeffekte durch flankierende Maßnahmen ausgeglichen bzw. begrenzt werden müssen.

Der Bund hat demgegenüber eigene Eckpunkte für Handlungsempfehlungen formuliert. Er empfiehlt zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vorrangig folgende Maßnahmen zu ergreifen, um bestehende Altschulden abzubauen und um die Entstehung neuer Altschulden zu vermeiden:

1. Das Problem kommunaler Altschulden ist regional konzentriert und daher nur in einer Minderheit der Länder von gravierender Bedeutung. Insbesondere aufgrund der verfassungsrechtlichen Verantwortung der Länder für ihre

Kommunen ist es Aufgabe der betroffenen Länder, adäquate Lösungen für ihre hochverschuldeten Kommunen anzubieten. Die Länder mit entsprechendem Handlungsbedarf sollten sich dabei an bereits existierenden, jüngst entwickelten Ländermodellen orientieren. Essentiell ist es, die günstige Zinslage zu nutzen und einen signifikanten Teil der Kassenkreditschulden von hochverschuldeten Kommunen mittelbar oder unmittelbar in die jeweilige Landesschuld zu übernehmen. Die günstige finanzielle Situation der Länder schafft dafür die Spielräume.

2. Die Länder sollten die Entlastung der Kommunen mit Anreizen für eine Aktivierung der wirtschaftlichen Potentiale flankieren, um so die Standortattraktivität für die Wirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und damit die Finanzkraft zu steigern. Auch hier können bereits bestehende Modelle zur kommunalen Entschuldung gute Beispiele geben.
3. Die Kommunalaufsicht in einigen Ländern hat sich dem Kassenkreditproblem nicht immer konsequent genug gewidmet. Auf die Beachtung der Haushaltsdisziplin in den einzelnen Kommunen und insbesondere die Kontrolle der Entwicklung der Kassenkredite ist künftig von den Ländern ein besonderes Augenmerk zu legen. Dabei könnte auch geprüft werden, ob Kommunen Kassenkredite künftig nur noch über das Land aufnehmen sollten.
4. Der Kommunale Finanzausgleich des jeweiligen Landes eröffnet Möglichkeiten, dem erneuten Aufbau von Kassenkrediten entgegenzuwirken, indem besonderen finanziellen Belastungen von Kommunen – insbesondere bei Strukturproblemen – durch eine höhere Finanzausgleichsmasse, eine stärkere Berücksichtigung interkommunaler Disparitäten oder zusätzliche Zuweisungen des Landes begegnet wird.

Die Vorsitzenden verweisen im Übrigen auf die in der Materialsammlung aufgenommenen ausführlichen Beschreibungen der in der obigen Tabelle skizzierten zehn Lösungsansätze (vgl. Materialsammlung Nr. 3).

Der Bund weist darüber hinaus darauf hin, dass bei diesen Lösungsansätzen alle staatlichen Ebenen adressiert werden.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistags liegt die Entstehungs- und Beseitigungsverantwortung für die Altschulden-/Kassenkreditproblematik nicht (vorrangig) auf der Bundesebene, sondern ist von und in den betroffenen Ländern zu suchen. Zinshilfen für Kommunen bzw. Entschuldungsprogramme von Seiten des Bundes wären mit einer oberhalb der 2-Prozent-Marke veränderten, nach Einwohnern verteilten erhöhten kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung und auf Länderebene mit einer dauerhaft gewährleisteten aufgabengerechten Finanzausstattung, jedenfalls aber einer garantierten Mindestausstattung zu verbinden. Die von den Vertretern der Länder geforderte signifikante Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ist nach Auffassung des Deutschen Landkreistags ein viel zu breit, flächendeckend streuender Lösungsansatz, der bei einem damit verbundenen Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung insbesondere die von 89 Landkreisen ausgeübte Option kommunaler Trägerschaft unterhöhlt. Dies wäre ein zu erheblichen horizontalen

Verwerfungen in finanzieller Hinsicht zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten aller Länder zu Lasten der Landkreise führender Lösungsansatz, der mit dem Bund die falsche Ebene mit riesigem Finanzmitteleinsatz in Anspruch nähme. Der Deutsche Landkreistag hält die vom Bund formulierten vier Eckpunkte für Handlungsempfehlungen zur Lösung der kommunalen Altschulden-/Kassenkreditproblematik ebenenbezogen für verantwortungsgerecht und nachvollziehbar.

## b) Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsunternehmen

Die neuen Länder haben der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse / Arbeitsgruppe Kommunale Altschulden Handlungsempfehlungen zur konkreten Ausgestaltung einer Altschuldenhilfe vorgelegt, die sich in Teilen am AHG 1993 und insbesondere der Verordnung zum AHG vom 15.12.2000 orientiert (vgl. Materialsammlung Nr. 12).

Für die ostdeutschen Länder ist die zielgerichtete Lösung der fortbestehenden einigungsbedingten Altschulden von Wohnungsbauunternehmen ein wichtiger Baustein für die Erfüllung der mit der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse verbundenen Erwartungen. Als einigungsbedingte Folgelast liegt die Zuständigkeit für Altschulden von Wohnungsunternehmen beim Bund. Die neuen Länder (ohne Berlin) schlagen daher vor, die frühere Altschuldenentlastung für existenzgefährdete Wohnungsunternehmen mit mindestens 15 Prozent Wohnungsleerstand durch den Bund befristet wiederaufzunehmen. Dabei gehe es nicht um einen Gesamtschuldenerlass, sondern um eine unterstützende Hilfe unter der Voraussetzung des Abrisses von Wohnungen und Festlegung von Härtefallkriterien.

Der Bund lehnt eine erneute Altschuldenhilfe ab. Es wird auf den bisher geleisteten Bundesbeitrag zur Bewältigung einigungsbedingter Altschulden von Wohnungsunternehmen hingewiesen. Die zusätzliche Altschuldenhilfe bei Abriss von Wohnungen nach Altschuldenhilfeverordnung war bis zum 31.12.2013 befristet. Sie wurde nach gutachterlicher Feststellung einer weitgehenden wirtschaftlichen Stabilisierung der Wohnungsunternehmen beendet. Der Expertenkreis aus Vertretern von Bund, Ländern und Wohnungswirtschaft trug die Gutachtenergebnisse mit. Insofern bestand zum damaligen Zeitpunkt Konsens darüber, dass das Altschuldenhilfegesetz seine Wirkung entfaltet hat und keine Fortsetzung erforderlich schien.

Das in dem damaligen Gutachten (2013) für die neuen Länder vorgeschlagene Instrument eines Investitionsbonus für den „Rückbau Außen“ und „Investitionen Innen“, das die Länder aus den Kompensationsmitteln des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung hätten finanzieren können, haben die neuen Länder nicht eingeführt. Die Kompensationszahlungen des Bundes für die neuen Länder betragen jährlich 196 Mio. Euro, wurden 2016 auf 387 Mio. Euro und ab 2017 auf 490 Mio. Euro aufgestockt.

Als zielgenaueres und daher geeigneteres Instrument als die Altschuldenhilfe hat der Bund die Bundesfinanzhilfen aus dem

Bund-Länder-Programm Stadtumbau zur Bewältigung struktureller Leerstände und städtebaulicher Aufwertung von Stadtquartieren angesehen und seitdem mit höheren Bundesmitteln ausgestattet. Das Programm Stadtumbau erhielt 2017 eine Aufstockung von insgesamt 50 Mio. Euro. Die Stadtumbauittel für die neuen Länder erhöhten sich damit um 15 Mio. Euro auf jährlich 120 Mio. Euro.

Mit den Programmen der Städtebauförderung werden auch Aufwertungsmaßnahmen gefördert. Diese werden von den Ländern und Gemeinden kofinanziert. Auch der Rückbau ist grundsätzlich förderfähig und erfolgt im Programm Stadtumbau für die neuen Bundesländer bislang ohne kommunalen Eigenanteil. Mit Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung können seit 2002 kommunale Wohnungsunternehmen unterstützt werden, indem Programmmittel von den Kommunen an Wohnungsunternehmen übertragen werden. Voraussetzung ist, dass die Länder die entsprechenden Kommunen in ihre Länderprogramme aufnehmen. Der Bund setzt sich, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, auf Grund der hohen städtebaulichen Anpassungsbedarfe auch künftig für eine Fortführung der Städtebauförderung auf mindestens dem aktuellen Niveau in Höhe von jährlich 790 Mio. Euro ein.

Bisher erhalten die neuen Länder nach Solidarpakt II bis Ende 2019 überproportionale Mittel in der Städtebauförderung. Zudem gelten bislang ausschließlich für die neuen Länder zum Teil besondere Förderregeln (vgl. Rückbauförderung). Der Verteilerschlüssel wird derzeit für die Zeit nach 2019 neu verhandelt.

Die neuen Länder (ohne Berlin) sehen in den aktuellen Programmen der Städtebauförderung keine geeigneten Maßnahmen, die Altschuldenproblematik der Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen zu lösen.

Insbesondere in den strukturschwachen Regionen mit hohem Bevölkerungsrückgang, Landflucht und überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit haben alle Wohnungsunternehmen zunehmend Probleme mit anwachsendem Leerstand und niedrigen erzielbaren Mieten. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau ist zwar ein wichtiges Programm der Städtebauförderung im Hinblick auf die notwendige Bewältigung struktureller Leerstände und städtebaulicher Aufwertungen. Es ist aus Sicht der neuen Länder (ohne Berlin) jedoch in keiner Weise geeignet, das Altschuldenproblem der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften zu lösen. Es verbleiben beim Rückbau die Altschuldenlasten in den Wohnungsunternehmen. Zusätzlich müssen bei der Aufwertung eigene Finanzierungsmittel von Gemeinden und Unternehmen aufgebracht werden. In der Folge sinken Liquidität und Beleihungsspielräume in den Wohnungsunternehmen und zukunftsfähige Investitionen in den Wohnungsbestand und das Wohnumfeld werden verhindert.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass innerhalb der Arbeitsgruppe Kommunale Altschulden kein zwischen Bund und neuen Ländern einvernehmlicher Lösungsvorschlag zur Problematik der kommunalen Wohnungsbaualtschulden erarbeitet werden konnte. Auf Bundesebene wird als Lösungsvorschlag auf die aktuellen Programme der Städtebauförderung verwie-

sen. Die neuen Länder (ohne Berlin) haben die in der Materialsammlung unter Nr. 12 dargestellte Handlungsempfehlung an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse zur Problematik der kommunalen Wohnungsbaualtschulden formuliert, in der ein Neuaufleben der Altschuldenhilfe gefordert wird.

## Anhang

### 1. Materialsammlung

- Nr. 1: Problemanalyse kommunale Altschulden (Papier Co-/Vorsitz)
- Nr. 2: Ursachenanalyse kommunale Altschulden (Papier Co-/Vorsitz)
- Nr. 3: Maßnahmenblätter zu den in der AG „Kommunale Altschulden“ diskutierten Lösungsansätzen (Papier Co-/Vorsitz)
- Nr. 4: Gemeinsame Position Stadtstaaten (8. Januar 2019)
- Nr. 5: Schreiben Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport zur Problemanalyse (28. Januar 2019)
- Nr. 6: Schreiben Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein zu den Indikatoren zur Bewertung der kommunalen Altschulden (5. Februar 2019)
- Nr. 7: Schreiben Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern zu den Wohnungsbau-Altschulden der Kommunen (5. Februar 2019)
- Nr. 8: Stellungnahme Deutscher Landkreistag zur Ursachenanalyse (18. Februar 2019)
- Nr. 9: Stellungnahme Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat zum Ursachenpapier sowie zum Protokollentwurf der Sitzung vom 8. Februar 2019 (20. Februar 2019)
- Nr. 10: Länderpapier „Eckpunkte für Handlungsempfehlungen“ (21. Februar 2019)
- Nr. 11: Stellungnahme der ostdeutschen Länder zum Papier „Ursachenanalyse“ (28. Februar 2019)
- Nr. 12: Handlungsempfehlung der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Neubelebung der Altschuldenhilfe nach dem Altschuldenhilfegesetz (7. März 2019)
- Nr. 13: Schreiben Deutscher Landkreistag zum Entwurf des Abschlussberichts mit Anlagen (10. April 2019)
- Nr. 14: Schreiben Deutscher Landkreistag zum Entwurf des Abschlussberichts (12. April 2019)
- Nr. 15: Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu den Arbeiten der AG „Kommunale Altschulden“ (12. April 2019)

### 2. Protokolle

- 1. Sitzung am 18. Oktober 2018
- 2. Sitzung am 8. Februar 2019
- 3. Sitzung am 11. März 2019
- 4. Sitzung am 12. April 2019

Auf die hier abgedruckten Materialien Nr. 3, 10 und 12 nimmt der AG-Bericht Bezug. Die komplette Materialsammlung sowie die Protokolle sind online verfügbar unter:  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/fag-materialsammlung-und-protokolle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/fag-materialsammlung-und-protokolle.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

## (Nr. 3) Maßnahmenblätter zu den in der AG „Kommunale Altschulden“ diskutierten Lösungsansätzen

Vorsitz (BMF) und Co-Vorsitz (Deutscher Städtetag, Rheinland-Pfalz und Saarland) haben verschiedene Lösungsansätze skizziert, die sich zum Teil aus der Ursachenanalyse ergeben bzw. die von Mitgliedern der Arbeitsgruppe sowie in der mit Kommunal финанzen befassten Forschung diskutiert werden. Ob bzw. inwieweit die einzelnen Lösungsansätze zielführend, von der jeweils angesprochenen staatlichen Ebene fiskalisch darstellbar und praktisch sowie (finanzverfassungs-)rechtlich umsetzbar bzw. geboten sind, wird teilweise unterschiedlich bewertet.

Bei der nachfolgenden Darstellung der möglichen Lösungsansätze werden etwaige Sekundäreffekte nur insoweit bei den Vor- und Nachteilen eines Lösungsvorschlags aufgelistet, als sie bundesgesetzliche Automatismen abbilden. Etwaige Sekundäreffekte, die eine politische Abwägung auf Bundesebene voraussetzen oder landesrechtlich bedingt sind, bleiben unberücksichtigt.

Die Reihenfolge, in der die Lösungsansätze dargestellt werden, stellt keine Priorisierung dar, sondern folgt der tabellarischen Darstellung auf S. 2 des Haupttextes.

### Begrenzung unmittelbarer Risiken: Zinssicherungsprogramme Länder

#### Ausgangslage:

Hohe Schuldenstände wirken sich in verschiedener Weise negativ auf die Finanzlage der Kommunen aus. So werden hohe Kreditzinsen fällig, was – je nach Haushaltslage – eine weitere Kreditaufnahme notwendig machen kann. Zugleich kann mit steigender Verschuldung der Zugang zum Kreditmarkt generell schwieriger werden. Aufgrund bestehender Rating-Systeme der am Markt operierenden Banken geht eine schwierige Haushaltslage einer Kommune mit erhöhten Aufschlägen oder strenger Kontingentierung einher. Die Problemlage kann sich deutlich verschärfen, sobald an den Märkten weniger Liquidität vorhanden ist. Zusätzlich zu den gegenwärtigen – aufgrund der Marktlage vergleichsweise geringen – Kosten der Verschuldung unterliegen Kreditzinsen einem Risiko durch Marktpreisänderungen. Ein Anstieg der Zinsen kann verschuldete Kommunen zukünftig in weitere Zwangslagen bringen. Inwieweit solche Zinsänderungen außerdem ein Risiko für Anschlussfinanzierungen und Tilgungspläne darstellen, hängt von der jeweiligen Struktur der Schulden, den Laufzeiten und der sonstigen vertraglichen Gestaltung ab. Kassenkredite weisen im Allgemeinen aufgrund ihrer durchschnittlich kürzeren Laufzeit eine erhöhte Anfälligkeit gegenüber den oben genannten Risiken auf.

Die verschiedenen Lösungsansätze sollen langfristig niedrige Zinsausgaben sichern. Dazu ist eine Optimierung von Zinsausgaben und Zinsausgabenrisiko notwendig. Ebenso erforderlich ist die Sicherung des Kreditmarktzugangs.

#### Lösungsansätze:

1. „Gemeinschaftsanleihe“: die Länder könnten gemeinsam mit einigen ihrer Kommunen eine gemeinsame Anleihe begeben. Hierdurch könnten zusätzliche Anleger erreicht werden und ein günstiges Zinsniveau (für die Kommunen) realisiert werden. Vertragsgestaltung durch das Land, somit minimaler Aufwand für Kommunen.
  - Zinsänderungs- und Laufzeitenrisiken können deutlich reduziert werden.
  - Frage der gemeinsamen oder getrennten Haftung umstritten.
2. Länder könnten als Kreditgeber für ihre Kommunen fungieren. Somit werden die Kommunen unabhängig von Schwankungen am Kapitalmarkt. Schuldenmanagement würde weniger Kapazitäten verbrauchen.
  - Kreditvergabe möglicherweise nach Arm's-Length Grundsatz (Fremdvergleich).
  - Das Land übernimmt im Außenverhältnis die Haftung für die Kreditrisiken. Ob es sich zu besseren Konditionen als die Kommunen verschulden kann, ist umstritten.
3. Organisation von Jumbo-kommunal-Anleihen. Gemeinsame Anleihen verschiedener Städte oder Landkreise (auch aus unterschiedlichen Ländern) gibt es bereits erfolgreich am Markt.
  - Durch große Volumina und Pooling der Risiken (bei getrennter Haftung) können unter Umständen günstige Konditionen erreicht werden (gilt nicht zwingend für Kommunen mit gleichartigen Risiken). Es erscheint allerdings fraglich, weshalb Kommunen, denen unterschiedliche Konditionen angeboten werden, zusammen am Kreditmarkt agieren sollten.

### Begrenzung unmittelbarer Risiken: Zinssicherungsprogramme Bund

#### Ausgangslage:

Hohe Schuldenstände wirken sich in verschiedener Weise negativ auf die Finanzlage der Kommunen aus. So werden hohe Kreditzinsen fällig, was – je nach Haushaltslage – eine weitere Kreditaufnahme notwendig machen kann. Zugleich kann mit steigender Verschuldung der Zugang zum Kreditmarkt generell schwieriger werden. Aufgrund bestehender Rating-Systeme der am Markt operierenden Banken geht eine schwierige Haushaltslage einer Kommune mit erhöhten Aufschlägen oder strenger Kontingentierung einher. Die Problemlage kann sich deutlich verschärfen, sobald an den Märkten weniger Liquidität vorhanden ist. Zusätzlich zu den gegenwärtigen – aufgrund der Marktlage vergleichsweise geringen – Kosten der Verschuldung, unterliegen Kreditzinsen einem Risiko durch Marktpreisänderungen. Ein Anstieg der Zinsen kann verschuldete Kommunen zukünftig in weitere Zwangslagen bringen. Inwieweit solche Zinsänderungen außerdem ein Risiko für Anschlussfinanzierungen und Tilgungspläne darstellen, hängt

von der jeweiligen Struktur der Schulden, den Laufzeiten und der sonstigen vertraglichen Gestaltung ab. Kassenkredite weisen im Allgemeinen aufgrund ihrer durchschnittlich kürzeren Laufzeit eine erhöhte Anfälligkeit gegenüber den oben genannten Risiken auf.

Die verschiedenen Lösungsansätze sollen langfristig niedrige Zinsausgaben sichern. Dazu ist eine Optimierung von Zinsausgaben und Zinsausgabenrisiko notwendig. Ebenso erforderlich ist die Sicherung des Kreditmarktzugangs.

#### **Lösungsansätze:**

1. „Länder-Anleihe könnte der Bund eine gemeinsame Anleihe von Bund und Kommunen vergeben.

**Vorteile:** Hierdurch könnten viele Anleger erreicht werden und ein günstiges Zinsniveau (für die Kommunen) realisiert werden. Durch lange Laufzeiten würden Zinsänderungsrisiken reduziert werden. Für die teilnehmenden Kommunen würden sich teils deutliche Zinersparnisse ergeben. Das Angebot würde allen Kommunen offen stehen und wäre daher keine einseitige Bevorzugung einzelner Kommunen. Vielmehr würde der Umfang der indirekten Zinsübernahme durch den Bund bestimmt sein von den Unterschieden bei den Konditionen, die den einzelnen Kommunen derzeit angeboten werden.

**Nachteile:** Gemeinsame Kreditaufnahme widerspricht nach Auffassung des Bundes (auch unabhängig von der Haftungsfrage) der Zweistufigkeit des Bundesstaats und ist auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofs nicht zulässig. Bei getrennter Haftung sind – wie die 2013 begebene Bund-Länder-Anleihe zeigt – gesamtstaatlich kaum Zinersparnisse zu erwarten, Kommunen profitieren maßgeblich durch die „Übernahme“ von Zinslasten durch den Bund.

2. Vertretungsweise könnte die Kreditaufnahme der Kommunen durch den Bund erfolgen. Im Außenverhältnis haftet dann der Bund.

**Vorteile:** Bei solcher einer Haftungsübernahme durch den Bund wäre die Zinsentlastung für viele Kommunen nennenswert. Der Zinsaufwand für den Bund würde nicht nennenswert steigen.

**Nachteile:** Eine Haftung des Bundes für Schulden der Länder oder Kommunen ist verfassungsrechtlich nicht möglich (Prinzip der Haushaltautonomie). Kontrollrechte des Bundes als Schuldner sind aus Sicht des Bundes zwingend erforderlich, aus Sicht der Länder aber inakzeptabel.

3. Nationale Plattform schaffen als Marktplatz für Kommunalkredite und -anleihen bzw. Durchdringung privatwirtschaftlicher Angebote steigern, möglicherweise bestehende Angebote der Bundesbank verbessern.

- Durch besseren Marktzugang könnten günstigere Konditionen erreicht werden, insbesondere für kleine Kommunen und Kommunalverbände. Ob hierdurch eine nennenswerte Wirkung auf die kommunale Verschuldungssituation erreicht werden kann, ist umstritten.

## **Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder**

#### **Ausgangslage:**

Der kommunale Anteil an der Gesamtverschuldung (nicht nur Kassenkredite) der öffentlichen Kernhaushalte ist mit ca. 7,4 Prozent im Vergleich zum Anteil des Bundes (61,2 Prozent) und dem der Länder (31,4 Prozent) gering.

Problematisch sind aber insbesondere die übermäßigen Kassenkredite der kommunalen Kernhaushalte in einigen Regionen Deutschlands (vor allem Hessen (bis kürzlich), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland). Die Kassenkredite unterliegen wegen zumeist kurzer Laufzeiten erheblichen Zinsänderungsrisiken und Refinanzierungszwängen und ihnen steht keine Vermögensbildung gegenüber. Problematisch sind Kassenkredite nur, soweit sie entgegen ihrer Zweckbestimmung zu der Finanzierung von Defiziten des Verwaltungshaushalts dienen. Sie sind dann nicht nur ein eigenständiges Problem, sondern auch Indikator für eine Finanz- und Strukturschwäche der betreffenden Kommunen sind. Umgekehrt gilt nicht, dass die Abwesenheit von (übermäßigen) Kassenkrediten auch die Abwesenheit von Finanz- und/oder Strukturschwäche bedeutet.

Obwohl die Gesamtheit der kommunalen Kernhaushalte seit dem Jahr 2012 deutliche Finanzierungsüberschüsse erzielt und der Anstieg der kommunalen Kassenkredite im Verlauf einer günstigen Wirtschaftsentwicklung und stark steigender Steuereinnahmen der Kommunen mindestens gestoppt wurde und Anzeichen für eine Rückführung erkennbar sind, erscheint es unrealistisch, dass die von hohen Kassenkrediten belasteten Kommunen einen signifikanten Abbau ihrer Verschuldung aus eigener Kraft werden leisten können.

Von den am stärksten betroffenen Ländern haben einige bereits eine Strategie zum Abbau der Kassenkredite beschlossen oder umgesetzt. Inwiefern alle Länder dauerhaft über ausreichende eigene finanzielle Ressourcen für eine alleinige Entschuldung verfügen, ist umstritten.

#### **Ausgestaltungsmöglichkeiten:**

Entschuldungsprogramm (Bsp. Hessenkasse, Saarlandpakt) mit oder ohne Eigenbeitrag der betroffenen Kommunen und in Verbindung mit Reformen des kommunalen Haushaltsrechts, der Kommunalaufsicht und ggfs. Auflagen für die Haushaltspolitik

#### **Argumente für Entschuldung durch Länder:**

- Länder haben gemäß Grundgesetz die Verantwortung für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen.
- Es gibt aktuelle Beispiele, wie Länderprogramme – unter Einbeziehung eines Eigenbeitrags der Kommunen – finanziell und institutionell organisiert werden können.
- Länder haben rechtliche Möglichkeiten, Entschuldungs-

programme mit notwendigen komplementären Maßnahmen wie Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts und / oder Auflagen für die kommunale Haushaltspolitik zu verbinden.

#### **Argumente gegen eine alleinige Entschuldung durch Länder:**

- Die Ursachen für die hohe Schuldenaufnahme der entsprechenden Kommunen waren (und sind) durch die Länder nur zum Teil beeinflussbar.
- Einige der von den Ländern ergriffenen bzw. derzeit vorbereiteten Entschuldungsprogramme erstrecken sich auf extrem lange Zeiträume und bergen das Risiko, dass sie bei sich verschlechternden finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen reduziert oder weiter gestreckt werden müssten.

### **Kommunale Entschuldungsprogramme unter Beteiligung des Bundes oder der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft**

#### **Ausgangslage:**

Der kommunale Anteil an der Gesamtverschuldung (nicht nur Kassenkredite) der öffentlichen Kernhaushalte ist mit ca. 7,4 Prozent im Vergleich zum Anteil des Bundes (61,2 Prozent) und dem der Länder (31,4 Prozent) gering.

Problematisch sind aber insbesondere die übermäßigen Kassenkredite der kommunalen Kernhaushalte in einigen Regionen Deutschlands (vor allem Hessen (bis kürzlich), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) Die Kassenkredite unterliegen wegen zumeist kurzer Laufzeiten erheblichen Zinsänderungsrisiken und Refinanzierungszwänge und ihnen steht keine Vermögensbildung gegenüber. Problematisch sind Kassenkredite nur, soweit sie entgegen ihrer Zweckbestimmung zu einem wesentlichen Teil der Finanzierung von Defiziten des Verwaltungshaushalts dienen. Sie sind nicht nur ein eigenständiges Problem, sondern auch ein Indikator für eine Finanz- und Strukturschwäche der betreffenden Kommunen sind. Umgekehrt gilt nicht, dass die Abwesenheit von (übermäßigen) Kassenkrediten auch die Abwesenheit von Finanz- und/oder Strukturschwäche bedeutet.

Obwohl die Gesamtheit der kommunalen Kernhaushalte seit dem Jahr 2012 deutliche Finanzierungsüberschüsse erzielt und der Anstieg der kommunalen Kassenkredite im Verlauf einer günstigen Wirtschaftsentwicklung und stark steigender Steuereinnahmen der Kommunen mindestens gestoppt wurde und Anzeichen für eine Rückführung erkennbar sind, erscheint es unrealistisch, dass die von hohen Kassenkrediten belasteten Kommunen einen signifikanten Abbau ihrer Verschuldung aus eigener Kraft werden leisten können.

#### **Ausgestaltungsmöglichkeiten:**

Beispielsweise: Entschuldungsfonds (Finanzierung bspw.: 1/3 Kommunen, 1/3 Länder, 1/3 Bund) über Bundesfinanzagentur oder KfW oder neue Gemeinschaftsaufgabe zur Entschuldung finanz- und strukturschwacher Kommunen; Unterstützung des Bundes bei der Finanzierung von Länder-

programmen zum nachhaltigen Abbau von Altschulden (alternativ: beschränkt auf begleitende Programme zur Finanzierung von Investitionen); Schaffung eines Fonds, der sich aus Mitteln aller Länder und des Bundes speist (Inanspruchnahme von Mitteln unter Auflagen, die vom Stabilitätsrat beschlossen und überwacht werden); Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ)

#### **Für eine Beteiligung des Bundes an einer Entschuldung sprechen aus Sicht des Co-Vorsitzes (Rheinland-Pfalz, Saarland, Deutscher Städtetag) folgende Argumente:**

- Die Ursachen für die hohe Schuldenaufnahme der entsprechenden Kommunen waren (und sind) durch die Länder und Kommunen nicht oder nur zum Teil beeinflussbar.
- Eine ursachengerechte Verantwortungsübernahme für hohe Kassenkredite macht eine Beteiligung des Bundes an bestehenden Entschuldungsprogrammen erforderlich.
- Die von den Ländern aufgelegten Programme könnten durch zusätzliche Mittel des Bundes ihre (Teil-)Entschuldungsziele deutlich früher erreichen, weitergehende Entschuldungen erreichen, oder die Länder werden überhaupt erst in die Lage versetzt, das angestrebte Ziel zu erreichen.
- Gleichwertige Lebensverhältnisse, gemessen an einem bundesdurchschnittlichen Niveau des öffentlichen Angebots (Infrastruktur, Dienstleistungen), können nur erreicht werden, wenn die finanziellen Möglichkeiten vor Ort entsprechend gegeben sind. Das ist in finanzschwachen, teilweise inzwischen hochverschuldeten Kommunen in ebenfalls finanzschwachen Ländern nicht der Fall. Diese Kommunen mussten sich verschulden, um gleichwertige Lebensverhältnisse auch nur anzunähern. Eine Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsprogrammen wäre für eine weitere Zielannäherung zwingend.
- Eine gleichmäßige finanzielle Beteiligung des Bundes an der Bewältigung der durch exogene Faktoren bedingten Sonderlast von Kommunen in Gestalt hoher Altschulden wäre sowohl auf der Grundlage des gegebenen Verfassungsrechts (BEZ, Umsatzsteuer) als auch nach einer entsprechenden Grundgesetzänderung möglich (z.B. als Gemeinschaftsaufgabe).
- Hilfen des Bundes an die Länder als Hilfe zur Selbsthilfe bei der Bewältigung hoher kommunaler Kassenkredite stellen keinen Eingriff in den zweistufigen Staatsaufbau dar.
- Bei allen Maßnahmen kann und muss sichergestellt werden, dass diejenigen Länder, die ggf. nicht von der Unterstützung des Bundes profitieren, nicht zur Finanzierung herangezogen werden.

### Gegen eine Beteiligung des Bundes an einer Entschuldung sprechen aus Sicht des Vorsitzes (Bund) folgende Argumente:

- Länder haben gemäß Grundgesetz die Verantwortung für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen.
- Politische und rechtliche Legitimation der Unterstützung nur einzelner Länder fragwürdig, während andere Länder ihre Kommunen bereits entschuldet bzw. durch Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenkatalogs, der haushaltsrechtlichen Regelungen, der Kommunalaufsicht und des kommunalen Finanzausgleichs mit dafür gesorgt haben, dass hohe kommunale Verschuldung von vorneherein vermieden wurde.
- Für alle Ausgestaltungsmöglichkeiten mit Beteiligung des Bundes wäre (mit Ausnahme von SoBEZ) eine Grundgesetzänderung erforderlich, auch bei Abwicklung über KfW.
- Aus der getrennten Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ergibt sich, dass dem Bund nur unter eng begrenzten Ausnahmefällen Hilfen oder Zuschüsse an die Länder, deren Teil die Kommunen sind, möglich sind. Das Instrument der SoBEZ, die der Bund leistungsschwachen Ländern (und nur solchen) zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs unter Beachtung des föderativen Gleichbehandlungsgebots gewähren kann, hält der Bund aus folgenden Gründen nicht für gangbar. Das Vorhandensein problematischer kommunaler Kassenkredite führt nicht zwangsläufig zu der für eine Gewährung von SoBEZ erforderlichen Leistungsschwäche eines Landes, für die es maßgeblich auf die Relation zwischen Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder ankommt. Zudem ist sehr fraglich, ob sich die Finanzierungslasten einzelner Länder, die sich mit Blick auf die Entschuldung betroffener Kommunen – ergeben, als berücksichtigungsfähige Sonderlasten im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einordnen lassen. Zur Lösung des Problems besonderer Schuldenlasten der staatlichen Ebenen sind SoBEZ danach nicht geeignet. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht eine Gewährung von SoBEZ nur als ultima ratio bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage als zulässig angesehen.
- Schuldenübernahme durch den Bund (oder auch nur Garantieerklärung) wäre grundlegender Eingriff in zweistufigen Staatsaufbau mit weitreichenden Folgen für darauf aufbauende föderale Kompetenzverteilung: Dem Bund müssten Durchgriffsrechte auf die Länder und Kommunen vor allem im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts und der Kommunalaufsicht gewährt werden.
- Gegen die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt es im Einzelnen darüber hinaus spezifische Gegenargumente. Z.B. wäre eine Gemeinschaftsaufgabe „Schuldentilgung“ verfassungspolitisch kein geeignetes Instrument, da sie eine grundlegende Durchbrechung des Grundsatzes der Haushaltsautonomie und damit einen erheblichen Eingriff in die bundesstaatliche Ordnung

bedeuten würde; Ansatz wäre auch aus verfassungs-systematischen Gründen verfehlt.

### Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II

#### Ausgangslage:

Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein enger Zusammenhang zwischen hohen kommunalen Kassenkrediten einerseits und hohen KdU-Belastungen andererseits besteht. Je nachdem, ob in einem Land flächendeckend hohe KdU-Belastungen oder regional konzentriert sehr hohe KdU-Belastungen vorliegen, besteht dieser Zusammenhang entweder auf einzelstädtischer Ebene oder auf Länderebene. Hohe KdU-Belastungen führen dann zu hohen Kassenkrediten, wenn dem nicht Faktoren wie besonders hohe (Steuer-)Einnahmen oder – über die Kostenbeteiligung des Bundes hinausgehende – hohe besondere Zuweisungen durch den Bund oder die Länder gegenüberstehen.

Der Bund beteiligt sich seit Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit steigenden Beteiligungsquoten an den KdU. Die maximale bundesweite Beteiligungsquote beträgt derzeit 49 %. Bei einer Bundesbeteiligung ab 50% tritt nach geltender Verfassungslage zwingend die Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 3 GG) ein. Ein Teil der Bundesbeteiligung ist in direkter Abhängigkeit von bestimmten Ausgabenbelastungen der Kommunen ausgestaltet (Bildungs- und Teilhabepaket, flüchtlingsbedingte Ausgaben für Kosten der Unterkunft) und wird direkt an den einzelnen Ausgabenträger geleitet.

Finanzielles Volumen KdU (in Mrd. €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gesamtausgaben KdU (netto)	13,8	13,9	14,0	14,6	14,5	14,3
Bundesanteil	4,2	5,2	5,4	6,8	6,9	6,7
Anteil der Kommunen in Mrd. €	9,7	8,7	8,6	7,8	7,6	7,6
Bundesbeteiligungsquote (in %)	31,9	35,7	39,0	46,4	48,3	47,0

#### Lösungsansätze:

Als ein Weg zur weiteren Entlastung vor allem struktur- und finanzschwacher Kommunen, die vielfach auch durch hohe Verschuldung belastet sind, wird eine höhere Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Kommunen für die KdU diskutiert. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- Inwieweit bei einer Neuregelung der Bundesbeteiligung an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder und Kommunen Spielräume für eine Anhebung im Rahmen der geltenden Finanzverfassung bestehen könnten, hängt von den haushaltspolitischen Spielräumen und dem Abstand zu der Grenze der Bundesauftragsverwaltung ab.
- Eine weitergehende Entlastung der Kommunen auf diesem Wege ließe sich nur bei Überschreiten der 50%-Beteiligungsgrenze realisieren. Dies hätte zur Folge, dass entweder
  - a) die Bundesauftragsverwaltung für die KdU einträte oder
  - b) die Grenze für das Eintreten der Bundesauftragsverwaltung angehoben werden müsste.

- Argumente für Erhöhung der Bundesbeteiligung:
  - Kosten für die Kommunen (über die Prüfung der Angemessenheit der anzuerkennenden Unterkunfts-kosten sowie präventiv über die Reduzierung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften) nur sehr begrenzt beeinfluss- und steuerbar.
  - Die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft hängen maßgeblich vom jeweiligen Mietniveau im entsprechenden Landkreis bzw. in der entsprechenden Stadt ab.
  - Eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU wäre in vielen Fällen eine ursachengerechte Maßnahme zur Verhinderung neuer Verschuldung. Zugleich würden von dieser Maßnahme auch Kommunen ohne hohe Kassenkredite profitieren. Unter diesen finden sich sowohl struktur-/finanzschwache als auch struktur-/finanzstarke Kommunen.
- Argumente gegen Erhöhung der Bundesbeteiligung:
  - Für den Fall, dass die Kommunen weiterhin verantwortliche Träger der KdU bleiben, reduzieren sich für die Kommunen die notwendigen Anreize zur Kostenkontrolle. Teilweise wird befürchtet, dass in der Folge die Anreize zu niedrig ausfallen könnten, um eine wirkungsvolle Kostensteuerung der Kommunen zu bewirken.
  - Für die Kommunen, die nicht aufgrund sehr hoher KdU-Belastungen, sondern aus anderen Gründen hohe Kassenkredite aufnehmen mussten, ergibt sich ggfs. nur ein defizitreduzierender Effekt.
- Argumente gegen eine Bundesauftragsverwaltung:
  - Grundlagen der im Rahmen der Jobcenter-Reform im Jahr 2010 ausgehandelten Neuorganisation der Grund-sicherung für Arbeitssuchende – die duale Trägerschaft von Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern – würden in Frage gestellt. Die Einschätzung hierzu ist jedoch – auch unter den kommunalen Trägern – unterschiedlich.
  - Bund hat keinen differenzierten Einblick in die regionalen Wohnungsmärkte → Prüfung der Angemessenheit wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Dem wird entgegen gehalten, dass mittels der so genannten „schlüssigen Konzepte“ bereits jetzt standardisierte Verfahren zur Bestimmung der Angemessenheit der Wohnkosten existieren.

Für eine Anhebung der Grenze für das Eintreten der Bundesauftragsverwaltung wäre eine Grundgesetzänderung erforderlich. Auch mit ihr würden negative Anreizwirkungen hinsichtlich der Kostenkontrolle durch die Kommunen einhergehen. Der Bund hätte trotz überwiegender Kostentragung keine Kontroll- und Steuerungsrechte.

## Verteilungsschlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

### Ausgangslage:

Durch regionale Strukturschwäche bedingte niedrige Steuereinnahmen stellen eine Ursache für die Entstehung von Kassenkrediten dar, soweit sie nicht durch die Steuerverteilung oder den Finanzausgleich ausgeglichen werden. Struktur- und finanzschwache Kommunen partizipieren zudem in geringerem Maße von den wirtschaftskraftbezogenen Gemeinschaftssteuern.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beträgt derzeit 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens nach Vorwegabzügen für den Bund (rd. 5,1 Mrd. €) zuzüglich eines Festbetrags i. H. von 3,4 Mrd. €. Der prozentuale Anteil wurde als Kompensation für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, der Festbetrag im Zusammenhang mit der 5-Mrd.-€-Entlastung der Kommunen ab 2018 eingeführt.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird derzeit nach einem rein wirtschaftskraftbezogenen Schlüssel verteilt. Dieser stellt „wirtschaftsstärkere“ Gemeinden im Verhältnis zu einer Verteilung nach Einwohnern besser.

### Lösungsansatz:

Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird eine Änderung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer diskutiert. So wird von verschiedenen Akteuren die Verteilung eines Teils oder des gesamten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach Einwohnern oder Sozialausgaben gefordert.

### Hierbei ist zu beachten:

- Die Vorgabe des Art. 106 Abs. 5a S. 2. GG (Verteilung nach einem wirtschafts- und ortsbezogenen Schlüssel) setzt einer einfachgesetzlichen Änderung Grenzen. Ohne GG-Änderung nicht möglich wären bspw. eine vollständige Verteilung nach Einwohnern oder eine (auch nur) teilweise Verteilung nach Kriterien, die der im Grundsatz an der kommunalen Wirtschaftskraft orientierten Verteilungsvorgabe des Art. 106 Abs. 5a S. 2 zuwiderlaufen (z. B. Arbeitslose oder KdU-Ausgaben bzw. -Bedarfsgemeinschaften)
- Eine Änderung des Verteilungsschlüssels hat neben dem direkten Effekt auch stets Auswirkungen auf die Umverteilung im Länderfinanzausgleich (LFA). Insofern müssen Änderungen am Schlüssel auch in Hinblick auf den Gesamteffekt nach LFA betrachtet werden.
- Im Rahmen des geltenden Art. 106 Abs. 5a S. 2. GG wird aufgrund der Entstehungsgeschichte und der in diesem Zusammenhang festgelegten verfassungsrechtlichen Schranken wird der Vorschlag diskutiert, den in § 1 Satz 3 FAG festgelegten prozentualen Anteil weiterhin nach dem derzeit nach §5a GRFG festzulegenden Schlüssel, den in § 1 FAG Satz 3 geregelten Festbetrag künftig nach Einwohnern zu verteilen. Finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Länder sind unten dargestellt.

- Der „Primäreffekt“ stellt die Auswirkungen auf die Gemeinden eines jeden Landes dar (ohne Berücksichtigung von Folgewirkungen durch den jeweiligen KFA)
- Der „Gesamteffekt“ stellt für die einzelnen Länder die Auswirkungen dar, die sich unter Berücksichtigung des ab 2020 geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf Land und Gemeinden insgesamt ergibt. Hierdurch kann das Ergebnis des Primäreffekts – in einigen Ländern letztlich zu Lasten der kommunalen Ebene insgesamt - ins Gegenteil umschlagen, weil es durch die von den übrigen Ausgleichsstufen unabhängige Bemessung der Gemeindesteuerkraft-BEZ typischerweise zu einer Überkompensation kommt. Der Bund würde durch die hier betrachtete Umstellung um 111 Mio € entlastet.
- Auch in Ländern mit insgesamt negativem Primäreffekt dürfte eine Änderung des Verteilungsschlüssels zu einem positiven Primäreffekt von (im länderinternen Vergleich) „wirtschaftsschwächeren“ Gemeinden führen. Ob bzw. in welcher Höhe dieser positive Primäreffekt auch nach Berücksichtigung des KFA zu einem positiven Gesamteffekt führen wird, ist nicht gesichert.
- Auch bei der Bewertung anderer Verteilungsschlüssel (z.B. vollständige Verteilung nach Einwohnern; (teilweise) Verteilung nach anderen Kriterien wie KdU-Ausgaben bzw. Bedarfsgemeinschaften oder Arbeitslosenzahl) wären vergleichbare Effekte durch den LFA zu berücksichtigen, so dass die oben beschriebene Problematik ohne flankierende Maßnahmen auch hier aufträte.

Land	Bestehender Schlüssel (in Mio. Euro)	Euro pro Kopf	Modifizierter Schlüssel (in Mio. Euro)	Euro pro Kopf	Primäreffekt (in Mio. Euro)	Euro pro Kopf	Gesamteffekt nach LFA (in Mio. Euro)	Euro pro Kopf
NW	2.027	113	1.956	109	-72	-4	-38	-2
BY	1.447	111	1.406	108	-42	-3	-22	-2
BW	1.182	107	1.165	106	-17	-2	-9	-1
NI	742	93	774	97	32	4	10	1
HE	720	115	690	110	-30	-5	-16	-3
SN	366	90	388	95	22	5	-5	-1
RP	350	86	378	93	28	7	9	2
ST	172	78	195	88	23	10	-5	-2
SH	226	78	254	88	29	10	9	3
TH	178	83	195	91	17	8	-4	-2
BB	167	67	204	81	36	14	-8	-3
MV	114	71	135	84	21	13	-5	-3
SL	102	103	102	103	0	0	0	0
BE	325	90	344	95	19	5	6	2
HH	329	180	273	149	-56	-30	-29	-16
HB	94	138	85	124	-9	-14	-3	-4
Summe	8.544	103	8.544	103	0	0	-111	-1

#### Anmerkungen:

Der Umsatzsteuerfestbetrag (3,4 Mrd. Euro) der Gemeinden von 2019 wurde hier auch für 2020 veranschlagt. Eine gesetzliche Grundlage besteht aktuell lediglich für einen Festbetrag von 2,4 Mrd. Euro. Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden (5,144 Mrd. Euro prozentuale Beteiligung + 3,4 Mrd. Euro Festbetrag) nach derzeit gültigem Schlüssel und modifiziertem Schlüssel. Beim modifizierten Schlüssel werden die 3,4 Mrd. Euro nach Einwohnern verteilt. Primäreffekt des modifizierten Schlüssels als Differenz aus alter und neuer Verteilung und Gesamteffekt nach Finanzkraftausgleich. Einwohnerzahlen Stand vom 31.03.2018 (analog zur Steuerschätzung vom November 2018). Steueraufkommen für 2020 gemäß Steuerschätzung November 2018.

## Änderungen Gemeindeordnung / Kommunalaufsicht

### Ausgangslage:

Die Gemeindeordnungen aller Länder sehen grundlegende Regelungen zur Begrenzung der kommunalen Verschuldung inklusive der Kassenkreditaufnahme ebenso wie Aufsichts- und Eingriffsmöglichkeiten in grundsätzlich autonomes kommunales Handeln vor. Die konkrete Ausgestaltung und Bindungswirkung dieser Regelungen variiert aber zum Teil erheblich. Auch wenn außerordentlich ungünstige finanzielle Rahmenbedingungen der Kommunen und deswegen entstehende Kassenkredite nicht durch eine strenge Kommunalaufsicht kompensiert werden können, ist es naheliegend, dass zwischen den Vorschriften in der Gemeindeordnung, dem Handeln der Kommunalaufsicht und der Höhe der Kassenkredite ein Zusammenhang besteht.

### Lösungsansätze:

Um die Vermeidung neuer kommunaler Verschuldung sicherzustellen, sollte die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen der betroffenen Kommunen mit einer Reform der Gemeindeordnungen einhergehen, die einen erneuten Aufbau nicht zur Liquiditätssicherung bestimmter Kassenkredite verhindert. Hierdurch kann abgesichert werden, dass die zum Teil noch zu schaffenden Möglichkeiten zur Vermeidung neuer Verschuldung auch tatsächlich genutzt werden. Eine entsprechende Reform der Gemeindeordnung kann nicht das einzige, sollte aber ein zwingend erforderliches Element zur Erreichung des Ziels „Vermeidung neuer Verschuldung“ sein.

### Ausgestaltungsmöglichkeiten:

- a) Aufnahme überjähriger kommunaler Kassenkredite nur noch beim Land
  - b) Einführung / Verschärfung Genehmigungspflichten mindestens für Kassenkredite und darüber hinaus, z.B. für unausgeglichene Jahresabschlüsse der vergangenen Jahre, fehlenden Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses
  - c) Strengere allgemeine Haushaltsgrundsätze, z.B. Aufnahme eines ausdrücklichen Überschuldungsverbotes sowie des Verbots des Missbrauchs von Kassenkrediten
- Argument für Lösungsansatz a):  
Hiermit würde die bereits bestehende Kontrolle des Landes über die Kommunalhaushalte besser in Einklang mit deren Haftung für die Kommunalverschuldung gebracht. Hinweis: In der Literatur und Rechtsprechung wird die Haftungskette für Kommunalkredite allerdings nicht einheitlich beurteilt. Gegenargument: sehr weitgehender Eingriff in den Kreditmarktzugang der Kommunen, der in finanzschwachen Ländern zudem unter Umständen Abstufungen im Kreditmarkt-Rating verursachen könnte.
  - Argumente für Lösungsansätze b) und c):  
Im Vergleich zu a) niederschwelligere Möglichkeiten, um Aufbau neuer Kassenkredite, die nicht dem unterjährigen Zahlungsausgleich dienen, zu verhindern.

## Kommunaler Finanzausgleich

### Ausgangslage:

Hohe und steigende Kassenkredite entstehen auch dann, wenn der vertikale oder horizontale kommunale Finanzausgleich seine Ausgleichsfunktion nicht erfüllt. Mit ursächlich für einen in dieser Hinsicht unzureichenden vertikalen Finanzausgleich kann – unter Zugrundelegung des Gleichmäßigkeitsprinzips – auch die jeweilige finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes sein. Inwieweit es einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gibt, ist in der verfassungsrechtlichen Bewertung umstritten.

Die institutionelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs variiert zwischen den Ländern stark, weshalb ein Vergleich guter Praxis zwischen den verschiedenen Systemen schwierig ist, zumal die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in den Ländern sehr unterschiedlich ist und die Länder auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs auf verschiedenen Kanälen (z.B. über Förderprogramme, zweckgebundene Zuweisungen und Pauschalen) Finanzmittel an die Kommunen ausreichen.

### Lösungsansätze:

Grundsätzlich ergeben sich zwei Stellschrauben, um finanz- und strukturschwache Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich besser auszustatten:

- a) vertikal: höhere Dotierung der Finanzausgleichsmasse (über Verbundquote oder kommunalen Ausgabenbedarf)
- b) horizontal: verstärkter Ausgleich interkommunaler Disparitäten

Darüber hinaus können ggfs. höhere /gezieltere Zuweisungen des Landes außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs an seine Kommunen mit Kassenkrediten vergeben werden.

### Argumente für Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs in Ländern mit kommunaler Kassenkreditproblematik:

- Die Länder sind gemäß Grundgesetz verantwortlich für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen. Hierfür und für den insoweit erforderlichen vertikalen Ausgleich zwischen den Kommunen ist der kommunale Finanzausgleich das zentrale Instrument.
- Dieser Verantwortung der Länder wird – aufgrund der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus – auf Bundesebene im Grundsatz dadurch Rechnung getragen, dass die Finanzkraft der Kommunen beim bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen wird. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 wird der Finanzausgleichsmechanismus neu geregelt. Die Ländergesamtheit wird dauerhaft und dynamisch entlastet. Die Gemeindefinanzkraft wird zu 75 Prozent (statt bislang 64 Prozent) einbezogen. Finanzschwache Länder mit besonders steuerschwachen

Kommunen erhalten ab 2020 zudem Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

#### **Argumente gegen Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs mit kommunaler Kassenkreditproblematik:**

- Die Möglichkeiten von Ländern mit begrenzter finanzieller Leistungsfähigkeit zur höheren Dotierung der Finanzausgleichsmasse sind trotz der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 – unter der Prämisse der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse – eingeschränkt.
- Einige Länder weisen darauf hin, dass die Besserstellung durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 auch bereits für kommunale Entlastungen vorgesehen seien, so dass dort darüber hinausgehende Handlungsspielräume beim kommunalen Finanzausgleich derzeit nicht gesehen werden, bzw. dass sie bereits in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen hätten, die finanzielle Situation der Kommunen durch eine bessere Dotierung ihrer Ausgleichssysteme zu verbessern.

## **Kommunale Haushaltspolitik**

### **Ausgangslage:**

Zu den möglichen endogenen Erklärungsfaktoren auf der Einnahmenseite gehören die Hebesatzpolitik der Kommunen bei der Grund- und Gewerbesteuer sowie die Möglichkeiten der Einnahmenerzielung durch Gebühren und Beiträge. Insbesondere bei den Hebesätzen hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass in einzelnen Ländern auch Kommunen mit hoher Kassenkreditbelastung entsprechende Spielräume zum Teil noch nicht ausgeschöpft hatten. Entsprechende Ergebnisse im Bereich der Gebühren liegen nicht vor.

Es ist allerdings umstritten, in welchem Umfang es bei stark kassenkreditbelasteten Kommunen auf der Ausgabenseite noch Handlungsspielräume gibt – sei es bei den sogenannten freiwilligen Aufgaben sowie bei den pflichtigen Aufgaben vor allem im Bereich der Sach- und Dienstleistungen sowie der Verwaltungsstrukturen.

### **Lösungsansätze Kommunen:**

- a) Einnahmenseite: Ausschöpfen Hebesatzpotenziale bei Gewerbe- und Grundsteuer (unter Berücksichtigung Anreizwirkungen für Einwohner und Unternehmen), wobei unklar ist, ob in nennenswertem Umfang Mehraufkommen generiert werden kann, das zur Lösung der Schuldenproblematik maßgeblich beitragen kann.
- b) Ausgabenseite: Aufgabenkritik; Verstärkung interkommunale Zusammenarbeit vor allem beim Angebot freiwilliger Leistungen; organisatorische Anpassungen; Prozessveränderungen, wobei auch hier unklar ist, ob in nennenswertem Umfang Mehraufkommen generiert werden kann, das zur Lösung der Schuldenproblematik maßgeblich beitragen kann.

### **Lösungsansätze Länder:**

- a) Einnahmenseite: Beibehaltung bzw. Eröffnung neuer Festsetzungsmöglichkeiten für Gebühren und Beiträge
- b) Ausgabenseite: strengere allgemeine Haushaltsgrundsätze

## **Differenzierte Kofinanzierungspflichten**

### **Ausgangslage:**

Kommunen mit hohen Altschulden und ungünstiger Finanzlage werden finanziell überfordert, wenn sie hohe eigene Kofinanzierungsanteile bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen des Bundes, etwa im Rahmen der Städtebauförderung, aufbringen müssen. Daher enthalten bereits heute einige Förderprogramme Ausnahmeregelungen für Kommunen in Haushaltsnotlagen: Sie sehen dann entweder einen reduzierten Eigenanteil für die betreffenden Kommunen vor, der durch erhöhte Finanzierungsanteile von Bund und Ländern kompensiert wird (z.B. Städtebauförderung) oder überlassen es den Ländern, wie die Beteiligung der Kommunen im Einzelnen zu erfolgen hat (z.B. Kommunalinvestitionsförderungsprogramme). Soweit finanzschwache Kommunen in Ländern gelegen sind, deren eigene finanzielle Leistungsfähigkeit relativ gering ist, kann die Inanspruchnahme von Bundesprogrammen auch an der mangelnden Kofinanzierung durch die entsprechenden Länder scheitern. Probleme können somit insbesondere dann auftreten, wenn eine begrenzte Kofinanzierungsfähigkeit auf kommunaler Ebene und eine niedrige Finanzkraft auf Landesebene zusammentreffen.

### **Lösungsansätze:**

- a) Bundes- und Landesprogramme könnten differenzierte Kofinanzierungspflichten für einerseits finanzstarke und gering verschuldete und andererseits finanzschwache und stark verschuldete Kommunen vorsehen.
- b) Um die gleiche Förderwirkung zu erzeugen, könnte außerdem der Förderanteil des Bundes bzw. des Landes um den durch die niedrigere Kofinanzierung fehlenden Eigenanteil der jeweiligen Kommune erhöht werden.

### **Argumente für bzw. gegen eine differenzierte Kofinanzierungspflicht**

- Die Differenzierung stellt einen möglichen Beitrag dar, um durch eine verstärkte Inanspruchnahme von Förderprogrammen seitens finanzschwacher, hoch verschuldeter Kommunen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu fördern und das Risiko des erneuten Aufwuchses von Kassenkrediten zu vermindern.
- Die Differenzierung der Kofinanzierungspflichten setzt bei Bundesprogrammen eine Einigung unter den Ländern und seitens der Länder mit dem Bund darüber voraus, welche objektiven Kriterien eine entsprechende Abgrenzung finanzstarker und finanzschwacher Kommunen erlauben.

- Der Ansatz differenzierter Kofinanzierungspflichten kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Gruppe der finanzschwachen Kommunen – anhand von objektiven Kriterien – eng begrenzt bleibt.
- Im Rahmen von Bundesfinanzhilfen wäre bei einer Differenzierung der Kofinanzierungspflichten nach kommunaler Finanzausstattung deren Vereinbarkeit mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot mit Blick auf den jeweils mit der Finanzhilfe verfolgten Förderzweck zu prüfen.
- Verfassungsrechtlich zwingend ist bei Bundesfinanzhilfen ein Eigenanteil auch finanzschwacher Kommunen – ggfs. unterstützt von bzw. ersetzt durch die Länder – von mindestens 10 Prozent. Dies ist auch zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sowie zur Gewährleistung eines effektiven Mitteleinsatzes wichtig.
- Bei Förderprogrammen im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben wären differenzierte Kofinanzierungssätze der Länder nur bei einer entsprechenden Grundgesetzänderung möglich.

(Nr. 10)

## **Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ FAG 1 „Kommunale Altschulden“, Treffen am 11. März 2019 in Berlin**

**Länder-Vorbesprechung am 21. Februar 2019 in Mainz  
Eckpunkte für Handlungsempfehlungen der FAG 1 an die Kommission**

Die bei der Besprechung am 21. Februar 2019 anwesenden Ländervertreter empfehlen zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vorrangig folgende Maßnahmen zu ergreifen, um die Entstehung neuer Altschulden zu vermeiden und um bestehende Altschulden abzubauen:

1. Einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung kommunaler Altschulden leisten die Sozialausgaben, insbesondere die „Kosten der Unterkunft“. Um diesem Umstand sachlich und strukturell zu begegnen, sollte die Beteiligung des Bundes an den „Kosten der Unterkunft“ dauerhaft auf bis zu 75,0% erhöht werden. Mit einer Entlastung bei den „Kosten der Unterkunft“ werden Kommunen mit hoher Verschuldung und hohen Soziallasten ursachengerecht unterstützt.
2. Um den Abbau der kommunalen Altschulden in besonders betroffenen Kommunen durch die Länder zu erleichtern bzw. zu ermöglichen, sollte der Bund die Länder über einen geeigneten Transferweg angemessen finanziell unterstützen.
3. Der Bund möge in Zukunft die Rahmenbedingungen für ausgeglichene kommunale Haushalte nicht gefährden.
4. Das Maßnahmenpaket sollte zeitnah starten, möglichst in 2020.

(Nr. 12)

## Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse/ AG 1 „Kommunale Altschulden“

Handlungsempfehlung aus der Besprechung am 07.03.2019 der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg- Vorpommern, Sachsen, Sachsen- Anhalt und Thüringen an die Kommission

### Neubelebung der Altschuldenhilfe nach AHG

Neben dem Thema der kommunalen Altschulden-/Kassenkredite soll gemäß Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die laufende Legislaturperiode die Altschuldenproblematik der kommunalen Wohnungsunternehmen in die Prüfung für die Vorschläge der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einbezogen werden<sup>1</sup>. Nach Abstimmung unter den Ländern Brandenburg, Mecklenburg- Vorpommern, Sachsen, Sachsen- Anhalt und Thüringen wird aus der AG „Kommunale Altschulden“ nachstehende Position als Handlungsempfehlung an die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ formuliert:

Insbesondere in Regionen mit strukturellen Problemen (Bevölkerungsrückgang, Landflucht, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit) haben auch kommunale Wohnungsunternehmen zunehmende Probleme aufgrund hoher Leerstände und niedriger erzielbarer Mieten. Bis heute sind Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern zusätzlich mit DDR- Altschulden belastet. Diese Situation führt dazu, dass erforderliche Investitionen in den Wohnungsbestand wegen fehlender Finanzkraft nicht getätigt werden. Dadurch wiederum werden höhere Leerstände und noch niedrigere Mieten begünstigt. Die Wohnungsunternehmen müssen auch in Regionen mit strukturellen Problemen in die Lage versetzt werden, zukunftsfähige Investitionen zu tätigen, um im Bereich der Wohnungsversorgung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen zu können. Dazu ist eine akzentuierte Altschuldenentlastung erforderlich.

Es wird daher vorgeschlagen, die im Jahr 2013 ausgelaufenen Regelungen des § 6a Altschuldenhilfegesetzes (AHG) in der Fassung vom 28.08.2000 (sog. Härtefallregelung) und der Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz vom 15.12.2000 entsprechend modifiziert und unabhängig von der Städtebauförderung erneut aufleben zu lassen.

Die **neue Altschuldenhilfe** für die Wohnungsunternehmen sollte folgende Regelungen enthalten:

- Voraussetzungen:
  - Leerstand über 15 % (wirtschaftliche Gefährdung des Wohnungsunternehmens)
  - Abriss von Wohnraum im Rahmen eines Sanierungskonzeptes (zur Beseitigung der wirtschaftlichen Gefährdung)
  - keine Beschränkung auf Alt- Antragsteller (d.h. Antragstellung bis 31.12.1993)
- Altschuldenentlastung:
  - Entlastung der Altschulden i.S. § 3 AHG für den zum Abriss vorgesehenen Wohnraum
  - kein Länderanteil; kein kommunaler Anteil
- Begünstigung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen
- zeitliche Befristung der Regelung auf 10 Jahre und möglichst geringer Antrags-, Verfahrens- und Verwaltungsaufwand

Als einigungsbedingte Folgelast liegt die Zuständigkeit für die DDR- Altschulden der Wohnungsunternehmen auch nach der Föderalismusreform 2006 weiterhin beim Bund.

Die Investitionsblockade, die sich aus der Zusatzbelastung der nach wie vor bestehenden DDR-Altschulden in den Wohnungsunternehmen ergibt, muss gelöst werden, um attraktive Wohnquartiere auch in Regionen mit strukturellen Problemen gestalten und damit einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten zu können.



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Abschlussbericht der Facharbeitsgruppe 2 „Wirtschaft und Innovation“

BMWi Berlin, 11. April 2019

- Mit einem gesamtdeutschen Fördersystem wird der Bund die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensbedingungen in strukturschwachen Regionen langfristig und verlässlich unterstützen und dadurch einen wichtigen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet leisten.
- Die Unterstützung richtet sich an alle strukturschwachen Regionen in allen Ländern unabhängig davon, ob es ländliche oder städtische Regionen sind.
- Das Fördersystem baut auf bestehenden Förderprogrammen auf und entwickelt sie weiter, neue treten hinzu: In der Vergangenheit noch auf Ostdeutschland beschränkte Programme werden überprüft und auf alle strukturschwachen Regionen ausgeweitet. Geeignete bestehende Förderprogramme erhalten zusätzliche bzw. ggf. erweiterte Förderpräferenzen zu Gunsten strukturschwacher Regionen. Neue, insbesondere innovationsorientierte Programme treten hinzu. Die fachliche und finanzielle Autonomie aller Programme wird dabei gewahrt.
- Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, wollen wir nicht abgerufene Fördermittel aus den Programmen des Fördersystems überjährig bündeln und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen einsetzen. Dazu empfehlen wir ein neues innovatives Wettbewerbsverfahren, das in Ergänzung zu den bestehenden Programmen des Bundes zusätzliche Themen und Erkenntnisse für die Unterstützung strukturschwacher Regionen gewinnen soll. Die Beteiligung am Bundeswettbewerb und dessen Finanzierung ist für die Bundesressorts optional, aber gewünscht.
- Das Engagement des Bundes geht weit über klassische Wirtschaftsförderung hinaus. Auch die Stärkung von Infrastruktur, Innovation, Forschung sowie die Begleitung von Strukturwandel und die Fachkräftesicherung stehen im Fokus des Fördersystems und sollen die Attraktivität insbesondere strukturschwacher Regionen als Wirtschaftsstandort erhöhen.
- Im neuen Fördersystem werden erstmals alle Bundesprogramme unter einem Dach gebündelt, die für die strukturschwachen Regionen besonders bedeutsam sind. Die Koordination wird verbessert und eine zweijährliche Berichterstattung über die Förderung der Regionen und ihre Entwicklung eingeführt.
- Gemeinsam mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden wird die Bundesregierung regelmäßig über erforderliche Anpassungen des Fördersystems beraten und entscheiden.
- Grundlage des Fördersystems ist eine indikatorgestützte Fördergebietskulisse, die sich grundsätzlich auf das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) bezieht. Demografische Aspekte sollen dabei verstärkt einfließen. Die Einzelprogramme können zur Ausgestaltung von Förderkonditionen je nach Schwerpunktsetzung autonom alternative Ansätze verwenden.
- Als Nachfolgesystem des Korb II des Solidarpaktes II in Ostdeutschland und im Hinblick auf die Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine wirksame Strukturförderung in allen strukturschwachen Regionen von zentraler Bedeutung. Aus der Einrichtung des gesamtdeutschen Fördersystems entsteht für die beteiligten Einzelprogramme nach Einschätzung der FAG insgesamt ein mit entsprechenden Finanzmitteln auszustattender Mehrbedarf. Hinzu kommen nicht abgerufene und nicht gebundene Fördermittel, die für das Wettbewerbsverfahren eingesetzt werden. Im Rahmen der nach Haushalts- und Finanzplanung zur Verfügung stehenden Mittel sollte das gesamtdeutsche Fördersystem einschließlich des entstehenden Mehrbedarfs mit dem erforderlichen Finanzvolumen ausgestattet werden.
- Wir empfehlen eine Ergänzung von Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz um die ländliche Entwicklung, um Maßnahmen insbesondere zur Verbesserung ländlicher Versorgungsstrukturen auch ohne agrarstrukturellen Bezug fördern zu können. Diese werden deutlich positive Wirkungen entfalten, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ländlichen Regionen zu gewährleisten. Es wird auf den einstimmigen Beschluss des Bundesrates im Juli 2018 zur Grundgesetzänderung verwiesen. Die Bundesregierung betont, dass ihre Meinungsbildung zur Änderung von Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz noch nicht abgeschlossen ist. Die FAG erwartet, dass dies bis zur Vorlage des Gesamtberichts der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ erfolgt.

# Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag, Ziel und Zusammensetzung der Facharbeitsgruppe .....	30
2. Ausgangslage.....	30
2.1. Regionale Disparitäten der Wirtschaftskraft.....	30
2.2. Regionalpolitisch relevante Herausforderungen .....	32
2.3. Aktueller Stand der regionalen Strukturpolitik.....	33
2.4. Die Fördergebietskulisse des gesamtdeutschen Fördersystems .....	34
3. Konzeption des gesamtdeutschen Fördersystems .....	35
3.1. Grundzüge des Systems: Struktur und wesentliche Elemente.....	35
3.2. Verfahren und Kriterien für die Aufnahme von Programmen in das gesamtdeutsche Fördersystem .....	35
4. Einzelprogramme des gesamtdeutschen Fördersystems .....	36
4.1. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ .....	38
4.2. Unternehmensnahe Maßnahmen .....	38
4.3. Forschung und Innovation.....	39
4.4. Fachkräfte .....	40
4.5. Breitbandausbau und Digitalisierung.....	41
4.6. Infrastruktur und Daseinsvorsorge.....	41
5. Koordinierung des Fördersystems – für ein kohärentes Miteinander der Programme .....	43
5.1 Koordination zwischen den Bundesressorts .....	43
5.2 Gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern .....	44
5.3 Gemeinsame Berichterstattung zum gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen .....	44
5.4 Wirkungsanalyse zum Fördersystem .....	44
6. Derzeitige Finanzausstattung und Mehrbedarfe der Einzelprogramme .....	45
7. Bundeswettbewerb „Zukunft Region“ .....	45
Anlagen .....	47

## 1. Auftrag, Ziel und Zusammensetzung der Facharbeitsgruppe

Laut Einsetzungsbeschluss der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ soll die Facharbeitsgruppe (FAG) „Wirtschaft und Innovation“ aufbauend auf den in der vergangenen Legislaturperiode beschlossenen Eckpunkten und unter Berücksichtigung der Vorgaben des Koalitionsvertrages für die 19. Legislaturperiode ein gesamtdeutsches Fördersystem des Bundes für strukturschwache Regionen entwickeln und den Beitrag von Forschung und Innovation berücksichtigen.“

Zum gesamtdeutschen Fördersystem sieht der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vor (Zeilen 2715ff.): „Wir werden ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen entwickeln, das allen Bundesländern gerecht wird und das Fördergefälle zu Nachbarstaaten Deutschlands berücksichtigt. Die künftige Strukturförderung soll für eine breitere Verwendung geöffnet werden. Neben dem bekannten Instrumentarium müssen Produktivitätssteigerung, Digitalisierung, Fachkräftesicherung, Breitbandversorgung und vor allem die verstärkte Förderung unternehmerischer Aktivitäten in Forschung und Entwicklung in den Vordergrund gerückt werden. [...] Ebenfalls wollen wir weitere Bundesprogramme im Rahmen der Konzipierung des gesamtdeutschen Fördersystems daraufhin überprüfen, ob und wie sie zur Förderung strukturschwacher Regionen beitragen können. Dabei wollen wir die fachpolitischen Zielsetzungen der Programme wahren.“ Darüber hinaus soll ein Vorschlag entwickelt werden, wie die Zielstellung des Koalitionsvertrages, zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land, nicht abgerufene Fördermittel aus den Bundesprogrammen überjährig zu bündeln und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen einzusetzen, umzusetzen ist.

Die FAG hat sich am 28. September 2018 in einer ersten Sitzung konstituiert und bis Ende April 2019 insgesamt neun Mal getagt. An den Sitzungen haben teilgenommen und waren stimmberechtigt:

- die fachlich hauptbetroffenen Bundesressorts, namentlich das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie;
- die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen;
- der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund.

Den Vorsitz der AG hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, den Co-Vorsitz die Länder Bayern und Mecklenburg-Vorpommern inne.

Eine Vereinbarung zur Arbeitsweise der FAG wurde mit Wirkung zum 11. Oktober 2018 durch die Mitglieder der FAG beschlossen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1. Regionale Disparitäten der Wirtschaftskraft

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Wirtschaftskraft in den Regionen stehen in einem engen Zusammenhang: Eine starke und lebendige regionale Wirtschaft bietet den Menschen gute Einkommensmöglichkeiten und attraktive Arbeitsplätze. Sie verschafft den Kommunen durch Steuereinnahmen die nötige Handlungsfähigkeit für Investitionen in die Infrastruktur und die öffentlichen Angebote für die Bürgerinnen und Bürger der Regionen. Die Lebensverhältnisse vor Ort werden dabei stark durch die demografische Situation und Entwicklung beeinflusst. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist Deutschland durch seine dezentralen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen geprägt. Alterung und Wanderungen treffen manche Regionen besonders stark. Zugleich gehören die Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands sowie grenzüberschreitend seit langem zu unserem Alltag. Die Regionalpolitik von Bund und Ländern und das hier empfohlene gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen haben zum Ziel, regionale Unterschiede abzubauen und damit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet wie auch zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen. Durch die Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen soll den Menschen in den strukturschwachen Regionen auch eine Perspektive eröffnet werden zu bleiben beziehungsweise in ihre Heimatregion zurückzukehren.

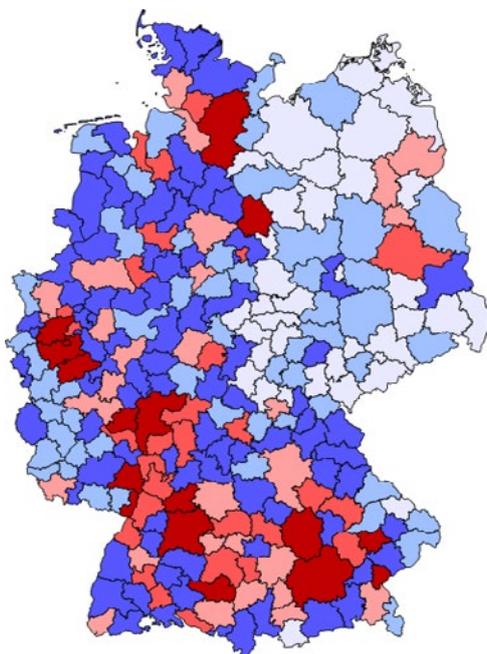
Die gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland ist positiv: Die Wirtschaft befindet sich seit nunmehr zehn Jahren in Folge auf Wachstumskurs, auch wenn sich die konjunkturelle Grunddynamik zuletzt etwas verlangsamt hat. Die Arbeitslosenquote sinkt seit Jahren und wird 2019 auf voraussichtlich unter fünf Prozent zurückgehen. Die Zahl der Beschäftigten steigt auf voraussichtlich über 45 Millionen.

Neben der guten gesamtwirtschaftlichen Lage hat auch die Regionalpolitik dazu beigetragen, dass wirtschaftlich weniger leistungsfähige Regionen aufgeholt haben. Gleichwohl gibt es weiterhin erhebliche regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen. Dies zeigt sich z.B. am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und der Arbeitslosenquote, die als Indikatoren für die Möglichkeiten, in den Regionen Arbeitsplätze zu finden und Einkommen zu erzielen, die regionale Wirtschaftskraft prägnant zusammenfassen. Diese Indikatoren stehen daher im Zentrum des jetzigen GRW-Regionalindikators zur Ermittlung der wirtschaftlichen Strukturschwäche bzw. -stärke (wobei die Einkommenseite bisher durch den Bruttojahreslohn je Beschäftigten repräsentiert ist, der eng mit der einfacher zu ermittelnden Arbeitsproduktivität korreliert).

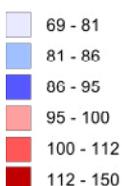
In der Regionalpolitik werden statt administrativ gefasster räumlicher Abgrenzungen sog. Arbeitsmarktregionen zugrunde gelegt. Hierbei handelt es sich um funktionale Räume, in denen die Wohn- und Arbeitsorte miteinander verbunden sind, die aber nach außen hinsichtlich der Pendlerbeziehungen weitgehend unabhängig sind. Eine Arbeitsmarktregion besteht aus einem oder, bei entsprechenden Pendlerbeziehungen, aus mehreren Kreisen. Die Darstellung der regionalen Unterschiede erfolgt wie die Abgrenzung der GRW-Fördergebietskulisse in der Förderperiode 2014-2020 auf Grundlage von 258 Arbeitsmarktregionen.

Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen bzw. die Arbeitsproduktivität in den Arbeitsmarktregionen lag im Jahr 2015 zwischen rd. 69 % und rd. 150 % des Bundesdurchschnitts, wie die nachstehende Abbildung zeigt. Die Produktivität der stärksten Region ist damit um das Zweifache höher als die in der wirtschaftlich schwächsten Region. Unter den 20 Arbeitsmarktregionen mit den höchsten Werten finden sich sechs aus Baden-Württemberg und vier aus Bayern, vier aus Nordrhein-Westfalen sowie je zwei hessische und rheinland-pfälzische Regionen. Norddeutschland ist mit Wolfsburg und Hamburg vertreten, die östlichen Länder dagegen gar nicht. Dagegen liegen die 20 Regionen mit der niedrigsten Produktivität (zwischen gut 69 % und knapp 77 % des Bundesdurchschnitts) sämtlich in den neuen Ländern. Erweitert man den Kreis auf 30 Regionen, dann kommen zwei bayerische Regionen hinzu. Insgesamt wurden in den letzten 30 Jahren jedoch Produktivitätsunterschiede abgebaut, die ostdeutschen Regionen sind dem Bundesdurchschnitt deutlich näher gekommen. Es besteht eine allgemeine Tendenz zur Angleichung der Arbeitsproduktivität.

**Abbildung 1: BIP je Erwerbstätigen (Produktivität) in den Arbeitsmarktregionen**



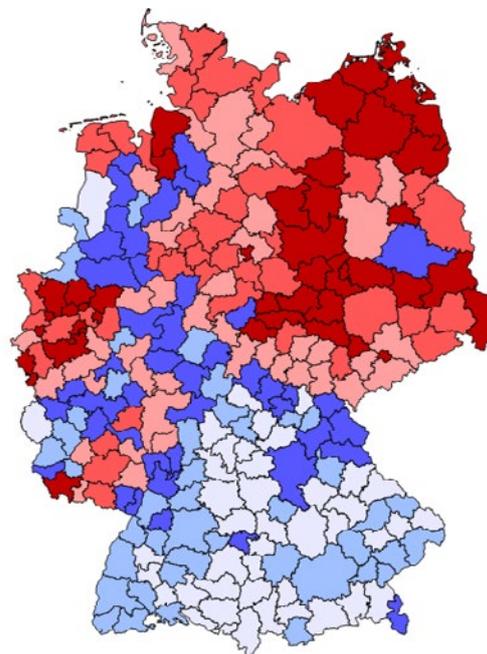
BIP je Erwerbstätigen 2015  
Deutschland = 100



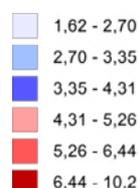
Quelle: Marezke/Ragnitz/Untiedt (2018) – Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren (Raumbeobachtung), Studie im Auftrag des BMWi, S. 32.

Die Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren nahezu flächendeckend gesunken. Vor allem in ostdeutschen Regionen hat sich die Lage am Arbeitsmarkt deutlich verbessert. Heute gehören anders als noch vor wenigen Jahren neben ostdeutschen Regionen eine Reihe nordrhein-westfälischer Regionen, vor allem Ruhrgebietsstädte, zu den 20 Regionen mit der höchsten Arbeitslosenquote. Ebenfalls überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten finden sich in Küstenregionen, im südöstlichen Niedersachsen und in Teilen des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz. Großräumig betrachtet besteht neben einem Ost-West-Gefälle ein zunehmendes Nord-Süd-Gefälle bei der Arbeitslosigkeit, wie die folgende Abbildung veranschaulicht. Dabei ist zu beachten, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und in einzelnen westdeutschen Regionen in den meisten Fällen mit einem Bevölkerungsrückgang und einer abnehmenden oder nur leicht steigenden Erwerbstätigkeit einherging, während strukturstärkere Regionen Bevölkerungszuwächse und einen Anstieg der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen haben.

**Abbildung 2: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 2018 (in %)**



Arbeitslosenquote 2018, in %



Quelle: GEFRA (2019), Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Insgesamt betrachtet, weist die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in den deutschen Regionen erhebliche Unterschiede auf. Neben stark wachsenden können aber auch zurückfallende Regionen ausgemacht werden. Strukturelle Unterschiede bestehen dabei nicht allein zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch zwischen ländlichen und urbanen Regionen sowie innerhalb Ost- und Westdeutschlands. So kommt auch regionalen Besonderheiten eine hohe Bedeutung zu, wie sie sich etwa in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Bremen zeigen. Während dort relativ hohe regionale Einkommen erzielt werden, liegt gleichzeitig eine hohe und teilweise verfestigte Arbeitslosigkeit vor. Auch Grenzregionen in Bayern oder Ostdeutschland sind zu beachten, da sie im Wettbewerb zu Regionen angrenzender osteuropäischer EU-Mitgliedstaaten mit größeren Fördermöglichkeiten stehen.

## 2.2. Regionalpolitisch relevante Herausforderungen

Eine geringere regionale Wirtschaftskraft kann auf zahlreiche Faktoren zurückgehen. Hierzu zählen natürliche Standortnachteile z.B. peripher gelegener ländlicher Regionen und eine Spezialisierung auf Produkte und Wirtschaftsbereiche, die eine schwache Wachstumsdynamik aufweisen. Eine enge Sektorspezialisierung von Regionen kann zu einer höheren Anfälligkeit für externe Veränderungen zum Beispiel des internationalen Wettbewerbs führen. Wachstumsstarke urbane Räume profitieren dagegen häufig von einer Wirtschaftsstruktur mit hohem Innovations- und Dienstleistungsanteil, einem großen Arbeitsmarkt mit breitem Fachkräfteangebot und der Existenz sogenannter Fühlungsvorteile aufgrund der räumlichen Nähe innovativer Unternehmen, wissenschaftlicher Einrichtungen und Hochschulen.

Zudem haben Globalisierung und demografischer Wandel einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung der Regionen. Während die Einwohnerzahl und das Fachkräfteangebot in vielen wirtschaftsstarke und urbanen Regionen aufgrund von Binnenwanderung und Zuwanderung aus dem Ausland weiter wachsen werden, ist in ländlich-peripheren und wirtschaftsschwachen Räumen ein Rückgang zu erwarten. Die Alterung wird zugleich schneller voranschreiten. Dies erschwert die Aufholchancen der strukturschwachen Regionen und geht zugleich mit neuen Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge einher. Fachkräftengpässe werden daher gerade auch in strukturschwachen Regionen zu einem Wachstums hemmnis.

Die ostdeutsche Wirtschaft ist zudem durch eine flächendeckende Strukturschwäche gekennzeichnet. In Ostdeutschland tragen eine kleinteilige Unternehmensstruktur und die geringe Präsenz von Unternehmenszentralen dazu bei, dass auch die wirtschaftlichen Zentren der ostdeutschen Länder gemessen an der Arbeitsproduktivität und dem Lohnniveau nur über eine Wirtschaftskraft auf dem Niveau strukturschwacher städtischer Regionen Westdeutschlands verfügen. Verbunden mit der Kleinteiligkeit ist zudem eine geringere Forschungsorientierung der ostdeutschen Unternehmen: Während der Anteil der privatwirtschaftlichen Ausgaben für

Forschung und Entwicklung im Bundesdurchschnitt bei ca. 1,95 % des BIP liegt, erreichen die neuen Länder nur 0,96 % des BIP.

Forschungseinrichtungen stärken als Innovationspole die wirtschaftliche Entwicklung besonders in ihrer Region. Ihr FuE-Potenzial ist ein Standortfaktor, der insbesondere für technologieintensive Unternehmen und Start-ups immer wichtiger wird. Sie leisten mit ihrem überdurchschnittlich hohen Anteil qualifizierter Beschäftigter und ihren Investitionen auch einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Gerade in strukturschwachen Regionen gehen von Forschungseinrichtungen maßgebliche Impulse für den wirtschaftlichen Erfolg regionaler Unternehmen, den Transfer und die Vernetzung zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft sowie den Auf- und Ausbau von Netzwerken und Clustern aus. Diese wissenschaftsbasierten Grundlagen flankieren auch das gesamtdeutsche Fördersystem. Basierend auf den inhaltlichen Strategien der Wissenschaft und wettbewerblichen Exzellenzprinzipien schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Ansiedlung von Bundes- und Landeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben und von durch Bund und Länder gemeinsam grundfinanzierten Forschungseinrichtungen in den strukturschwachen Regionen zu unterstützen.

Auch die gestiegene Relevanz sog. weicher Standortfaktoren etwa in den Bereichen Bildungsangebote, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Kultur u.v.m. stellen große Herausforderungen für strukturschwache Regionen dar. Gemeinsam ist den weichen Standortfaktoren, dass sie einen entsprechenden finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen benötigen. In strukturschwachen Regionen trifft man eher finanziell unterdurchschnittlich ausgestattete Kommunen, die im Standortwettbewerb größere Schwierigkeiten haben.

Bereits diese wenigen Daten unterstreichen, warum trotz aller Fortschritte, die vor allem auch bei der Entwicklung der ostdeutschen Länder zu verzeichnen sind, das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auch mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung im politischen Fokus stehen muss. Da die wirtschaftliche Strukturschwäche die Entwicklungsmöglichkeiten und Teilhabechancen der Bürgerinnen und Bürger wie auch die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in vielfältiger Weise berührt, ist die Unterstützung strukturschwacher Regionen – und zwar gleichermaßen in Ost und West sowie in städtischen oder ländlichen Regionen – ein zentraler Ansatzpunkt für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Globalisierung, Digitalisierung und demografischer Wandel zu neuen Herausforderungen für die Regionen führen. Die künftige Regionalförderung muss daher flexibel sein, alle Kräfte bündeln und auch neue Ansätze ausprobieren. Sie muss zudem noch stärker als bisher über die reine Wirtschaftsförderung hinausgehen und die Innovationsförderung und die Fachkräftesicherung einschließen, um die Wohnorte und das Umfeld für Investitionen attraktiver zu machen. Flankierend muss auch die Daseinsvorsorge gesichert werden. Entscheidend ist, was den strukturschwachen Regionen wirklich hilft, um den Konvergenzprozess zu unterstützen

und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in ganz Deutschland zu stärken.

### 2.3. Aktueller Stand der regionalen Strukturpolitik

Die grundsätzliche Zuständigkeit für die regionale Entwicklung liegt bei den Ländern und den betroffenen Kommunen in den Regionen selbst. Der Bund unterstützt die Länder hierbei. Das zentrale regionalpolitische Instrument ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Nach der deutschen Einheit war die regionale Strukturpolitik insbesondere auf das Zusammenwachsen von Ost und West ausgerichtet. Hierzu wurde die GRW aufgestockt und durch zahlreiche Förderprogramme um Maßnahmen flankiert, die auf Ostdeutschland begrenzt waren oder dort einen regionalen Fokus hatten (z.B. Investitionszulage, Innovationsprogramme, Bund-Länder-Großbürgerschaftsprogramm für Ostdeutschland, Infrastrukturmaßnahmen, Städtebau, Altlastensanierung). Ein Großteil der investiven Maßnahmen des Bundes wurden seit 2005 im sogenannten Korb II des Solidarpaktes zusammengefasst, aus dem die ostdeutschen Länder von 2005 bis 2019 überproportionale Mittel – im Vergleich zu Westdeutschland – in Höhe von mehr als 51 Mrd. Euro erhalten. Daneben umfasst der Korb I des Solidarpaktes Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder in Höhe von 105 Mrd. Euro.

Von der Förderung durch die GRW und weiteren strukturell wirksamen Instrumenten profitieren auch die strukturschwachen Regionen in den westlichen Ländern. Darüber hinaus fördert der Bund den Strukturwandel in singulären Fällen bspw. bei speziellen Sektorkrisen oder im aktuellen Fall im Zusammenhang mit den Plänen zur Beendigung der Kohleverstromung. Die hiervon betroffenen und in den Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ genannten Regionen zählen in weiten Teilen zu den strukturschwachen Regionen nach der GRW-Abgrenzung. Zur Begleitung des Strukturwandels in den Kohleregionen sind ein Sofortprogramm bis 2021 sowie ein Strukturstärkungsgesetz vorgesehen, mit dem Finanzhilfen an die betroffenen Länder gewährt werden sowie Leuchtturmprojekte in der Zuständigkeit des Bundes auf den Weg gebracht werden sollen. Diese Maßnahmen dürfen die Finanzmittel zugunsten strukturschwacher Regionen nicht einschränken.

#### Finanzausgleich Auslaufen Soli II

Mit der 2017 erfolgten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Zeit ab dem Jahr 2020 haben Bund und Länder bereits entscheidende Weichen für gleichwertige Lebensverhältnisse gestellt. Die Neuregelung sieht eine jährliche Entlastung der Länder durch den Bund ab 2020 um anfänglich rund 9,7 Milliarden Euro vor. Darüber hinaus hat der Bund den Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Milliarden Euro auf insgesamt sieben Milliarden Euro aufgestockt. In die Neuregelung nicht einbezogen worden sind die im Mai 2015 beschlossenen Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020, die auch vor dem Hintergrund des Ende des Jahres 2019 auslaufenden Solidarpaket II (Korb II) erarbeitet worden waren.

#### Einschränkungen bei der Regionalförderung

Bei der Ausgestaltung der im Fördersystem gebündelten Programme sind die Regeln des europäischen Beihilferechts zu beachten. Da sich Deutschland im Vergleich zum Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten insgesamt wirtschaftlich positiv entwickelt hat, werden die Spielräume für Regionalfördermaßnahmen immer kleiner.

Die EU-Regionalleitlinien enthalten Regeln zur Förderung benachteiligter Gebiete innerhalb der EU. In der Förderperiode 2007 - 2013 lebten noch 29,6 % der Deutschen in Gebieten, in denen Regionalbeihilfen an Unternehmen gezahlt werden konnten, ein Großteil hiervon sogar in den besonders förderbedürftigen sogenannten A-Gebieten. In dem aktuellen Fördergebiet (gültig zunächst von 2014 - 2020, Verlängerung bis 2022 geplant) leben nur noch 25,85 % der Bevölkerung in Fördergebieten auf der Grundlage der Regionalleitlinien. A-Gebiete gibt es in Deutschland nicht mehr, sondern nur noch sogenannte C-Gebiete, für die restriktivere Förderbedingungen gelten als für A-Gebiete. Darüber hinaus sind für die Regionalpolitik die Fördermöglichkeiten von Großunternehmen beihilferechtlich eingeschränkt worden. Es ist – insbesondere wegen des bevorstehenden Austritts des verhältnismäßig wohlhabenden Großbritanniens aus der EU – davon auszugehen, dass der Anteil der deutschen Bevölkerung, der in EU-Regionalfördergebieten lebt, perspektivisch weiter sinken wird.

#### Laufende Verhandlungen auf EU-Ebene zur Kohäsionspolitik

Auch die Europäische Kohäsionspolitik spielt im Kontext der regionalen Strukturpolitik eine bedeutende Rolle. Zu den EU-Strukturfonds zählen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF). Die EU-Mittel für die Kohäsionspolitik werden für die siebenjährige Programmperiode im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) durch den Europäischen Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments festgelegt. Gleichzeitig läuft der Verhandlungsprozess zum neuen Legislativpaket der EU-Strukturfonds für die neue Förderperiode zwischen Rat und Parlament.

Die Förderung von Investitionsprojekten durch die EU-Strukturfonds hat in allen Ländern und insbesondere in den strukturschwachen Regionen einen hohen Stellenwert. In der aktuellen Förderperiode (2014 - 2020) fließen rund 19,2 Milliarden Euro an Deutschland. Der Vorschlag der EU-Kommission für das Legislativpaket der neuen Förderperiode (2021-2027) sieht vor, dass auch künftig alle europäischen Regionen Mittel aus den EU-Strukturfonds erhalten sollen. Es bleibt bei den bewährten drei Kategorien von weiterentwickelten Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelten Regionen.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang begrüßt die Facharbeitsgruppe, dass die Kategorie der Übergangsregion auf Regionen mit einem BIP je Einwohner von 75 bis 100 % des EU-Durchschnitts erweitert werden soll. Dadurch bleiben fast alle Regionen in den ostdeutschen Ländern in der Kategorie der Übergangsregionen. Deutschland gehört allerdings nach dem Vorschlag der EU-Kommission zum MFR (2021-2027) zur Gruppe der Mitgliedstaaten, die am stärksten von Kürzungen in der Kohäsionspolitik betroffen sind. Grund dafür ist unter anderem die gute wirtschaftliche Entwicklung der deutschen

<sup>1</sup> Bei den EU-Strukturfonds werden die Regionen auf NUTS-2-Ebene und nicht auf Ebene der Arbeitsmarktregionen abgegrenzt. Die Unterscheidung der drei Regionstypen erfolgt anhand des Indikators „BIP je Einwohner im Vergleich zum EU-Durchschnitt“. Aufgrund dieser Unterschiede können Teile der auf EU-Ebene als weiterentwickelt geltenden Regionen zugleich strukturschwach im Sinne des GRW-Regionalindikators sein.

Regionen im europäischen Vergleich. Der Vorschlag der EU-Kommission zum Legislativpaket der EU-Strukturfonds sieht auch eine Stärkung des nationalen Finanzierungsanteils und eine damit einhergehende Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze vor. Es ist wichtig, dass die strukturschwachen Regionen und hier insbesondere die Übergangsregionen keine unverhältnismäßigen Mittelrückgänge erleiden. Der Vorschlag der EU-Kommission ist eine erste Grundlage für die Verhandlungen von Rat und Parlament zum neuen MFR und Legislativpaket der EU-Strukturfonds. Die Facharbeitsgruppe begrüßt, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, in den Verhandlungen zum MFR unverhältnismäßige Mittelrückgänge zu vermeiden.

## 2.4. Die Fördergebietskulisse des gesamtdeutschen Fördersystems

Grundlage eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen ist ein gemeinsames Verständnis für die Abgrenzung entsprechender Regionen nach bundeseinheitlichen Kriterien. Bereits in den „Eckpunkten des Bundes für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020“ vom Mai 2015 wurde das Regionalindikatormodell der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als einziges Modell in Deutschland identifiziert, das eine derartige Bewertung für die deutschen Regionen ermöglicht.

In der GRW werden die strukturschwachen Regionen, das GRW-Regionalfördergebiet, für jede Förderperiode durch den Bund-Länder-Koordinierungsausschuss abgegrenzt. Hierdurch wird die Förderung stets auf die bedürftigsten Regionen konzentriert. Räumliche Grundlage dafür sind Arbeitsmarktregionen, die jeweils aus einem oder mehreren Kreisen bestehen. In der laufenden Förderperiode (2014-2020) wie auch bereits in der vorhergehenden setzt sich der GRW-Regionalindikator zur Identifikation der Strukturschwäche aus den folgenden Indikatoren zusammen:

- Bruttojahreslohn je Beschäftigten (Gewichtung: 40 %)
- Arbeitslosenquote (Gewichtung: 45 %)
- Erwerbstätigenprognose (Gewichtung: 7,5 %)
- Infrastrukturindikator (Gewichtung: 7,5 %)

Auch für die kommende Förderperiode wird die Grundstruktur des Indikators, d.h. der Schwerpunkt auf Einkommens- und Beschäftigungsmaße, beibehalten. Die Bedeutung des demografischen Wandels für die Regionalentwicklung wird künftig unterstrichen, indem anstelle der mittelfristig angelegten Erwerbstätigenprognose die Prognose der Erwerbsfähigenentwicklung 2015-2035 aufgenommen wird. Die genaue Ausgestaltung und Gewichtung der einzelnen Teilindikatoren wird im zuständigen GRW-Unterausschuss erarbeitet.

Die Abgrenzung strukturschwacher Regionen nach bundeseinheitlichen Kriterien wird in seiner Gesamtheit regelmäßig von Bund und Ländern bestätigt. In der laufenden Förderperiode umfassen die strukturschwachen Regionen nach dem GRW-In-

dikator ca. 40 % der Bevölkerung Deutschlands (vgl. die Karte im Anhang).

Vor diesem Hintergrund hat sich die Facharbeitsgruppe auf Folgendes verständigt: Für das „gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen“ werden als gemeinsame Grundlage für verschiedene autonome Fachprogramme wirtschaftlich strukturschwache Regionen gemäß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) abgegrenzt. Die Festlegung der einzelnen Indikatoren sowie deren Gewichtung erfolgt im Koordinierungsausschuss der GRW unter Beachtung der europäischen beihilferechtlichen Vorgaben. Nationale Programme des integrierten Ansatzes können zur Ausgestaltung von Förderkonditionen innerhalb und über die GRW-Kulisse hinaus je nach Schwerpunktsetzung der Fördermaßnahme autonom alternative Ansätze, z.B. eigene Gebietsabgrenzungen sowie ggf. entsprechende und ergänzende Indikatoren für besonders zu fördernde Regionen verwenden (z.B. bei der Städtebauförderung oder der Abgrenzung von ländlichen Räumen).

Darüber hinaus hat die FAG vereinbart, sich im Rahmen ihrer Arbeiten auch ausgewählten regionalen oder kleinräumigen Problemlagen und Determinanten wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zuzuwenden und eine bessere Adressierung im Rahmen der Förderprogramme des Bundes zu prüfen.

### Mithilfe dieser Gebietsabgrenzung werden mehrere Funktionen erfüllt:

- Sie gewährleistet, dass Maßnahmen auf strukturschwache Regionen, deren Wettbewerbsfähigkeit und deren wirtschaftliches Wachstum fokussiert werden. Der wirtschaftliche Aufholprozess dieser Regionen soll damit nachhaltig gestärkt und regionale Disparitäten verringert werden.
- Sie stellt die regionale Gebietskulisse für Programme zur Verfügung, die ausschließlich auf strukturschwache Regionen ausgerichtet sind.
- Sie stellt die regionale Gebietskulisse auch für Programme zur Verfügung, die spezielle Förderpräferenzen für strukturschwache Regionen enthalten.
- Sie ermöglicht eine konsistente gemeinsame Berichterstattung zur Lage strukturschwacher Regionen, die mehrere Förderprogramme des Bundes einschließt.

## 3. Konzeption des gesamtdeutschen Fördersystems

### 3.1. Grundzüge des Systems: Struktur und wesentliche Elemente

Das gesamtdeutsche Fördersystem verbessert die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der strukturschwachen Regionen und die Chancen für ein eigenständiges und nachhaltiges Wachstum. Das neue Fördersystem stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vor Ort, die wirtschaftsnahe Infrastruktur und die Attraktivität der Wirtschaftsstandorte insgesamt. Es orientiert sich dabei an den folgenden, bewährten Grundsätzen der deutschen Regionalpolitik:

- **Subsidiarität:**  
Die grundgesetzlich festgeschriebene Aufgabenteilung wird nicht angetastet. Regionale Wirtschaftspolitik ist originäre Aufgabe der Länder bzw. der Regionen selbst (Art. 28 und 30 Grundgesetz). Bundeshilfen sind subsidiär. Der Bund unterstützt die Länder bei dieser Aufgabe. Im Rahmen des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen erfolgt dies außer über die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz und der Städtebauförderung gemäß Artikel 104b Grundgesetz insbesondere über die Förderprogramme des Bundes, von denen die Regionen profitieren.
- **Programmautonomie:**  
Die Programmautonomie der Förderprogramme des Fördersystems für strukturschwache Regionen bleibt erhalten. Dies bedeutet, dass die Förderprogramme ihre eigene fachliche und finanzielle Zielsetzung verfolgen und damit in unterschiedlicher Weise Strukturschwächen in Regionen adressieren können. Dadurch ist auch das Nebeneinander von regionalpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Programmzielen gewährleistet.
- **Regelgebundenheit:**  
Es erfolgt eine indikatorgestützte räumliche Abgrenzung der Fördergebietskulisse, die grundsätzlich von den Programmen genutzt wird, um Maßnahmen oder bestimmte Förderpräferenzen gezielt in strukturschwachen Regionen in Stadt und Land einzusetzen. Je nach Schwerpunktsetzung verwenden die Programme autonom alternative Ansätze.  
Die Programme sollen dabei mittel- und langfristig orientiert sein, damit die Länder und strukturschwachen Regionen verlässlich mit ihnen planen können.
- **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit/Standortattraktivität in den strukturschwachen Regionen:**  
Im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe werden die regionalen Wachstumskräfte und die Attraktivität der Wirtschaftsstandorte in strukturschwachen Regionen gestärkt. Weitergehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Regionen sollen mit dem gesamtdeutschen Fördersystem soweit wie möglich vermieden werden. Die Förderung begründet sich

über Marktversagenstatbestände, baut auf den Stärken der Region auf und ist sektorneutral, d.h. nicht auf bestimmte Branchen beschränkt.

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt, das regionale Wachstum und die Beschäftigung in strukturschwachen Regionen gezielt durch ein integriertes Fördersystem zu stärken, das Fördermaßnahmen unterschiedlicher Bundesressorts umfasst.<sup>2</sup>

- Einbezogen werden erstens wirtschaftsnahe Förderprogramme. Inhaltlich sind neben den auf unternehmerische Investitionen und ihre Finanzierung zielenden Bundesprogramme vor allem Förderprogramme aus den Bereichen Infrastruktur anwendungsorientierte Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Digitalisierung zu berücksichtigen. Diese Bereiche sind strukturell von besonderer Bedeutung für das regionale Wachstum und Beschäftigung.
- Zweitens sollen Förderprogramme einbezogen werden, die weniger oder nicht unmittelbar wirtschaftsnah sind, aber von hoher Bedeutung für die regionale Infrastruktur, die Daseinsvorsorge, Standort- und Lebensbedingungen haben und einen entsprechenden Beitrag leisten. Zu nennen sind hier u.a. die Förderung der ländlichen Entwicklung, die Städtebauförderung und die Förderung der digitalen Infrastruktur.

Das Fördersystem steht für eine inhaltlich breitere Aufstellung der Regionalpolitik, die neben der traditionellen Förderung von Unternehmensinvestitionen und wirtschaftsnaher kommunaler Infrastruktur zunehmend auch Innovationen, Digitalisierung und Humankapital der Regionen in den Blick nimmt.

Für den Erfolg des gesamtdeutschen Fördersystems erachtet es die Facharbeitsgruppe als entscheidend, dass die relevanten Bundesprogramme nicht nur gebündelt werden, sondern darüber hinaus die Koordination zwischen ihnen verbessert wird. Es bedarf zusätzlicher Anstrengungen, um potentielle Synergien zu erschließen. Darüber hinaus sollten frühzeitig sich abzeichnende neue Herausforderungen des Strukturwandels identifiziert und für diese Lösungsansätze entwickelt werden.

### 3.2. Verfahren und Kriterien für die Aufnahme von Programmen in das gesamtdeutsche Fördersystem

Ausgangspunkt für die Einbeziehung einzelner Bundesprogramme in das Fördersystem sind die bereits in den „Eckpunkten des Bundes für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020“ vom Mai 2015 genannten Kriterien.

Die Anforderungen der „Eckpunkte“ sollen als prinzipiell zu erfüllende Kriterien für die Aufnahme von Programmen in das gesamtdeutsche Fördersystem dienen. Die Programme sollen demnach

- entweder ausschließlich auf strukturschwache Regionen ausgerichtet sein,

<sup>2</sup> Diese Konzeption schließt sowohl an das sog. 3-Ringe-Modell von rufis/GEFRA als auch an den Vorarbeiten der Bundesregierung aus der vergangenen Legislaturperiode an. Vgl. die Eckpunkte und den Fortschrittsbericht der Bundesregierung für ein gesamtdeutsches Fördersystem sowie Untiedt, G., Karl, H. et al. (2017), Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Fördersystems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Bochum: Brockmeyer.

- für strukturschwache Regionen Förderpräferenzen aufweisen,
- oder im Ergebnis ihrer Förderung einen überproportionalen Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen realisieren, wofür zumeist Steuerungsmaßnahmen für die jeweiligen Zielsetzungen und Problemlagen bestehen.

Weiterhin präzisiert der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, dass die künftige Strukturförderung eine breitere Verwendung vorsehen und Zielfelder wie Digitalisierung, Fachkräftesicherung, Breitbandversorgung und unternehmerische Forschung und Entwicklung umfassen soll.

Diese politischen Zielvorgaben dienen der FAG als Kernpunkte bei der Prüfung, ob, inwieweit und mit welcher Wirkweise ein konkretes Fachprogramm Teil des gesamtdeutschen Fördersystems werden soll. Das gesamtdeutsche Fördersystem soll in diesem Rahmen Programme erfassen, die in ihrer Ausgestaltung positive Effekte gerade in strukturschwachen Räumen bewirken oder bewirken können, ohne dass dadurch eigene, übergreifende fachpolitische Ziele der Programme unangemessen beeinträchtigt werden. Grundlage für die räumliche Ausrichtung der Programme ist die von der FAG beschlossene Abgrenzung strukturschwacher Regionen (vgl. Kapitel 2.4).

In einem ersten Schritt wurden dazu die Informationen zu den in Frage kommenden Fachprogrammen anhand eines einheitlichen Programmsteckbriefs aufbereitet und in der Facharbeitsgruppe vorgestellt. Die Mitglieder der FAG kommentierten die mögliche Aufnahme des Förderprogramms in das gesamtdeutsche Fördersystem und brachten eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung des jeweiligen Fachprogramms zugunsten strukturschwacher Regionen ein.

In einem zweiten Schritt erfolgte durch die für das jeweilige Förderprogramm zuständigen Programmverantwortlichen bzw. das Gremium unter Verantwortung des federführenden Fachreferats des Bundes eine Prüfung hinsichtlich der strukturpolitischen Eignung und Wirkung des Programms. Ihr lagen die in dem Steckbrief ausgeführten geplanten Weiterentwicklungen zu Grunde, diesbezügliche Vorschläge der Facharbeitsgruppe wurden ebenfalls berücksichtigt. Die Prüfung für die Einbeziehung von Programmen in das gesamtdeutsche Fördersystem berücksichtigte zudem folgende Themen:

- strukturpolitische Ziele und besondere Effekte in strukturschwachen Regionen,
- Wirkungsanalyse,
- Nachhaltigkeit und Belegbarkeit der Wirkung,
- mögliche Beschränkung des übergeordneten Förderzwecks,
- Abgrenzung zu anderen Programmen des gesamtdeutschen Fördersystems mit thematischen Berührungspunkten.

Auf dieser Grundlage haben die Programmverantwortlichen der FAG eine schriftliche Stellungnahme zur möglichen Aufnahme des Programms in das gesamtdeutsche Fördersystem und zu den strukturpolitischen Empfehlungen der Arbeitsgruppe vorgelegt. Die Stellungnahmen wurden in den Empfehlungen der Facharbeitsgruppe, dem dritten Schritt, berücksichtigt und unter Berücksichtigung der jeweiligen Programmautonomie und der übergeordneten Ziele der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ angemessen abgewogen.

## 4. Einzelprogramme des gesamtdeutschen Fördersystems

Zahlreiche Förderprogramme des Bundes zeigen eine positive Wirkung in strukturschwachen Regionen. Im Verlauf der FAG-Sitzungen wurden Förderprogramme des Bundes beleuchtet, die den inhaltlichen Vorgaben des Koalitionsvertrages im Sinne einer breiteren Verwendung der zukünftigen Strukturförderung (Zeilen 2717ff.) entsprechen. In den Prüfungs- und Auswahlprozess der FAG (vgl. Kap. 3.2) einbezogen wurden Förderprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Mithilfe des Prüfschemas der FAG sollten diejenigen Einzelprogramme identifiziert werden, die in den strukturschwachen Regionen eine hervorgehobene Wirkung erzielen und somit den Aufholprozess gegenüber den strukturstärkeren Regionen beschleunigen können.

Im Ergebnis der Prüfungen empfiehlt die FAG die Aufnahme von 22 Bundesprogrammen bzw. Programmfamilien als Elemente des gesamtdeutschen Fördersystems. Der vorangegangene Prüfvorgang stellt dabei sicher, dass jedes Einzelprogramm in den strukturschwachen Regionen eine hervorgehobene positive Wirkung aufzeigt.

Diese positiven Effekte umfassen ein breites Spektrum von Förderschwerpunkten. Neben der traditionellen Ansiedlungsförderung von Unternehmen, bspw. im Rahmen der GRW, steht dabei insbesondere die Stärkung der Innovationsfähigkeit von Regionen im Fokus, so zum Beispiel in den Programmen INNO-KOM, ZIM und der Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“. Zentral ist auch die Bundesförderung im Bereich Digitalisierung. Das gesamtdeutsche Fördersystem wird zu diesem Zweck neben der Breitbandförderung des Bundes einen neu entworfenen Investitionszuschuss für die Digitalisierung des Mittelstands beinhalten sowie das Programm „Stadt.Land.Digital“, das sich explizit an Kommunen in strukturschwachen Regionen richtet. Die Finanzierungs- und Bürgerschaftsprogramme des Fördersystems sollen insbesondere Existenzgründungen und unternehmerische Investitionen in den Zielregionen erleichtern. Auch Programme zur Förderung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge sollen zum Fördersystem beitragen. Insgesamt unterstreichen die Programme des Gesamtsystems damit das breite Engagement des Bundes in strukturschwachen Regionen (vgl. nachstehende Übersicht).

Dieses Engagement soll ausgeweitet werden: Im Zuge der Arbeiten zum gesamtdeutschen Fördersystem und in Folge der Vereinbarungen in den Eckpunkten haben viele Einzelprogramme bereits wichtige Weiterentwicklungen zugunsten strukturschwacher Regionen erfahren. So wurde die Gemeinschaftsaufgabe GRW um zusätzliche Fördermöglichkeiten für gewerbliche Investitionen und für Innovationen erweitert. Das Programm INNO-KOM des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, das bis Ende 2016 allein ostdeutschen Antragstellern offen stand, wurde im Jahr 2017 auf alle strukturschwachen Regionen in Deutschland ausgeweitet. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die Programmfamilie „Unternehmen Region“ im Hinblick auf das gesamtdeutsche Fördersystem zu einer neuen Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“ weiterentwickelt, die sich an strukturschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland richtet. Das Pilotprogramm „WIR! – Wandel durch Innovation in der Region“

wird noch in diesem Jahr eine Ausschreibung an alle strukturschwachen Regionen richten. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wurde um Infrastrukturmaßnahmen erweitert. Die Facharbeitsgruppe hat darüber hinaus weitere Vorschläge zur Weiterentwicklung von Einzelprogrammen unterbreitet, die sich jeweils positiv auf Wachstum und Wohlstand in den Zielregionen auswirken können (vgl. hierzu die nachfolgenden Kapitel).

Insgesamt wird mit den Weiterentwicklungen der Fokus auf die Innovationsfähigkeit der Regionen gestärkt. Hierzu soll auch ein neues programmübergreifend angelegtes Wettbewerbsverfahren gestartet werden, um neue Herausforderungen des Strukturwandels zu identifizieren und für diese Lösungsansätze zu entwickeln.

**Tabelle 1: Fachprogramme im gesamtdeutschen Fördersystem**

Programm	Förderung nur in strukturschwachen Regionen	Förderpräferenzen zugunsten strukturschwacher Regionen	Überproportionaler Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen
<b>GRW</b>			
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	X		
<b>Unternehmensnahe Maßnahmen</b>			
ERP-Regionalförderprogramm	X		
ERP-Kapital für Gründung		X (ab 2020)	
Großbürgerschaftsprogramm	X (ab 2020)		
Außenwirtschaftsförderung durch GTAI		X (ab 2020)	
<b>Forschung und Innovation</b>			
Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“	X		
Programmfamilie „Unternehmen Region“	X (neue Länder)		
Innovationskompetenz (INNO-KOM)	X		
Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)		X (ab 2020)	
EXIST- Potentiale (Modul des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“)			X
Kommunen innovativ		X (ab 2020)	
<b>Fachkräfte</b>			
Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS)		X	
<b>Breitbandausbau und Digitalisierung</b>			
Breitbandförderungsprogramm			X
Investitionszuschuss „Digitalisierung Mittelstand“		X (ab Ende 2019)	
Initiative Stadt.Land.Digital		X	
<b>Infrastruktur und Daseinsvorsorge</b>			
Förderbereich Integrierte Ländliche Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)			X
Städtebauförderung			X
Bundersprogramm Mehrgenerationenhaus (2017 - 2020) und Anschlussprogramm ab 2021			X
Demografiewerkstatt Kommunen	X (ab 2021)		
Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“		X (ab 2020)	
Netzwerkprogramm „Engagiertes Land“	X (ab 2020)		
Demokratie leben! (Teilbereich „Lokale Partnerschaften für Demokratie“)			X

## 4.1. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Vorrangiges Ziel der GRW-Förderung ist es, in strukturschwachen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Dazu werden Zuschüsse für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und für den Ausbau und die Erweiterung der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur gewährt. Zudem werden nichtinvestive Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Vernetzung und Kooperation von regionalen Akteuren gefördert. GRW-Mittel können auch für Ausfallbürgschaften und für Zinsverbilligungen zur Finanzierung von Investitions- und Infrastrukturmaßnahmen gewährt werden. Die Umsetzung erfolgt durch die Länder. Die GRW-Bundesmittel werden gemäß Artikel 91a Grundgesetz in gleicher Höhe von den Ländern kofinanziert.

Unter den Mitgliedern der FAG besteht Konsens, dass die GRW im Zentrum des gesamtdeutschen Fördersystems stehen soll. Die Förderung erfolgt ausschließlich in strukturschwachen Regionen. Darüber hinaus ist im Hinblick auf das gesamtdeutsche Fördersystem die Innovationsorientierung der GRW in den letzten Jahren bereits gestärkt worden: So wurden die Förderbeträge bei Maßnahmen zu Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft (Beratung, Schulung, Humankapitalbildung, Angewandte FuE, Markteinführung innovativer Produkte) erhöht und die Förderbedingungen für Innovationscluster, Bildungseinrichtungen und Gewerbezentren verbessert. Zudem hat der GRW-Unterausschuss entschieden, die Fördermöglichkeiten zur Unterstützung der Digitalisierung der Wirtschaft im GRW-Koordinierungsrahmen sichtbarer herauszustellen.

Gerade vor dem Hintergrund, dass strukturschwache Regionen verstärkt auf ihre endogenen Entwicklungspotenziale setzen müssen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, wurden in die FAG folgende Vorschläge eingebracht, die mit der Bitte um Prüfung in das fachlich zuständige Gremium gegeben wurden:

- Gemeinnützige, außeruniversitäre, wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen, die nicht durch den Bund gefördert werden, sollen zukünftig für Investitionen aus der Gemeinschaftsaufgabe mit Infrastrukturfördersätzen gefördert werden können.
- Möglichkeit, bei der Projektförderung von Verbundforschungsvorhaben neben Unternehmen auch Forschungseinrichtungen inklusive Hochschulen in die Förderung einzubeziehen.
- Die GRW soll sich an der Förderung von Investitionen von gewerblichen Unternehmen im Zusammenhang mit der Einführung von neu entwickelten Produktionsverfahren beteiligen können.
- Die GRW-Bürgschaften für GRW-förderfähige Unternehmen sollen im Rahmen des bestehenden Budgets auch für Betriebsmittellinien geöffnet werden, um den Zugang der Unternehmen zum Kapitalmarkt zu erleichtern.

Daraufhin hat der GRW-Unterausschuss sich dafür ausgesprochen, einen Fördertatbestand für Investitionen gemeinnütziger außeruniversitärer Forschungseinrichtungen in den GRW-Koordinierungsrahmen aufzunehmen. Bei der Projektförderung von Verbundforschungsvorhaben im Rahmen von Landesprogrammen sollen künftig neben Unternehmen auch Forschungseinrichtungen inklusive Hochschulen und Fachhochschulen in die Förderung einbezogen werden dürfen. Der Unternehmensbezug der Projekte soll dabei durch eine Deckelung der Mittel für die Forschungseinrichtungen gewährleistet werden. Für die Förderung von Investitionen von Unternehmen im Zusammenhang mit neu entwickelten Produktionsverfahren erachtet der GRW-Unterausschuss die bestehenden Regelungen des GRW-Koordinierungsrahmens als ausreichend, um auch diese Investitionen fördern zu können. Der Vorschlag der FAG, die GRW-Rückverbürgungsmöglichkeit zu öffnen für Betriebsmittelkredite, wird vom GRW-Unterausschuss weiter geprüft.

## 4.2. Unternehmensnahe Maßnahmen

Die Förderung von unternehmensnahen Maßnahmen hilft dabei, wettbewerbsfähige Strukturen aufzubauen, ist Auslöser zusätzlicher Wachstumsimpulse und trägt somit zum Abbau regionaler Disparitäten in Deutschland bei. Hierzu gehören neben der GRW, mit der gleichermaßen die Investitionsbedingungen wie auch das infrastrukturelle Umfeld der Unternehmen verbessert wird, weitere Programme, mit denen Finanzierungs- und Kapitalnutzungskosten vermindert werden, sowie die Außenwirtschaftsförderung.

**ERP-Regionalprogramm:** Über das ERP-Regionalprogramm wird zur Stärkung der Wachstumskraft von KMU eine Fremdkapitalfinanzierung mit banküblicher Besicherung für Neu- und Erweiterungsinvestitionen bereitgestellt. Es handelt sich um ein bewährtes Breitenprogramm, das bereits seit vielen Jahren ausschließlich in GRW-Fördergebieten gilt und so regionalpolitisch einen Beitrag zum Nachteilsausgleich leistet. Denn in strukturschwachen Regionen bestehen, nicht zuletzt aufgrund einer geringeren Dichte an Finanzdienstleistern, überdurchschnittliche Finanzierungsschwierigkeiten für Unternehmen.

**ERP-Kapital für Gründung:** Mit dem ERP-Kapital für Gründung wird über Hausbanken Risikokapital für neu gegründete Unternehmen und Unternehmensnachfolger ausgereicht, die darüber zinsgünstige und eigenkapitalverstärkende (nachrangige) Finanzierungen erhalten. Bislang besteht eine Förderpräferenz für die neuen Länder. Im Zuge seiner Weiterentwicklung soll voraussichtlich ab dem 1. Januar 2020 eine Förderpräferenz in allen strukturschwachen Regionen gelten. Denn junge Unternehmen verfügen meist nur über wenig risikotragendes Eigenkapital, das für das Unternehmenswachstum von hoher Bedeutung ist. Mit einer regionalen Förderpräferenz soll insbesondere die zumeist schwächere Gründungsaktivität in strukturschwachen Gebieten adressiert werden. Es ist geplant, künftig die Bürgschaftsbanken mit der Durchführung des Programms zu beauftragen.

**Großbürgschaftsprogramm:** Mit dem Großbürgschaftsprogramm werden Kredite für große Investitionen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abgesichert. Das bislang auf die neuen Länder begrenzte Programm soll ab 2020 auf alle strukturschwachen Regionen ausgedehnt werden, wobei die konkreten Modalitäten angepasst werden. Die Ankerfunktion der typischerweise wenigen Großunternehmen einer strukturschwachen Region soll damit unterstützt werden. Die FAG begrüßt die Absicht der Bundesregierung, das neue Großbürgschaftsprogramm ab 2020 auf alle strukturschwachen Regionen im Sinne des gesamtdeutschen Fördersystems zu richten. Die weiteren ab 2020 geltenden konkreten Modalitäten des Programms werden derzeit zwischen den zuständigen Bundesressorts und mit den Ländern abgestimmt. Dabei soll der Vorschlag aus der FAG, das Großbürgschaftsprogramm ohne Branchenbeschränkungen fortzusetzen und damit die Werften-/Schiffbaufinanzierung aufzunehmen, mit dem Ziel der Umsetzung weiter verfolgt werden.<sup>3</sup> Die FAG spricht sich darüber hinaus dafür aus, anschließend zu prüfen, inwieweit eine Anpassung der GRW-Rückverbürgung angezeigt ist, um beide Programme sinnvoll aufeinander abzustimmen.

**Außenwirtschaftsförderung durch GTAI:** Die bundeseigene Germany Trade & Invest (GTAI) engagiert sich seit vielen Jahren für die Internationalisierung der deutschen Wirtschaft, für die Anwerbung von Greenfield- und Erweiterungsinvestitionen in Deutschland und die Vermarktung von hiesigen Standortvorteilen im Ausland. Die Förderung der GTAI beinhaltet derzeit einen klaren Förderschwerpunkt für die neuen Länder einschließlich Berlin. Die „Stabsstelle Neue Bundesländer“ verfügt über spezielle Instrumente, Netzwerke und Know-how, die ausschließlich auf die Förderung dieser Regionen ausgerichtet sind (insb. Investorenveranstaltungen, Delegationsreisen, Follow-Up Veranstaltungen und Clustervermarktung). Die FAG spricht sich dafür aus, die langjährige und bundesweit einmalige Expertise der GTAI in diesen Themenfeldern in das gesamtdeutsche Fördersystem zu integrieren. Der regionale Schwerpunkt der Stabsstelle soll in Zukunft auf alle strukturschwachen Regionen ausgeweitet werden. Mit spezifischen Maßnahmen sollen dabei ausschließlich bzw. überproportional die strukturschwachen Regionen beworben werden, die sonst Gefahr laufen, Chancen im internationalen Wettbewerb zu verpassen, da sie nicht die nötige Aufmerksamkeit von Investoren, Geschäftspartnern und Wirtschaftsentscheidern erhalten.

### 4.3. Forschung und Innovation

Globalisierung, Strukturwandel zur wissensbasierten Wirtschaft und demografischer Wandel machen die Stärkung der Innovationskraft zu einem zentralen Ansatz der regionalen Wachstumsförderung. Durch Förderung von Forschung, Entwicklung können zusätzliche Innovationsaktivitäten stimuliert und der Wissenstransfer verbessert werden. Die Sicherung und Erschließung von Qualifizierungspotenzialen auch durch Fachkräftezuwanderung sind wichtige Ansatzpunkte, um den Auswirkungen des in strukturschwachen Regionen überproportionalen Rückgangs der Erwerbsbevölkerung auf Wachstum und Beschäftigung entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich die FAG einig, dass Bundesprogramme zur Förderung von Innovationen und Forschung wichtige Bestandteile des neuen Fördersystems sein sollen. Folgende Einzelprogramme hat die FAG einstimmig für eine Aufnahme ins Fördersystem empfohlen:

**Programmfamilien „Innovation & Strukturwandel“ und „Unternehmen Region“:** Mit der Programmfamilie „Unternehmen Region“ hat die Bundesregierung in den letzten Jahren bereits über verschiedene Ansätze der Förderung einen innovationsbasierten Strukturwandel in Ostdeutschland erfolgreich unterstützt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wird im Hinblick auf ein gesamtdeutsches Fördersystem eine neue Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“ für strukturschwache Regionen insgesamt in Ost- und Westdeutschland entwickelt. Die Förderung setzt bei den Potenzialen und Kompetenzen der Menschen vor Ort an und unterstützt die Regionen dabei, starke und sichtbare Innovationsfelder zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln. Die Programmfamilie beinhaltet eine themen- und technologieoffene Förderung regionaler Innovationsinitiativen, die in mehreren aufeinander abgestimmten Einzelprogrammen umgesetzt wird. Zielrichtung hierbei ist insbesondere der nachhaltige Ausbau der Innovationskompetenz an den regionalen Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die Stärkung strategischer Kooperationen und Bündnissen von Wirtschaft, vor allem KMU, Wissenschaft und Gesellschaft sowie die Unterstützung der Nachwuchskräftegewinnung in der Region.

Bereits 2017 startete mit dem Programm „WIR! – Wandel durch Innovation in der Region“ eine erste Maßnahme der neuen Programmfamilie. In einer ersten Ausschreibungsrunde steht die Förderung zunächst nur Bündnissen aus Ostdeutschland offen und richtet sich hier insbesondere an Regionen jenseits der schon bestehenden Innovationszentren. Mitte März 2019 wurden 20 Bündnisse ausgewählt, die mit innovativen Ansätzen den Strukturwandel in ihren Regionen vorantreiben. Noch im Jahr 2019 wird die zweite Ausschreibungsrunde für strukturschwache Regionen in ganz Deutschland geöffnet werden. Sukzessive werden 2019 weitere Programme der Programmfamilie gestartet.

In der Facharbeitsgruppe wurden die Erfolge von „Unternehmen Region“ hervorgehoben. Der regionale Bezug, der dabei erstmals mit der Innovationsförderung verknüpft wurde, hat starke Verbindungen zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern entstehen lassen. Die FAG begrüßt, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung auf den Erfahrungen von „Unternehmen Region“ aufsetzt und mit „Innovation & Strukturwandel“ ein Angebot von Programmen für alle strukturschwachen Regionen entwickelt, das als wichtiger Baustein in das gesamtdeutsche Fördersystem eingehen soll.

**INNO-KOM:** Mit dem Programm „INNO-KOM-Ost“ wurden bis Ende 2016 gemeinnützige externe Industrieforschungseinrichtungen in Ostdeutschland gefördert. Das Ziel war es, dadurch auch die Innovationstätigkeit von KMU über einen Transfer von Forschungsergebnissen zu erhöhen und FuE-Beschäftigte in den Regionen zu halten. Das Programm wurde im Hinblick

<sup>3</sup> Das Bundesministerium der Finanzen verweist auf die laufenden Abstimmungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Großbürgschaftsprogramms und spricht sich wegen der noch laufenden Gespräche gegen die Aufnahme der Werften-/Schiffbaufinanzierung aus.

auf ein gesamtdeutsches Fördersystem bereits im Jahr 2017 unter dem Namen INNO-KOM auf alle strukturschwachen Regionen in Deutschland ausgeweitet, um den dort typischerweise vorherrschenden Nachholbedarf im Innovationsbereich gegenüber strukturstärkeren Regionen zu adressieren. Es ist das erste auf die ostdeutschen Länder ausgerichtete Programm, das im Rahmen dieser Weiterentwicklung der Regionalpolitik auf die gesamte GRW-Fördergebietskulisse ausgeweitet wurde. Die FAG sieht im Programm INNO-KOM einen Vorreiter in der Entwicklung des gesamtdeutschen Fördersystems und begrüßt die bereits erfolgte regionale Ausweitung der Projektförderung.

**Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM):** Mit dem ZIM soll die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen nachhaltig gestärkt werden. Das Programm bietet eine technologieoffene Förderung für KMU und mit diesen kooperierenden, wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen. Gefördert werden Forschungs- und Entwicklungsprojekte in Form von Einzelprojekten, Netzwerken oder nationalen und internationalen Kooperationen. Die bis zum 31.12.2019 laufende Richtlinie sieht eine Förderpräferenz zu Gunsten kleiner ostdeutscher Unternehmen vor, die um 5 % höhere Fördersätze als solche in Westdeutschland erhalten. Im Zuge des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwachen Regionen sind im Rahmen der Novellierung der ZIM-Richtlinie ab dem Jahr 2020 besondere Förderkonditionen zur Stärkung von Unternehmen aus allen strukturschwachen Regionen vorgesehen. Mögliche Handlungsalternativen werden vor dem Hintergrund der aktuell laufenden, umfassenden Evaluation des ZIM geprüft. Die FAG empfiehlt, eine dem bisherigen Förderbonus für ostdeutsche Unternehmen vergleichbare Förderkondition auf alle strukturschwachen Regionen auszuweiten, um die Innovationsorientierung in diesen Regionen zu stärken und das gerade für kleine Unternehmen oftmals erhebliche Innovationsrisiko zu verringern.

**EXIST-Potentiale (Modul des Programms Existenzgründungen aus der Wissenschaft):** Hochschulen sind Nährboden für innovative Ausgründungen und beschleunigen den Transfer von Ergebnissen aus der Wissenschaft in die wirtschaftliche Anwendung. Start-ups schaffen überproportional viele Arbeitsplätze und sind Träger des Strukturwandels. Gründergeist und Gründungsunterstützung an Hochschulen initiieren und fördern darüber hinaus auch Gründungen im sozialen, nichttechnischen sowie Kreativ-Bereich. Vor diesem Hintergrund zielt EXIST-Potentiale auf die nachhaltige Verankerung von unternehmerischem Denken und Handeln in Hochschulen. Die FAG befürwortet, dass noch nicht profilierte Hochschulen in strukturschwachen Regionen gezielt zur Teilnahme ermutigt werden. Die FAG unterstützt die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Bewilligung weiterer Vorhaben aus strukturschwachen Regionen, soweit die vorhandenen Mittel nicht ausreichen. Dabei sind für Förderentscheidung die gleichen Kriterien wie bei den übrigen Vorhaben anzusetzen.

**Kommunen innovativ:** Mit dem Programm „Kommunen innovativ“ werden Forschungs, Innovations- und Strategieprojekte von Kommunen zur Gestaltung der räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels und der Regio-

nalentwicklung unterstützt. Für das Jahr 2020 ist eine Neuausrichtung des Programms vorgesehen, mit der zusätzliche Themen wie die digitale Transformation und die Rolle von Kommunen als Partner von Innovationsprojekten aufgenommen werden sollen. Darüber hinaus wird eine Förderpräferenz für Kommunen strukturschwacher Regionen eingerichtet.

#### 4.4. Fachkräfte

Die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen wird getragen durch die Menschen mit ihren Qualifikationen und Fähigkeiten. Die Sicherung des Fachkräftebedarfs im demografischen Wandel sowie die Steigerung der Attraktivität von Standorten als Lebensmittelpunkt für Fachkräfte u.a. durch ein familiengerechtes Umfeld sind daher bedeutsame Aspekte verschiedener Programme des gesamtdeutschen Fördersystems. Zudem müssen Fachkräfte vor Ort praxisnah qualifiziert werden.

**Förderung überbetrieblicher Bildungsstätten:** Überbetriebliche Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihre Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren werden in einem gemeinsamen Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) gefördert. Denn überbetriebliche Bildungsstätten tragen zur Deckung des Fachkräftebedarfs von kleinen und mittleren Unternehmen bei, unterstützen die Ausbildungsfähigkeit dieser Betriebe und stärken die beruflichen Zukunftschancen der Fachkräfte.

Die Träger von Berufsbildungsstätten erhalten Zuschüsse für Investitionen zur Errichtung, Modernisierung und Ausstattung im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie zur Weiterentwicklung der Bildungsstätten zu Kompetenzzentren. Bei dieser investiven Förderung erhalten Bildungsstätten innerhalb der GRW-Gebietskulisse für Baumaßnahmen, Ausstattungsmaßnahmen und die Fortentwicklung zu Kompetenzzentren um fünfzehn Prozentpunkte höhere Fördersätze als solche in nicht strukturschwachen Regionen. Die gemeinsame Förderung von Bund und Land kann somit bis zu 90 Prozent der förderfähigen Kosten betragen. Mithilfe der erhöhten Zuschüsse wird in strukturschwachen Regionen die Modernisierung der Bildungsinfrastruktur verstärkt angeregt. Darüber hinaus werden bundesweit die digitale Ausstattung und Pilotprojekte zur Anpassung von Lehr-/Lernprozessen im Kontext der Digitalisierung der Aus-, Fort- und Weiterbildung gefördert.

Die FAG unterstreicht die wichtige Rolle des Förderprogramms für die Modernisierung und Weiterentwicklung der überbetrieblichen Aus-, Fort- und Weiterbildung und begrüßt den bestehenden Förderbonus in Form höherer Fördersätze für Einrichtungen in strukturschwachen Regionen.

Die FAG ist sich der Bedeutung der Sicherung des Fachkräftebedarfs für die regionale Entwicklung bewusst und empfiehlt, diese bei der künftigen Weiterentwicklung des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen stärker zu berücksichtigen.

## 4.5. Breitbandausbau und Digitalisierung

Die Digitalisierung betrifft längst nicht mehr nur klassische IT-Unternehmen, sondern Unternehmen quer durch sämtliche Branchen und Sektoren. Der Ausbau leistungsstarker und flächendeckend verfügbarer digitaler Infrastrukturen in den urbanen Gebieten ebenso wie in den ländlichen Regionen ist Voraussetzung für die künftigen Anwendungen der Gigabitgesellschaft. Die strukturschwachen Regionen, einschließlich Unternehmen, Wissenschaft und Verwaltung, müssen und wollen sich daher dem digitalen Wandel stellen. Gleichzeitig sind sie dabei zumeist mit schwierigeren wirtschaftlichen, demografischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen konfrontiert als strukturstärkere Regionen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die FAG die Aufnahme von drei Bundesprogrammen in das Fördersystem, mit denen der diesbezügliche Aufholprozess der Zielregionen beschleunigt werden kann. Ergänzt werden die Programme des Fördersystems von weiteren Aktivitäten des Bundes zur flächendeckenden digitalen Erschließung.

**Bundesförderprogramm zur Unterstützung des Breitbandausbaus:** Der flächendeckende Ausbau Deutschlands mit hochleistungsfähiger Telekommunikationsinfrastruktur ist aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen essenziell. Der Bund unterstützt deshalb den Netzausbau privater Unternehmen in den betriebswirtschaftlich nicht rentablen Gebieten durch den Ausgleich des dort bestehenden Wirtschaftlichkeitsdefizits. Übergeordnetes Ziel der Breitbandförderung ist die flächendeckende Erschließung Deutschlands mit gigabitfähigen Telekommunikationsnetzen bis 2025. Gerade in strukturschwachen Regionen ist die Breitbanderschließung ohne Fördermaßnahmen häufig unrentabel. Aufgrund des allgemeinen Förderziels sowie besondere Förderkonditionen für Kommunen mit geringer Wirtschaftskraft realisiert das Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau daher einen überproportionalen Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen und bewirkt damit, dass diese an der zunehmenden Digitalisierung aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche teilhaben. Die Breitbandförderung ist damit ein bedeutsames Element des gesamtdeutschen Fördersystems.

**Investitionszuschussprogramm „Digitalisierung Mittelstand“:** Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erarbeitet gegenwärtig ein Förderprogramm, das die digitale Transformation kleiner und mittelständischer Unternehmen erleichtern soll. Übergeordnetes Förderziel ist es, KMU bei der Investition in ganzheitliche IT-Geschäftskonzepte und -Geschäftsprozesse sowie damit verbundener organisatorischer Maßnahmen zu unterstützen. Das Programm sieht dazu Zuschüsse für entsprechende Investitionen, aber auch für Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter vor. Die derzeitigen Planungen sehen eine erhöhte Förderquote für KMU aus strukturschwachen Regionen vor. Diese Regionen beheimaten insbesondere viele kleine Unternehmen, die nicht über die notwendige Finanzstärke verfügen, die Investitionen aus eigener Kraft zu tätigen. Die Finanzierung der Digitalisierungsmaßnahmen über Banken ist aufgrund schwer einschätzbarer Finanzierungsrisiken oftmals erschwert. Eine solche Förder-

präferenz wird in der FAG begrüßt. Der Beginn der Förderung ist für zum Jahresende 2019 vorgesehen, so dass das Programm zum 01.01.2020 unter dem Dach des gesamtdeutschen Fördersystems geführt werden kann.

**Initiative Stadt.Land.Digital:** Die FAG spricht sich dafür aus, dass die Bundesregierung auch Städte und Kommunen bei der digitalen Transformation unterstützt. Die FAG begrüßt die neue Initiative „Stadt.Land.Digital“, die aus der „Initiative Intelligente Vernetzung“ hervorgegangen ist. Operativ wird Stadt.Land.Digital ein Kompetenzzentrum als Ansprechpartner für alle relevanten Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen sowie für Unternehmen, Verbände und Zivilgesellschaft auf dem Weg zu „smarten“ Städten, Kommunen und Regionen betreiben. Das Kompetenzzentrum soll vielfältige Unterstützung anbieten: Es informiert, begleitet, vernetzt und unterstützt bei der Gestaltung und Umsetzung digitaler Strategien. Die Initiative berichtet über relevante Entwicklungen und gute Praktiken, organisiert Vernetzungstreffen sowie lokale Workshops in verschiedenen Regionen und publiziert Studien rund um das Thema Smart Cities und Smart Regions. Für die strukturschwachen Regionen soll die Initiative maßgeschneiderte Angebote bieten, um das mit der Digitalisierung verbundene wirtschaftliche und soziale Potential nutzen zu können. Es ist zu erwarten, dass strukturschwache Regionen die Beratungsmöglichkeiten überproportional häufig nutzen werden. Zudem ist die Ansiedlung des Kompetenzzentrums in einer strukturschwachen Region der GRW-Kulisse vorgesehen.

## 4.6. Infrastruktur und Daseinsvorsorge

**Förderbereich „Integrierte ländliche Entwicklung“ der GAK:** Mit dem innerhalb der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) bestehenden Förderbereich 1 „Integrierte ländliche Entwicklung“ (ILE) unterstützen Bund und Länder ländliche Regionen mit der Förderung von investiven und nicht investiven Maßnahmen. Ergänzende Bundesmittel für Maßnahmen des Förderbereichs der Integrierten ländlichen Entwicklung stehen über den bisher befristeten Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“ zur Verfügung. Zweck der Förderung ist es, die ländlichen Räume als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturräume zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Maßnahmen sollen zu einer positiven Entwicklung der Agrarstruktur, zur Verbesserung der Infrastruktur ländlicher Gebiete und zu einer nachhaltigen Stärkung der Wirtschaftskraft beitragen. Der Förderbereich realisiert mit seiner Ausrichtung auf ländliche Gebiete zugleich einen überproportionalen Mitteleinsatz in insbesondere durch die demografischen Herausforderungen geprägten strukturschwachen Regionen, ohne sich insgesamt fachlich an Strukturchwäche auszurichten. Daher kommen die Maßnahmen des Förderbereichs weiterhin flächendeckend, d.h. ohne einschränkende Kulissenbildung, zur Anwendung.

Zur inhaltlichen Weiterentwicklung der Förderbereichs der „Integrierten ländlichen Entwicklung“ wurden in die FAG mehrere Vorschläge eingebracht. Die FAG empfiehlt, die beiden nachstehenden Vorschläge in den zuständigen Fachgremien zu beraten:

- Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen über die bisherigen 70 % des veranschlagten GAK-Kassenmittelansatzes.
- Änderung der Zweckbindungsfristen von zwölf auf drei Jahre für Bauten und baulichen Anlagen im Bereich der Förderung von Kleinstunternehmen.

Die FAG empfiehlt weiterhin die Prüfung einer Änderung des Förderbereichs 1 „Integrierte Ländliche Entwicklung“, ob die Fördersätze für öffentliche Zuwendungsempfänger in strukturschwachen Regionen erhöht werden können. Das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) stimmt derzeit einen um 20 Prozentpunkte erhöhten Fördersatz für finanzschwache Kommunen in den zuständigen GAK-Gremien ab.

Darüber hinaus regt die FAG die Fortführung des Sonderrahmenplans „Ländliche Entwicklung“ auch nach 2021 sowie mittelfristig eine Einbindung in den regulären GAK-Rahmenplan an. Die Förderung der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ kann wichtige Rahmenbedingungen für Unternehmen und Arbeitskräfte in wirtschaftlich strukturschwachen ländlichen Regionen auch außerhalb des Agrarbereichs verbessern. Jedoch ist diese Möglichkeit bislang rechtlich beschränkt, da geförderte Vorhaben zumindest einen indirekten Bezug zur Agrarstruktur aufweisen müssen.

Die FAG empfiehlt deshalb eine Ergänzung von Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz um die ländliche Entwicklung, um Maßnahmen insbesondere zu Verbesserung ländlicher Versorgungsstrukturen auch ohne agrarstrukturellen Bezug fördern zu können. Diesbezüglich wird auf den einstimmigen Beschluss des Bundesrates vom Juli 2018 (Drucksache 165/18) verwiesen. Der Vermittlungsausschuss hatte in einer Begleit-erklärung zur Beschlussempfehlung zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ gebeten, eine entsprechende Grundgesetzänderung wohlwollend zu prüfen. Die FAG misst der vorgeschlagenen Grundgesetzergänzung deutlich positive Wirkungen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ländlichen Regionen bei. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass ihre Meinungsbildung zur Änderung von Artikel 91a Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz noch nicht abgeschlossen ist. Die FAG erwartet, dass dies bis zur Vorlage des Gesamtberichts der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ erfolgt.

**Städtebauförderung:** Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die Beseitigung städtebaulicher Missstände von großer Bedeutung. Seit ihrer Einführung im Jahr 1971 trägt die Städtebauförderung ganz wesentlich zur Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen bei. So sind attraktive und lebenswerte Städte und Gemeinden ein wichtiger Bleibe- bzw. Zuzugsfaktor, auch für Arbeitnehmer. Maßnahmen zur Steigerung der städtebaulichen Attraktivität lösen daher in ganz Deutschland einschließlich seiner strukturschwachen Regionen wichtige strukturpolitische Impulse aus. Die Städtebauförderung wurde daher bereits in den „Eckpunkten“ des Bundes als mögliches Element des gesamtdeutschen

Fördersystems angesehen. Mit einem überproportionalen Mitteleinsatz in den ostdeutschen Ländern zählt die Städtebauförderung zudem zu den zentralen Programmen des Korb II des Solidarpakts II.

Ziel der Städtebauförderung ist die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion. Die Förderung widmet sich insbesondere städtebaulichen Missständen und innerörtlichen Problemlagen, z.B. durch Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten. Städtebauliche Maßnahmen zielen zudem auf die Behebung sozialer Missstände. Die einzelnen Programme der Städtebauförderung agieren dabei kleinräumig, das heißt auf der Stadt- oder Ortsteilebene: Ungleichheiten werden auch innerhalb von Städten und Gemeinden adressiert. Somit können auch innerhalb von strukturstärkeren Räumen Förderbedarfe bestehen. Förder Voraussetzung ist die räumliche Abgrenzung eines Fördergebiets durch Beschluss der Gemeinde sowie ein unter Beteiligung der Bürger erarbeitetes integriertes Entwicklungskonzept, in dem die zu fördernden Maßnahmen sowie die Netzwerkpartner beschrieben werden.

Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder gemäß Artikel 104b des Grundgesetzes erfolgt nach den Kriterien „Bevölkerungszahl“ (70 % Gewichtung) und verschiedenen „Problemindikatoren“ (30 %), wie z.B. die Arbeitslosenquote. Die Weiterverteilung der Mittel an die Gemeinden liegt in der Zuständigkeit der Länder. Die Städtebauförderung leistet auf Grund ihrer inhaltlichen Ausrichtung und der Berücksichtigung von „Problemindikatoren“ einen wichtigen Beitrag in strukturschwachen Regionen. Als nachrangiges Förderinstrument kann sie gemäß Grundgesetz erst dann zum Tragen kommen, wenn Fachprogramme nicht einschlägig sind (Bsp. Daseinsvorsorge).

Zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung und zur Einbettung in das gesamtdeutsche Fördersystem ab 2020 wurde im Koalitionsvertrag festgehalten, dass die Städtebauförderung als ein eigenständiges, eng an lokalen Problemlagen orientiertes Förderinstrument neben den Gemeinschaftsaufgaben beibehalten und mindestens auf dem derzeitigen Niveau fortgeführt werden soll. Für die Zeit nach Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 wird im Rahmen der jährlichen Abstimmung von Bund und Ländern zur Verwaltungsvereinbarung ein neuer Schlüssel für die Mittelverteilung geprüft. Darüber hinaus sollen die Programme flexibilisiert, entbürokratisiert und weiterentwickelt werden. Auch in ihrer zukünftigen Ausrichtung soll die Städtebauförderung weiterhin einen substanziellen Beitrag zur Förderung von strukturschwachen Regionen leisten. Die FAG ist sich bewusst, dass zwischen den Ländern über die Gewichtung und Anpassung von Problemindikatoren gesprochen wird.

**Bundesprogramm „Mehrgenerationenhaus“:** Mit dem Bundesprogramm „Mehrgenerationenhaus“ werden niedrigschwellige und wohnortnahe Angebote wie die Kinderbetreuung in Randzeiten, Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige, Kultur- und Freizeitangebote sowie Begegnungs- und Teilhabemöglichkeiten gefördert. Die Mehrgenerationenhäuser stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen Generationen und Kulturen und tragen zu einem attraktiven Wohn- und

Lebensumfeld für alle Menschen bei, wodurch die Fachkräftegewinnung und -erhaltung in den Regionen unterstützt wird. Das Programm weist einen überproportionalen Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen aus. Zur Weiterentwicklung des Programms im Rahmen des gesamtdeutschen Fördersystems sieht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor, die Mehrgenerationenhäuser in strukturschwachen Regionen insbesondere auf Maßnahmen der Regionalentwicklung durch Kooperationen zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu fokussieren.

**„Demografiewerkstatt Kommunen“:** Die Folgen des demografischen Wandels bieten für die Kommunen unterschiedliche Herausforderungen und können zu gravierenden Veränderungen führen. Das Programm „Demografiewerkstatt Kommunen“ unterstützt Kommunen u.a. mit Hilfe einer externen Projektbegleitung dabei, eine tragfähige Strategie zur Gestaltung des demografischen Wandels zu entwickeln und umzusetzen. Die kommunalen Profile und Strategien sollen die Wirtschaftsförderung flankieren und eine nachhaltige Kommunalentwicklung befördern. Hierzu gehört u.a., Arbeitskräfte und deren Familien durch eine adäquate „soziale Infrastruktur“ an sich zu binden bzw. zum Zuzug zu animieren. Auch sollen kommunale Verwaltungsstrukturen und -abläufe nachhaltig gestaltet werden. Es ist geplant, die „Demografiewerkstatt Kommunen“ nach der Modellphase ab 2021 ausschließlich auf strukturschwache Regionen auszurichten. Dabei soll der Schwerpunkt auf Landkreise und Kommunalverwaltungen von Gemeinden mit deutlich unter 10.000 Einwohnern gelegt werden.

**Netzwerkprogramme „Engagierte Stadt“ und „Engagiertes Land“:** Diese beiden Programme zur Demokratie- und Engagementförderung sind als trisektorale Maßnahmen innovativ und wegweisend. Sie verfolgen das Ziel, in den Kommunen durch eine verbindliche Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen neue Wege für eine demokratische und solidarische Gesellschaft vor Ort aufzuzeigen. Die bedarfsorientierte Demokratie- und Engagementförderung stärkt den sozialen Zusammenhalt und die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. „Engagierte Stadt“ realisiert im Ergebnis der Förderung einen überproportionalen Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen. In der kommenden Programmphase ab dem Jahr 2020 soll im Zuge der Ausweitung des Programms der Fokus noch stärker auf Städte in strukturschwachen Regionen gelegt werden. Das Programm „Engagiertes Land“ verfolgt gleiche Ziele und soll im Jahr 2020 starten. Während beim Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“ der Schwerpunkt auf Städten mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern liegt, soll der Schwerpunkt des Netzwerkprogramms „Engagiertes Land“ auf strukturschwache Landkreise und Kommunalverwaltungen von Gemeinden in diesen Regionen mit maximal 10.000 Einwohnern gelegt werden.

**Bundesprogramm „Demokratie leben!“ , Teilbereich Partnerschaften für Demokratie:** In diesem Teilbereich des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) werden aktuell 300 lokale Partnerschaften für Demokratie (PfD) gefördert.

Fast 60 % der PfD liegen in strukturschwachen Regionen. Dabei werden kommunale Gebietskörperschaften unterstützt, strukturell angelegte lokale bzw. regionale Bündnisse aufzubauen, die die lokale Arbeit für Demokratie und Vielfalt stärken und sich gegen demokratiefeindliche Phänomene wenden. Sie tragen zur Stärkung der Zivilgesellschaft auch in strukturschwachen Regionen bei, denn gesellschaftlicher Zusammenhalt als Teil eines integrativen Ansatzes von Wirtschaftsförderung für strukturschwache Gebiete braucht aktivierende Rahmenbedingungen insbesondere im Bereich der Demokratie- und Engagementförderung. Neben der Verbesserung der ökonomischen Situation und der Verhinderung von Armut müssen zivilgesellschaftliche Infrastrukturen verbessert und die Akzeptanz von Vielfalt und Teilhabechancen erhöht werden.

## 5. Koordinierung des Fördersystems – für ein kohärentes Miteinander der Programme

Das gesamtdeutsche Fördersystem soll die beteiligten Programme zu einem koordinierten und kohärenten Gesamtsystem entwickeln, das, bei weiterhin bestehender Programmautonomie, gemeinsam über verschiedene Wege die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung sowie für attraktive Wirtschaftsstandorte in strukturschwachen Regionen nachhaltig verbessert. Nicht nebeneinander – sondern miteinander soll die Leitschnur des gesamtdeutschen Fördersystems sein. Ziel ist eine hohe Transparenz und Kohärenz der eingesetzten Maßnahmen. Zur Erreichung dieses Ziels soll in einer Interministeriellen Arbeitsgruppe („IMAG Gesamtdeutsches Fördersystem“) des Bundes unter Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ein organisatorisches Dach für das gesamtdeutsche Fördersystem geschaffen werden. Für potenzielle Antragsteller und die interessierte Öffentlichkeit soll außerdem zum gesamtdeutschen Fördersystem und seinen Einzelprogrammen ein gemeinsames Webportal eingerichtet werden.

Durch diesen integrierenden Ansatz soll das Fördersystem dazu beitragen, dass Interdependenzen zwischen verschiedenen Maßnahmen und deren Zielsetzungen leichter erkannt, eine verbesserte Abstimmung zwischen den eingebundenen Politikbereichen und Fördermaßnahmen erfolgt, mit Modellvorhaben wie „Zukunft Region“ innovative Ansätze der regionenbezogenen Unterstützung erprobt und die öffentliche wie auch fachpolitische Wahrnehmung der regionalpolitischen Herausforderungen und Maßnahmen durch eine gemeinsame Berichterstattung, Konferenzen und Veranstaltungen verbessert werden. Ziel ist es dabei, den Verwaltungsaufwand zur Koordinierung der Programme im Zuge der Umsetzung des neuen Fördersystems für alle Beteiligten gering zu halten.

### 5.1 Koordination zwischen den Bundesressorts

Der Grundgedanke des gesamtdeutschen Fördersystems, nämlich mit einem fach- und ressortübergreifenden Förder-

ansatz die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Regionen zielgenau zu fördern, erfordert eine Koordination der beteiligten Programme. Insofern wird es ein zentrales Ziel der „IMAG Gesamtdeutsches Fördersystem“, die Koordinierung der bislang nebeneinander liegenden Förderprogramme zu einem systematischen Miteinander an den Schnittstellen zu verbessern. Der auf die Regionen und ihre Herausforderungen fokussierte themen- und ressortübergreifende Austausch erleichtert es, Synergien zu heben. Denn das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen soll langfristig und als offenes System angelegt werden. Hierzu gehören eine Vernetzung der Maßnahmen, die Vermeidung von Doppelförderungen, die Überprüfung der räumlichen Fokussierung, die Herstellung einer möglichst hohen Transparenz über die räumliche Wirkung von Fördermaßnahmen insgesamt, das Monitoring zu den laufenden Programmen und die Anpassung des gesamtdeutschen Fördersystems an sich verändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen. Naheliegender wäre, zusätzlich einen Staatssekretärsausschuss einzurichten.

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände regelmäßig in die koordinierenden Aktivitäten einzubeziehen. In den Ländern bestehen weitere wirtschafts- und innovationsorientierte Förderprogramme bzw. diese sind für die Umsetzung von Gemeinschaftsprogrammen verantwortlich.

## 5.2 Gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern

Der Bund verpflichtet sich, das gesamtdeutsche Fördersystem zielorientiert und transparent aufzubauen und die Länder und kommunalen Spitzenverbände eng einzubeziehen. Die FAG ist sich einig, dass der Erfolg des gesamtdeutschen Fördersystems davon abhängt, dass neben dem Bund auch die Länder ihren Beitrag in ihrem Zuständigkeitsbereich leisten. Hierzu gehört, wo programmrelevant erforderlich, die Bereitstellung der Ko-Finanzierungsmittel in angemessener Höhe sowie die Ausstattung der Kommunen mit Mitteln, die eine Ko-Finanzierung durch die Kommunen ermöglichen. Gerade für die Umsetzung vor Ort und eine erfolgreiche Governance sind hinreichende finanzielle und personelle Kapazitäten vor Ort erforderlich. Eine enge Abstimmung von Bundes- und Länderprogrammen ist Voraussetzung für einen möglichst überschneidungsfreien Einsatz der Maßnahmen.

## 5.3 Gemeinsame Berichterstattung zum gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt, dass die Bundesregierung – unter Mitwirkung der Länder und kommunalen Spitzenverbände – im Abstand von zwei Jahren einen eigenständigen Bericht zur Lage, Entwicklung und Förderung strukturschwacher Regionen vorlegt.

Der Bericht soll Auskunft geben über

- die wirtschaftliche Lage der strukturschwachen Regionen, auch im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt. Diese Darstel-

lung soll empirisch fundiert insbesondere anhand der vom GRW-Regionalindikator erfassten Bereiche Einkommen, Beschäftigung, Erwerbsfähige und Infrastruktur erfolgen.

- die Fortschritte hinsichtlich der Konvergenz der regionalen Wirtschaftskraft und erkennbare regionale Transformationsprozesse.
- die Aktivitäten des Bundes zugunsten strukturschwacher Regionen im Rahmen des gesamtdeutschen Fördersystems einschließlich der regionalen und thematischen Schwerpunkte der Förderung, Beispiele für Best-Practice in der Förderpolitik sowie den finanziellen Umfang der Fördermaßnahmen, aufgeschlüsselt nach Programmen und im zeitlichen Ablauf. Hierbei soll auch die EU-Strukturpolitik berücksichtigt werden.
- Rahmenbedingungen der regionalen Entwicklung in Deutschland einschließlich der sich daraus ergebenden Chancen und Risiken für die Entwicklung der Regionen.

Der Bericht soll vom Bundeskabinett beschlossen und dem Deutschen Bundestag wie dem Bundesrat übermittelt werden.

## 5.4 Wirkungsanalyse zum Fördersystem

Für eine Reihe von Förderprogrammen des Bundes bestehen langjährige Erfahrungen mit der empirischen Evaluation der Förderung (u.a. GRW, ZIM). Ein integriertes Fördersystem zugunsten strukturschwacher Regionen sollte jedoch nicht auf punktuelle Wirkungsanalysen begrenzt bleiben.

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt daher, auch für das Fördersystem insgesamt perspektivisch eine wissenschaftliche Wirkungsanalyse auf Grundlage quantitativer und qualitativer Methoden durchführen zu lassen, um die Gesamteffekte für die Regionen im Sinne einer Gesamtbewertung der Förderpolitik möglichst klar zu fassen. Sie ist sich bewusst, dass dies angesichts der Verschiedenheit der Programme und Handlungsfelder methodisch anspruchsvoll ist und hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit stellt. Die Wirkungsanalyse muss ihrerseits die Fachautonomie der Programme berücksichtigen: sie ergänzt die auf das spezifische Programmziel ausgerichteten Evaluationen und Prüfungen, ohne diese zu ersetzen.

Vor diesem Hintergrund und weil sich Strukturwandel in der Regel nur langsam vollzieht, empfiehlt es sich, die gemeinsame Wirkungsanalyse langfristig anzulegen. Dabei sollte geprüft werden, ob zur Vorbereitung der eigentlichen Wirkungsanalyse zunächst eine wissenschaftliche Begleitung zum Fördersystem aufgebaut werden sollte. Diese könnte nicht nur die Umsetzung des Modellvorhabens „Zukunft Region“ begleiten, auswerten und mit den Stakeholdern erörtern, sondern darüber hinaus das Zusammenwirken der verschiedenen Elemente des gesamtdeutschen Fördersystems in den Regionen begleiten und auswerten.

Die Facharbeitsgruppe empfiehlt zudem, die in den Bundesressorts zentral für Evaluationen und Fördercontrolling verantwortlichen Stellen eng in die Aktivitäten zur Wirkungs-

Kontrolle des gesamtdeutschen Fördersystems einzubeziehen. Damit kann die nötige Kohärenz der Aktivitäten im Rahmen der Einzelprogramme und des gesamtdeutschen Fördersystems gewährleistet werden. Hierzu gehört auch, bereits zum Zeitpunkt der Weiterentwicklung strukturpolitischer Komponenten der einzelnen Fördermaßnahme eine ex-ante-Bewertung vorzunehmen, damit im Zuge der ex-post-Evaluation die Wirksamkeit im Lichte der formulierten Ziele und erwarteten Auswirkungen betrachtet werden kann.

## 6. Derzeitige Finanzausstattung und Mehrbedarfe der Einzelprogramme

Das gesamtdeutsche Fördersystem umfasst eine Vielzahl von Programmen, die schon heute mit einem erheblichen Finanzvolumen in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden. Mit dem Korb II des Solidarpaktes II erhielten die ostdeutschen Länder insgesamt mehr als 51 Mrd. Euro an überproportionalen Mitteln. Als Nachfolgesystem des Korbs II und im Hinblick auf die Zielsetzung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine wirksame Strukturförderung durch das gesamtdeutsche Fördersystem in allen strukturschwachen Regionen von zentraler Bedeutung.

Für das gesamtdeutsche Fördersystem werden die beteiligten Programme weiterentwickelt: Solche, die bislang nur für Ostdeutschland vorgesehen waren, werden auf alle strukturschwachen Regionen ausgeweitet. Bundesweit geltende Programme richten für die strukturschwachen Regionen besonders attraktive Förderkonditionen ein oder passen bestehende an. Darüber hinaus werden neu konzipierte Programme sowie neue, auf Innovationen ausgerichtete Fördertatbestände in vorhandenen Programmen in das gesamtdeutsche Fördersystem aufgenommen.

Aus Sicht der FAG erfordert dies eine angemessene finanzielle Ausstattung des gesamtdeutschen Fördersystems. Aus der Einrichtung des gesamtdeutschen Fördersystems entsteht für die beteiligten Programme nach Einschätzung der FAG insgesamt ein Mehrbedarf. Im Rahmen der nach Haushalts- und Finanzplanung zur Verfügung stehenden Mittel sollte das gesamtdeutsche Fördersystem einschließlich des entstehenden Mehrbedarfs mit dem erforderlichen Finanzvolumen ausgestattet werden.

## 7. Bundeswettbewerb „Zukunft Region“

Die Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD hat im Koalitionsvertrag festgehalten, dass im Rahmen des zu entwickelnden gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen nicht abgerufene Fördermittel aus dessen Bundesprogrammen überjährig gebündelt und für Regionalprojekte in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden sollen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu gewährleisten (Zeile 2724ff.).

Zur Umsetzung dieser Absichtserklärung empfiehlt die FAG

die Einführung eines modellhaften Wettbewerbsverfahrens für strukturschwache Regionen, den Bundeswettbewerb „Zukunft Region“.

Über die Einzelwettbewerbe sollen neue regionalpolitische Themen identifiziert, regionsspezifische Lösungsansätze ausprobiert und Erfahrungen zur Weiterentwicklung der Programme im gesamtdeutschen Fördersystem gesammelt werden.

### Finanzierung

Die Finanzierung des Wettbewerbsverfahrens erfolgt mithilfe nicht abgerufener und nicht gebundener Fördermittel einzelner Bundesprogramme des zukünftigen gesamtdeutschen Fördersystems, und zwar nach der jeweiligen programminternen Umschichtung nicht verausgabter Mittel. Gebundene Mittel bleiben davon unberührt. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich aus Bundesmitteln und soll ressortübergreifend möglich sein.

Im Sinne der Vorgaben des Koalitionsvertrages in den Zeilen 2724ff. nennt die FAG folgende Anforderungen an die haushaltstechnische Umsetzung:

1. Eine überjährige Mittelverwendung nicht abgerufener und nicht gebundener Fördermittel muss möglich sein.
2. Um mehrjährige Verpflichtungen eingehen zu können, sollten Verpflichtungsermächtigungen im Umfang der gebildeten freien Ausgabereste, die aber erst in zukünftigen Jahren verausgabt werden sollen, bereitgestellt werden.
3. Nicht abgerufene (und nicht gebundene) Fördermittel sollen über mehrere Programme und ressortübergreifend gebündelt werden können. Die Finanzierung des Wettbewerbs soll also durch Minderausgaben verschiedener Programmtitle möglich sein.
4. Die Inanspruchnahme der überjährigen Mittel in den folgenden Haushaltsjahren soll keine kassenmäßigen Einsparungen an anderer Stelle desselben Einzelplans erfordern. Stattdessen wird für die Inanspruchnahme der überjährigen Mittel zentral Vorsorge getroffen, analog zu den Ausgaberesten bei den der Flexibilisierung gemäß § 5 Haushaltsgesetz 2019 unterliegenden Titeln.

Um einen zeitnahen Start des Bundeswettbewerbs zu ermöglichen, soll dieser zunächst allein aus einem (oder mehreren) Programm(en) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie finanziert werden. Konkret können die Minderausgaben der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) verwendet werden. In die Finanzierung können perspektivisch weitere Minderausgaben anderer Förderprogramme aufgenommen werden. Soweit es sich um einzelplanübergreifende Regelungen handelt, stehen diese unter dem Vorbehalt der Zustimmung der abgebenden Ressorts.

Die Beteiligung am Bundeswettbewerb und dessen Finanzierung ist für die Bundesressorts optional, aber gewünscht.

### Was soll gefördert werden?

Es soll ein neues, wirkungsvolles regionalpolitisches Instrument als Teil des gesamtdeutschen Fördersystems implementiert werden: Das Wettbewerbsverfahren richtet sich vorrangig an kommunale Gebietskörperschaften nach der Gebietskulisse des gesamtdeutschen Fördersystems. In Regionen außerhalb des GRW-Gebietes sollen angesichts der anfänglichen Finanzierung vor allem aus der GRW nicht mehr als 10 % der Mittel eingesetzt werden. Auf diese Weise können auch Maßnahmen im Sinne einer präventiven Regionalpolitik eingesetzt und erprobt werden.

Zentral ist die Modellhaftigkeit der Wettbewerbe: Das Modellvorhaben hat das Ziel, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für eine wirkungsvolle Strukturpolitik „vor Ort“ aufzuzeigen und damit Anpassungs- und Handlungsempfehlungen für die Einzelprogramme des Fördersystems abzuleiten. Die Wettbewerbsverfahren sollen zu diesem Zweck begleitend evaluiert werden. Auf der regionalen Ebene soll die Zusammenarbeit der Akteure gestärkt werden.

Inhaltlich wird das neue Förderinstrument wechselnde aktuelle und künftige strukturpolitische Herausforderungen aufgreifen. Damit wird der integrative Ansatz des gesamtdeutschen Fördersystems unterstrichen und eine thematische Verknüpfung zu dessen einzelnen Förderprogrammen erreicht.

Mögliche Themenfelder – in Ergänzung und Abgrenzung zu bestehenden Programmen des Bundes – sind:

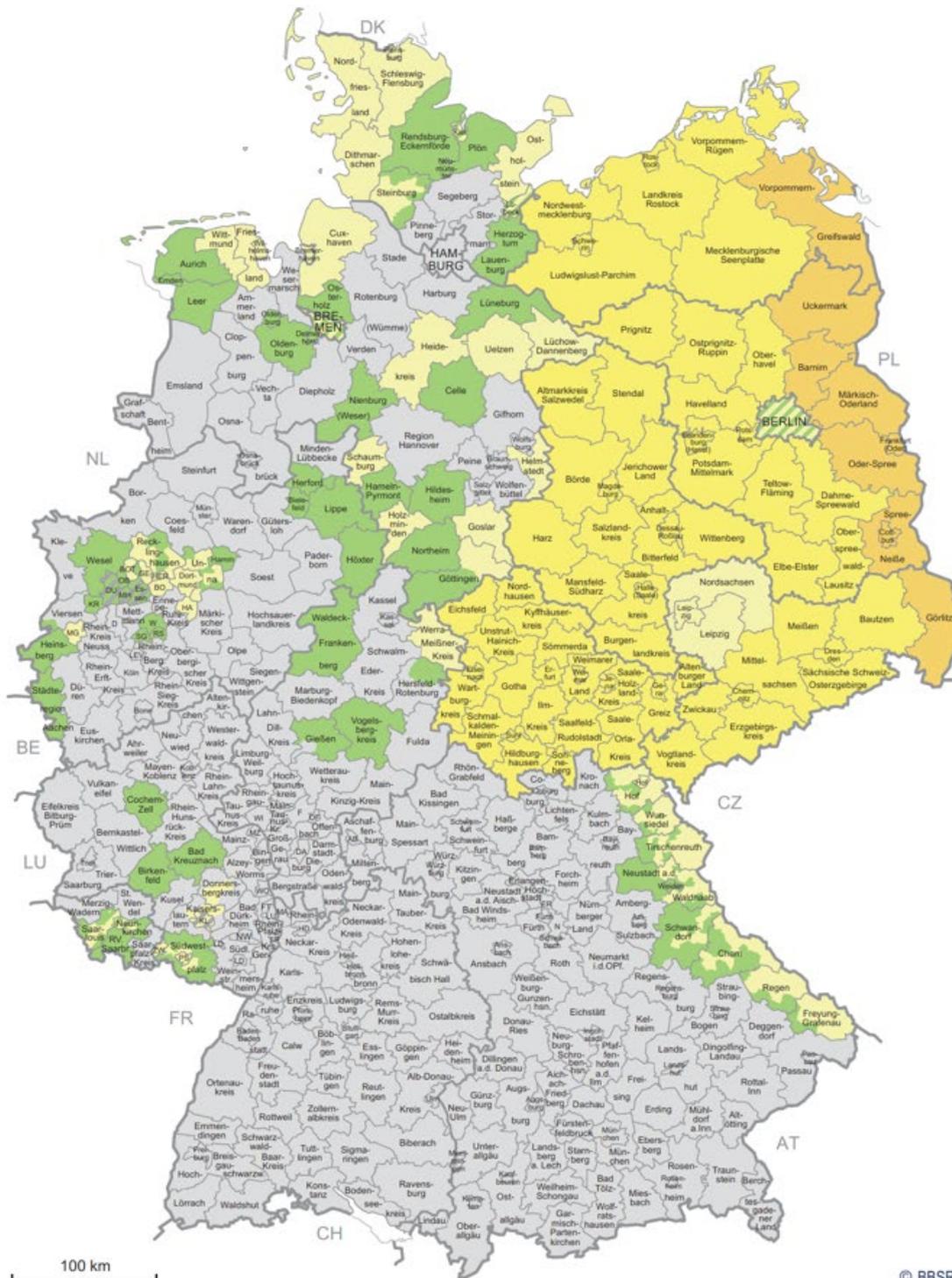
- **Stärkung der lokalen Aktivitäten/Governance-Strukturen der Wirtschaftsförderung** durch neue Formen der Vernetzung und Kooperation der relevanten Akteure, Zusammenarbeit Ballungszentren-ländliche Regionen, Aufbau regionsweiter Kompetenzzentren;
- **Strategien und Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung der regionalen Fachkräftebasis** (Kampagnen, betriebliche und überbetriebliche Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung und Demografie);
- **Aktivierung von Industrie- und Gewerbeflächen** durch neue Wege der kooperativen Planung, Erschließung und Revitalisierung von Industrie- und Gewerbeflächen; Umsetzung von Konzepten zur strategischen Flächenentwicklung;
- **Innovation:** Stärkung der Innovationskraft als Teil der regionalpolitischen Strategien unter Berücksichtigung überregionaler Herausforderungen (Digitalisierungskompetenzen, Innovationsmanagement).

Die Schwerpunkte werden je nach Aufnahme weiterer Programme weiterentwickelt. Das Modellvorhaben ist aufgrund seines „Ressortforschungscharakters“ zeitlich befristet.

Die Federführung liegt bei einer Finanzierung aus Minderausgaben der GRW bzw. BMWi-Programmen beim BMWi. Bei finanziellen Beiträgen weiterer Ressorts wird gemeinsam entschieden. Die administrative und fachliche Begleitung erfolgt durch einen externen Projektträger. Begleitend zur Umsetzungsphase der Projekte erfolgt ein kontinuierlicher Erfahrungs- bzw. Erkenntnisaustausch der Regionen und Fachressorts von Bund, Ländern und Kommunen.

# Anlagen

Abbildung: GRW-Fördergebietskulisse 2014-2020



© BBSR Bonn 2017

Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe  
 "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"  
 im Zeitraum 2014 - 2020  
 in gemehrschärfer Abgrenzung

Datenbasis: BMWi  
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011  
 Bearbeitung: G. Lackmann

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|  | Prädefiniertes C-Fördergebiet  |  | D-Fördergebiet  |
|  | Prädefiniertes C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rz. 176 Regionalleitlinien |  | D-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)           |
|  | Nicht prädefiniertes C-Fördergebiet  |  | Teilweise nicht prädefiniertes C-, teilweise D-Fördergebiet |
|  | Nicht-prädefiniertes C-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)           |  | Nicht-Fördergebiet  |
- Name Landkreis  
 Name kreisfreie Stadt (bei Platzmangel ersatzweise Nennung des Kreis-/Kreiszentrums)
- Grenze Landkreis bzw. kreisfreie Stadt  
 — Grenze Bundesland

## Erklärung Rheinland-Pfalz

Das Land Rheinland-Pfalz begrüßt grundsätzlich verstärkte Anstrengungen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands.

Dabei gilt es, der Heterogenität der regionalen Problemstellungen in Ost- und Westdeutschland, in städtischen und ländlichen Gebieten, in reicheren und ärmeren Regionen angemessen Rechnung zu tragen. Dabei allein auf die wirtschaftliche Strukturschwäche abzustellen, deckt nicht die Vielfalt der unterschiedlichen regionalen Ausprägungen gerade auch im ländlichen Raum ab. Es gibt eine Vielzahl von Regionen, die mit strukturellen Herausforderungen wie Bevölkerungsrückgang oder fehlender kommunaler Steuerkraft umgehen müssen, die aber wegen der Indikatoren und dem überproportionalen Fokus auf Arbeitslosigkeit, nicht als wirtschaftlich strukturschwach im von der GRW definierten Sinne gelten.

Auch in Zukunft bedarf es Fördermaßnahmen, die grundsätzlich flächendeckend eingesetzt werden sollten, da sie wie etwa die Städtebauförderung eng an lokalen Problemstellungen orientiert sind. Daneben treten Förderbereiche, wie etwa die der Integrierten Ländlichen Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, die insbesondere in den ländlichen Regionen wichtige Beiträge zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten können. Mindestens genauso gilt dies für weitere Förderbereiche wie Breitbandförderung, Innovationsförderung oder verschiedene kommunale Förderprogramme, Programme des BMFSFJ, der Kinderbetreuungsförderung und vor allem die Städtebauförderung.

Nur so kann auch der Diversität der regionalen Problemlagen und der zu ihrer Behebung geschaffenen Programme und Instrumente aus Sicht des Landes Rheinland-Pfalz insbesondere ausreichend Rechnung getragen werden.

Die Zustimmung des Landes Rheinland-Pfalz kann daher nur mit der Maßgabe erfolgen, dass bisher flächendeckend eingesetzte Programme auch in Zukunft flächendeckend, d. h. weiterhin auch außerhalb der GRW-Gebiete, zur Erreichung ihrer Förderziele eingesetzt werden können.

## Erklärung Hamburgs

Die Aufnahme der Städtebauförderung in das gesamtdeutsche Fördersystem kann nicht unterstützt werden, insofern dieses Fördersystem ausschließlich auf die Förderung strukturschwacher Regionen im wirtschaftspolitischen Kontext des zentralen regionalpolitischen Instruments der GRW ausgerichtet ist. Gleichwohl kann im Einvernehmen mit dem Entwurf des Abschlussberichts der AG 2 konstatiert werden, dass die Städtebauförderung wichtige strukturpolitische Impulse in strukturschwachen Regionen auslösen kann.

Der im vorliegenden Abschlussbericht zumindest als Bedingung der Aufnahme von Förderprogrammen genannte überproportionale Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen kann nicht erfüllt werden.

Gemäß § 164 b BauGB ist klar geregelt, wofür die Mittel der Städtebauförderung schwerpunktmäßig einzusetzen sind. Eine schwerpunktmäßige Förderung strukturschwacher Regionen ist hier nicht benannt, vielmehr sind sie zur Stärkung der Innenstädte/Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion, zur Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten liegenden Brachflächen und für städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände einzusetzen.

Die Länder sind sich ihrer Verantwortung bewusst, innerhalb der Länderförderung auf eine Förderung strukturschwacher Regionen hinzuwirken. Jedoch ergeben sich häufig schon auf der Ebene von Kommunen regionale Disparitäten, denen die Städtebauförderung entgegenwirken soll. Die Festlegung von Städtebauförderungsgebieten erfolgt stets kleinräumig. Die zugrunde liegende Definition strukturschwacher Regionen ist dabei nicht identisch mit der des gesamtdeutschen Fördersystems.

Für die Zeit nach Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 wird im Rahmen der jährlichen Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Länder auch der Verteilerschlüssel zwischen Bund und Länder geprüft und neu festgelegt. Neben der Berücksichtigung der Bevölkerungsanteile der Länder ist vorgesehen, auch die nach wie vor bestehenden besonderen Probleme ostdeutscher Länder sowie dringender städtebaulicher Handlungsbedarfe westdeutscher Länder angemessen zu berücksichtigen. Dies ist jedoch nicht identisch mit der wirtschafts- und strukturpolitisch fokussierten Definition strukturschwacher Regionen des gesamtdeutschen Fördersystems.

Aufgrund dieser wirtschafts- und strukturpolitisch fokussierten Definition strukturschwacher Regionen des gesamtdeutschen Fördersystems sehen Länder wie Hamburg keine Möglichkeit der Unterstützung der Aufnahme der Städtebauförderung in das gesamtdeutsche Fördersystem.

Daher kann einer Aufnahme der Städtebauförderung in das gesamtdeutsche Fördersystem nicht zugestimmt werden.

Da die Städtebauförderung im Abschlussbericht der AG 2 zur Aufnahme in ein gesamtdeutsches Fördergebiet vorgeschlagen werden soll, kann Hamburg auch dem Abschlussbericht der AG 2 in dieser Konsequenz nicht zustimmen.

## Erklärung der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin

Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin geben als ergänzende

Erklärung zum Kapitel 2.3. Absatz „Laufende Verhandlungen auf EU-Ebene zur Kohäsionspolitik“ folgende Position zu Protokoll:

Sollten die Mittelzuweisungen an Deutschland für die neue Förderperiode dennoch mit einem – gemessen am Mittelrückgang für Deutschland insgesamt – überproportionalen Mittelrückgang für die deutschen Übergangsregionen verbunden sein, wird die Bundesregierung aufgefordert, die sich im Ergebnis einer reduzierten Mittelausstattung und abgesenkter EU-Kofinanzierungssätze ergebenden finanziellen Belastungen für die Länderhaushalte innerstaatlich auszugleichen und entsprechend zusätzliche Mittel zur Erbringung der nationalen Kofinanzierung bereitzustellen. Sie erwarten von der Bundesregierung, sich zusätzlich zum vorgesehenen Sicherheitsnetz zur Begrenzung der Verluste auf Ebene der Mitgliedsstaaten aktiv für ein regionales Sicherheitsnetz in den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 einzusetzen.

## Minderheitenvotum des Landes Baden-Württemberg zum Abschlussbericht der FAG 2 „Wirtschaft und Innovation“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in der Fassung vom 11. April 2019

Baden-Württemberg lehnt den vorliegenden Bericht der Facharbeitsgruppe 2 „Wirtschaft und Innovation“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ aus den nachfolgenden Gründen ab:

Die Bundesregierung hat im Juli 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingerichtet. Arbeitsauftrag der Facharbeitsgruppe 2 „Wirtschaft und Innovation“ war es, ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen zu erarbeiten, das gemäß Koalitionsvertrag allen Bundesländern gerecht wird. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg hat in dieser Arbeitsgruppe mitgewirkt.

Es war davon auszugehen, dass in diesem Kommissionskontext neue Wege der regionalen Wirtschaftspolitik beschritten werden. Diese Chance wurde jedoch nur unzureichend genutzt. Vielmehr war der Arbeitsauftrag von Anfang an auf die GRW-Systematik verengt. Durch diese Fokussierung auf die strukturschwachen Räume wurden ungleichwertige Lebensverhältnisse, die auch in sogenannten strukturstärkeren Räumen beispielsweise durch tiefgreifende Transformationsprozesse entstehen können und in unterschiedlicher Ausprägung alle Länder betreffen, nicht in die Beratungen einbezogen. Die Berufung in diesem Kontext auf den Kabinettsbeschluss der Bundesregierung und das Eckpunktepapier der Bundesstaatssekretäre aus 2015 greift dabei zu kurz, da die Länder dabei jeweils nicht involviert waren. Eine solche einseitige Vorprägung der Beratungen durch die Bundesseite

widerspricht dem gesamtstaatlichen Anliegen der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die nur zusammen von Bund und Ländern – gerade auch im Sinne des Föderalismus und der gemeinsamen strukturpolitischen Aufgabe – konsentiert bewältigt werden kann.

Der in der Facharbeitsgruppe fokussierte Ansatz, bestehende Fachförderprogramme zugunsten strukturschwacher Regionen weiterzuentwickeln und zu präferenzieren, ist in diesem Sinne zu kurz gegriffen. Eine derartige Bevorteilung des regionalen Ausgleichszieles birgt zudem die Gefahr einer Vernachlässigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles. Dies gilt umso mehr, da die Finanzierung dieser Präferenzierungen bis zum Abschluss der Arbeit der Facharbeitsgruppe völlig ungeklärt blieb. Es fehlte bis zum Schluss eine klare Aussage zur Finanzierung, insbesondere ein klares politisches Bekenntnis des Bundes, den erforderlichen Bedarf auch zusätzlich zu finanzieren, sowie eine transparente – wenn auch nur grob mögliche – Abschätzung dieser Ausgaben, auch im Vergleich zur bisherigen Inanspruchnahme der infrage stehenden Programme durch die Länder.

Ebenso wird seitens Baden-Württembergs die Verpflichtung der Länder zur Bereitstellung ausreichender Mittel abgelehnt. Die Formulierung „Die FAG ist sich einig, dass der Erfolg des gesamtdeutschen Fördersystems davon abhängt, dass neben dem Bund auch die Länder ihren Beitrag in ihrem Zuständigkeitsbereich leisten. Hierzu gehört, wo programmrelevant erforderlich, die Bereitstellung der Ko-Finanzierungsmittel in angemessener Höhe sowie die Ausstattung der Kommunen mit Mitteln, die eine Ko-Finanzierung durch die Kommunen ermöglichen“ greift in die Finanzhoheit der Länder ein.

Mit der Einrichtung eines Wettbewerbs „Zukunft Region“, der zunächst aus Rückflüssen der GRW gespeist werden soll, ist man zwar grundsätzlich einer Anregung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg gefolgt und dieser wird insoweit auch begrüßt. Mit der nun mehrheitlich beschlossenen Ausrichtung auf strukturschwache Gebiete wurde aber auch dieser vorgesehene innovative Ansatz stark verengt. Denn für alle Regionen in Deutschland sollte mit einem solchen Wettbewerb Anreize geschaffen werden, ihre regionalen Standortfaktoren zu prüfen und strategisch zu ertüchtigen. In Regionen außerhalb des GRW-Gebietes in allen Ländern sollen nun nicht mehr als 10 Prozent der Wettbewerbsmittel eingesetzt werden. Diese Deckelung ist sowohl fachlich als auch wettbewerbsseitig nicht zielführend und kann wegen des geringen Finanzvolumens keine wirklichen Anreize setzen.

Die AG-Beratungen zu den auftragsfernen Aspekten wie der EU-Mittelverteilung post 2020 oder die für die GAK „Agrarstruktur“ diskutierte Grundgesetzänderung werden kritisch gesehen. Für beide Themen gibt es eingeführte Verfahren und Gremien (z. B. die Wirtschaftsministerkonferenz), für die die FAG auch keinen Auftrag hatte. In der Gesamtschau des Beratungsablaufes ist Baden-Württemberg inzwischen auch dezidiert gegen eine Änderung des Grundgesetzes.



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Bericht der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“



# Inhaltsverzeichnis

I. Einführung.....	54
1. Einsetzung und Arbeitsprogramm .....	54
2. Zusammensetzung und Arbeitsweise.....	54
3. Sitzungen und Sitzungsorte.....	54
II. Situationsbeschreibung .....	55
1. Raumordnung und gleichwertige Lebensverhältnisse.....	55
2. Das räumliche Planungssystem und Planungsregionen .....	55
3. Begriffsdefinitionen Stadt und Land.....	57
III. Räume gestalten für gleichwertige Lebensverhältnisse .....	58
IV. Handlungsempfehlungen der FAG Raumordnung und Statistik .....	58
1. Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zur politischen Kernaufgabe machen.....	58
2. Entwicklung ländlicher Räume fördern.....	59
3. Raumordnung stärken .....	60
4. Dezentrale Strukturen erhalten und stärken.....	61
5. Digitale Infrastruktur flächendeckend sicherstellen.....	62
6. Mobilität und Anbindungen verbessern.....	62
V. Anlagen .....	64
A. Themencluster .....	64
1. Handlungsempfehlungen Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.....	64
2. Handlungsempfehlungen Ländliche Regionen .....	67
3. Handlungsempfehlungen Dezentralisierung .....	70
4. Handlungsempfehlungen Verbesserung der Datengrundlagen.....	71
5. Handlungsempfehlungen Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung.....	74
B. Link-Sammlung „best practice“-Projekte.....	76

# I. Einführung

## 1. Einsetzung und Arbeitsprogramm

Die Bundesregierung hat am 18. Juli 2018 die Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ beschlossen. Die sechs themenspezifischen Facharbeitsgruppen bilden die Schwerpunktbereiche der Arbeit der Kommission ab. Der Arbeitsauftrag der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) geleiteten Facharbeitsgruppe (FAG) Raumordnung und Statistik (Co-Vorsitz Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und Brandenburg) leitet sich aus dem Einsetzungsbeschluss wie folgt ab: „Impulse setzen, um Kommunen in ganz Deutschland baulich und funktional zu stärken, um ein attraktives Wohnen, Arbeiten und Lernen zu ermöglichen und insbesondere prägende Orts- und Stadtkerne zu erhalten und zu vitalisieren. Dabei ist auch ein Augenmerk auf funktionsfähige dezentrale Siedlungsstrukturen zu richten.“

Die FAG Raumordnung und Statistik hat sich am 26. September 2018 konstituiert. Sie hat entlang des Einsetzungsbeschlusses als ersten Schritt ein Arbeitsprogramm erstellt, das aus folgenden Themenclustern besteht:

- Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
- Ländliche Regionen
- Dezentralisierung
- Verbesserung der Datengrundlagen
- Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung
- Verstetigung von „best practice“ – Wirkungsorientierung von Fördermaßnahmen

Weitere Bestandteile einer Politik für mehr Gleichwertigkeit über dieses Arbeitsprogramm hinaus sind u.a. auch die Beschlüsse des Wohngipfels und das Arbeitsprogramm der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, weshalb sie in der FAG Raumordnung und Statistik ausgeklammert wurden:

- Mit der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018 wird das Ziel bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen konsequent umgesetzt. Für eine umfassende Wohnraumoffensive mit 1,5 Millionen neuen Wohnungen in Deutschland wurde ein Maßnahmenpaket mit folgenden Bausteinen vereinbart: Investive Impulse für den Wohnungsbau, Bezahlbarkeit des Wohnens sichern, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung.
- Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ befasst sich schwerpunktmäßig mit strategischen Fragen der Bodenpolitik und den opera-

tiven Fragen zur Verbesserung der Baulandbereitstellung. Diese Kommission wird unter Mitwirkung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Partnern des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ vor der Sommerpause 2019 ihre Ergebnisse vorlegen. Themen sind hier u.a. Flächenaktivierung, Flächenmanagement, Baulandkataster und Anpassungen des Bauplanungsrechts.

## 2. Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die FAG Raumordnung und Statistik besteht aus Vertretern von Bundesministerien (BMI, BMEL, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), den Vertretern – abgesehen von den Stadtstaaten – aller Bundesländer und des Beauftragten für die Neuen Länder sowie den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund). Darüber hinaus nahmen an den Sitzungen ständige Gäste aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie Vertreter der die Raumordnung betreffenden Ressortforschung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut)) teil.

Hinsichtlich der Arbeitsweise wurde sich bei der konstituierenden Sitzung darüber verständigt, dass die Ergebnisse, die im Rahmen von Arbeitspapieren zu den unter I.1. aufgezählten Themenclustern erzielt werden, durch Mehrheitsvoten beschlossen werden (1 Stimme pro Land, pro Ressort und pro Kommunalem Spitzenverband). Die Ergebnisse spiegeln daher eine Mehrheitsmeinung wider, jedoch nicht notwendigerweise einen Konsens unter allen Beteiligten. Das gilt auch für den vorliegenden Bericht; dessen Empfehlungen wurden innerhalb der FAG 3 mit Mehrheitsvotum beschlossen, stellen jedoch nicht die abgestimmte Meinung der Bundesregierung oder der Länder dar.

In jeder Sitzung haben Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, Zivilgesellschaft und Verbänden, Politik und Kultur sowie aus der Ressortforschung und anderen Behörden Impulsvorträge zu den jeweiligen Themencluster gehalten. Darauf aufbauend erstellten die FAG-Mitglieder Vorschläge für Handlungsempfehlungen. Redaktionsteams aus der Mitte der FAG erarbeiteten daraus Beschlussvorlagen. Diese liegen dem vorliegenden Bericht in Kapitel V als Anlagen bei.<sup>1</sup>

## 3. Sitzungen und Sitzungsorte

Neben der konstituierenden Sitzung vom 26.09.2018 in Berlin fanden folgende Arbeitssitzungen statt:

1. Arbeitssitzung, 22.10.2018 (Berlin): Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
2. Arbeitssitzung, 20.11.2018 (Potsdam): Ländliche Regionen

<sup>1</sup> Beim letzten Themencluster wurde auf die Ausarbeitung eines eigenen Arbeitspapiers verzichtet.

3. Arbeitssitzung, 17.12.2018 (Leipzig):  
Dezentralisierung
4. Arbeitssitzung, 15.01.2019 (Berlin):  
Verbesserung der Datengrundlagen
5. Arbeitssitzung, 12.02.2019 (Berlin):  
Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung
6. Arbeitssitzung, 12.03.2019  
(Tangerhütte, Sachsen-Anhalt):  
Verstetigung von „best practice“ – Wirkungsorien-  
tierung von Fördermaßnahmen
7. Arbeitssitzung, 09.04.2019 (Berlin): Redaktion und Diskus-  
sion des Endberichts der FAG

## II. Situationsbeschreibung

### 1. Raumordnung und gleichwertige Lebensverhältnisse

Aufgabe der Raumordnung ist nach § 1 Raumordnungsgesetz (ROG), den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die Raumordnungspolitik trägt durch Planungsvorgaben auf Landes- und Regionalebene, die von allen Trägern öffentlicher Belange bei ihren Planungen und Maßnahmen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind, zur nachhaltigen Nutzung von Flächen (für Wohnungsbau, Gewerbe, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Erholung, Naturschutz, Windenergie usw.) und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilregionen des Landes bei.

Leitvorstellung ist nach § 1 (2) ROG „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“.

Um diese Leitvorstellung zu erreichen, sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen abzustimmen, widersprüchliche Anforderungen an den Raum abzuwägen und die auftretenden Konflikte auszugleichen. Gleichzeitig soll Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen getroffen werden.

Das Grundgesetz benutzt den Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in Art. 72 Abs. 2. Dabei handelt es sich um eine staatsorganisationsrechtliche Bestimmung, die der Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung dient. Eine generelle Verantwortung für den Bund, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus entgegen landläufiger Meinung nicht herleiten.

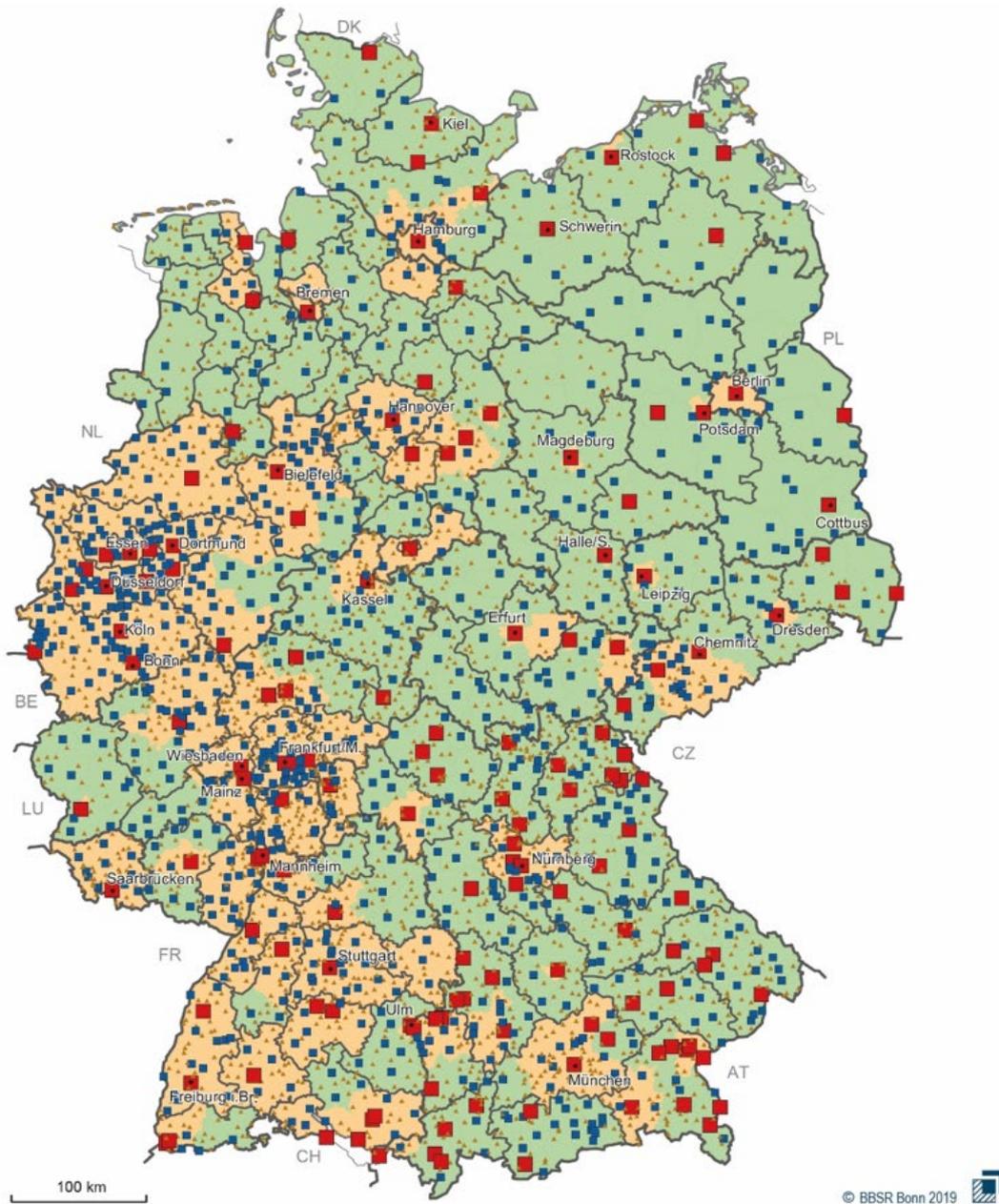
In Art. 91a GG ist geregelt, dass der Bund bei Gemeinschaftsaufgaben an bestimmten Länderaufgaben im Rahmen eines „kooperativen Föderalismus“ unter der Voraussetzung mitwirkt, dass diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Eine unmittelbare Verantwortung für den Bund ergibt sich auch hieraus nicht.

### 2. Das räumliche Planungssystem und Planungsregionen

Zuständig für die Raumordnung sind primär die Länder. Sie setzen diese durch Landesraumordnungspläne um, die wiederum im Rahmen regionaler Raumordnungspläne für Planungsregionen konkretisiert werden. Zu den wesentlichen raumstrukturellen Festlegungen in den Raumordnungsplänen gehören die Zentralen Orte. Zentrale Orte übernehmen festgeschriebene Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung ihres Einzugsbereichs. Das zentralörtliche System wird auf verschiedenen Planebenen der Länder festgelegt und ist meistens in Ober-, Mittel- und Grundzentren hierarchisch gegliedert. Die regionalen Planungsräume umfassen überwiegend mehrere Landkreise sowie städtische und ländliche Gebiete (siehe Abbildung 1). Unterhalb der Ebene der Regionalplanung wird in kommunaler Planungshoheit die Bauleitplanung vollzogen, die insbesondere Flächennutzungspläne für Gemeinden und Bebauungspläne für räumliche Teilbereiche der jeweiligen Gemeindegebiete umfasst.

Der Bund hat die Kompetenz zur Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee, und seit 2017 für länderübergreifende Raumordnungspläne zum Hochwasserschutz sowie Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung. Zusammen mit den Ländern wirkt der Bund in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) an den Leitbildern der Raumentwicklung mit.

Abbildung 1: Planungsregionen mit zentralörtlichen Festlegungen



**Zentralörtliche Festlegungen 2018**

- Oberzentrum und höher
- Mittelzentrum
- ▲ Grundzentrum und niedriger

**Siedlungsstrukturelle Kreistypen nach Abgrenzung des BBSR**

- Ländlicher Raum
- Städtischer Raum

**Amtliche Planungsgrenzen**

- Landesgrenzen
- Regionalplanungsgrenzen

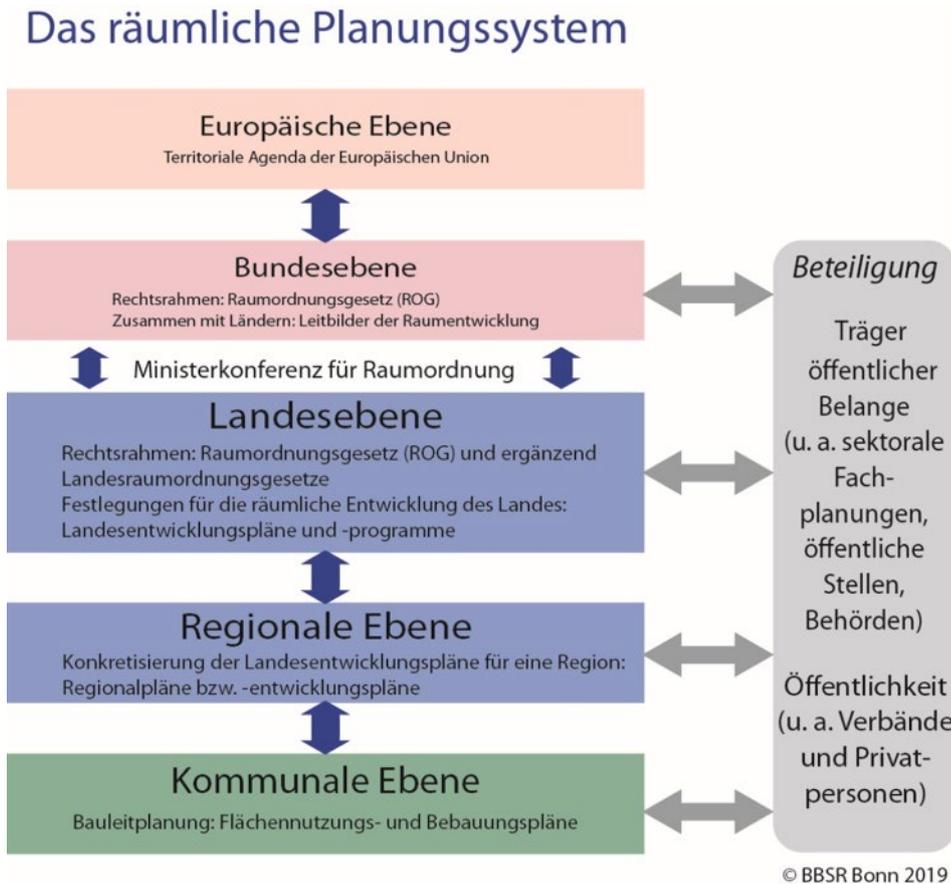
Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR 31.12.2018, laufende Raumbeobachtung des BBSR Geometrische Grundlage: Planungsregionen 31.12.2017/Gemeinden (generalisiert) 31.12.2016, Kreise (generalisiert)/Kreisregionen des BBSR 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG Bearbeitung: C. Benz

Raumordnung funktioniert nach dem Gegenstromprinzip: Vorgaben zur Landesplanung sind durch die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher bzw. regionaler und überregionaler Planung gekennzeichnet. Dabei hat die jeweilig untere Planungsebene Mitsprache- und Beteiligungsrechte bei der Erstellung überörtlicher Pläne sowie einen Rechtsanspruch auf Berücksichtigung der eingebrachten örtlichen Belange, die sich planerisch durch Abwägung niederschlagen muss. Im Gegenzug muss sich die untere Planungsebene jedoch an die Vorgaben der überörtlichen Planung halten (Abwägung von Grundsätzen der Raumordnung bzw. Beachtung von Zielen der

Raumordnung). Das Gegenstromprinzip soll sicherstellen, dass die Träger der Raumordnung (Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung) Rücksicht auf die Bauleitpläne der Kommunen nehmen (siehe Abbildung 2).

Die landesweiten Raumordnungspläne, Regionalpläne und Bauleitpläne werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen aufgestellt. Bei der Aufstellung der Pläne werden alle berührten öffentlichen und privaten Belange, soweit sie erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abgewogen.

Abbildung 2: Das räumliche Planungssystem



### 3. Begriffsdefinitionen Stadt und Land

Stadt und Land sind keine voneinander abgegrenzten oder gar abgeschlossenen Räume, sondern vielfältig miteinander verflochten. Beide Raumtypen entziehen sich einer allgemeingültigen Definition. In Folge existieren mehrere methodische Herangehensweisen, die aufgrund der Einbeziehung unterschiedlicher Indikatoren und deren Gewichtung zu unterschiedlichen Raumtypen bzw. Raumabgrenzungen gelangen.

In Deutschland finden auf Bundesebene vornehmlich zwei methodische Ansätze auf Basis der Stadt- und Landkreise Anwendung:

- Die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) betrachten hierzu ausschließlich Merkmale der Dichte und der Verstädterung. Über die kreisfreien Großstädte hinaus werden Landkreise, die neben Ländlichkeit vorwiegend Merkmale stärkerer Verstädterung und Verdichtung („Mischtypen“) aufweisen – etwa in Form einer sehr großen kreisangehörigen Stadt oder vorwiegend stark besiedelte Gebiete mit einer höheren Einwohnerdichte – als eher städtisch geprägt definiert. Nach dieser Definition leben 29 Prozent der Bevölkerung in den kreisfreien Großstädten, 39 Prozent in städtischen bzw. verdichteten Räumen jenseits der kreisfreien Großstädte („Mischtypen“) und 32 Prozent in ländlichen Räumen.<sup>2</sup>

- Das Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen Institut) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bezieht auch Faktoren der land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzung und Erreichbarkeiten ein. Die Ländlichkeit ist danach tendenziell umso ausgeprägter, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer das Bevölkerungspotenzial und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren ist.<sup>3</sup> Es wird innerhalb der Gruppe der ländlichen Landkreise noch in „sehr ländlich“ und „eher ländlich“ differenziert. Hier werden die „Mischtypen“, die sowohl starke Merkmale der Ländlichkeit als auch verdichtete Merkmale aufweisen und daher auf dem Kontinuum zwischen hochverdichteter Metropole und dünn besiedelten, peripheren Räumen in der Mitte liegen, zumeist als „eher ländlich“ eingestuft. Nach dieser Definition leben aktuell etwas mehr als 44 Prozent der Bevölkerung in nicht ländlichen und 56 Prozent der Bevölkerung in (eher) ländlichen Räumen.

Die Anteile der entsprechend abgegrenzten Räume an der Bruttowertschöpfung sowie an der Gesamtheit der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze entsprechen in etwa ihrem Anteil an der Bevölkerung, wobei das produzierende Gewerbe mehr in der Fläche zu finden ist und der Dienstleistungsbereich vor allem in den Großstädten stark vertreten ist.

<sup>2</sup> [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen2/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen2/kreistypen_node.html)

<sup>3</sup> Küpper, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68, in: [https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_68.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_68.pdf)

### III. Räume gestalten für gleichwertige Lebensverhältnisse

Deutschland ist – nicht zuletzt auch aufgrund seiner historischen Wurzeln – wirtschaftlich, politisch und kulturell dezentral geprägt und gewinnt hieraus wirtschaftliche und soziale Stärke. Es verfügt über eine Vielfalt an Städten, Gemeinden und Regionen, Kultur- und Naturlandschaften mit hoher Lebensqualität. Dennoch bestehen in den Lebensverhältnissen räumliche Unterschiede, die es erforderlich machen, die Zukunftsfähigkeit der Räume neu in den Blick zu nehmen.

Das Ziel der Raumordnungspolitik sind gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen; gleichwertig, nicht gleich: die Vorzüge des Lebens auf dem Land sollen nicht gegen die in den Städten oder deren Vororten ausgespielt werden. Die Teilhabe am gesellschaftlichem Leben – u.a. Bildung, Kultur, Arbeit, Gesundheits- und Nahversorgung – soll jedoch immer gewährleistet sein, unabhängig vom Wohnort.

Trotz der in den letzten Jahren gesamtwirtschaftlich positiven Entwicklung stellen folgende Entwicklungen Bund, Länder und Kommunen vor großen Herausforderungen:

- Stark wachsende Bevölkerungszahlen vor allem in den größeren Städten und Ballungsräumen, aber auch in bestimmten ländlichen Regionen. Diese erfordern Investitionen in Wohnungsbau, Verkehrs- und soziale Infrastruktur. Der hohe Siedlungsdruck auf die urbanen Ballungsräume steht denjenigen Regionen gegenüber, die Bevölkerung verlieren – vorrangig in dünn besiedelten ländlichen Räumen.
- In Regionen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung erhöhen sich die Kosten pro Kopf für Investitionen in die Infrastruktur und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Defizite in der Daseinsvorsorge (z. B. Bildungsangebote, Ärzteversorgung, Mobilitätsangebote) führen zu weiterer Abwanderung.
- Im großräumlichen, republikweiten Maßstab sind Disparitäten insbesondere zwischen strukturstarken Regionen einerseits und Regionen mit besonderem Handlungsbedarf andererseits (z. B. in den ostdeutschen Bundesländern, dem Saarland, Teilen Nordrhein-Westfalens sowie in grenznahen Regionen) zu erkennen. Wirtschaftlich starke und prosperierende Räume stehen neben strukturschwachen Räumen, die mit Entwicklungsschwierigkeiten oder den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen haben. Der Fachkräftemangel und der technologische Wandel v.a. durch die Digitalisierung stellen dabei aber auch strukturstarke Räume vor große Herausforderungen. Grundlegende Aspekte wie etwa Breitbandversorgung oder bezahlbarer Wohnraum können auch hier zu einem Thema der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse werden.

Die nachfolgenden Empfehlungen folgen der Erkenntnis, dass den gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen nur gemeinsam durch Bund, Länder, Kommunen und den Menschen vor

Ort begegnet werden kann. Die Stärkung von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf verlangt zur Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes einen raumbezogenen Ansatz und einen zielorientierten Abgleich aller Fachpolitiken untereinander.

### IV. Handlungsempfehlungen der FAG Raumordnung und Statistik

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen basieren auf den Arbeitspapieren zu den unter I.1. vorgestellten Themenclustern und bilden gleichsam ein Kondensat daraus. Sie sind an Bund und Länder sowie teilweise an die Kommunen adressiert.

Die Arbeitspapiere liegen dem Bericht in Kapitel V als Anlagen bei.

#### 1. Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zur politischen Kernaufgabe machen

Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen sind das Fundament für Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Deshalb wird das Politikziel klar in den Mittelpunkt des politischen Handelns gestellt. Zur Stärkung des räumlichen Zusammenhalts sowie guter Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten für die Menschen in allen Regionen Deutschlands müssen hierfür die ländlichen genauso wie die städtischen Regionen als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume gesichert und unterstützt werden.

#### **Wir empfehlen dem Bund gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern**

Die Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel im Grundgesetz könnte die gemeinschaftliche Verantwortung für dieses Ziel und die gesamtgesellschaftliche Bedeutung unterstreichen.

#### **ein Monitoring gleichwertiger Lebensverhältnisse einzuführen**

Zur kontinuierlichen Beobachtung der Lebensverhältnisse in Deutschland werden nachvollziehbare Informationen und Daten benötigt. Daher sollte ein entsprechendes Monitoring aufgebaut werden, das die bereits bestehenden Datenerhebungen fortführt, diese kleinräumiger ausgestaltet und in bestehende Erfassungssysteme bündelt sowie etwaige Datenlücken schließt. Das Monitoring muss auch subjektive Einschätzungen und Wertungen der Bürgerinnen und Bürger umfassen.

#### **eine Berichterstattung zum Stand und Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu etablieren**

Dem Deutschen Bundestag sollte bis zum Ende der Legislaturperiode berichtet werden, welche Schritte die Bundesressorts zur Umsetzung der von der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse unternommen haben und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden. Zudem sollte jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag eine Berichterstattung zum Stand und

zur Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgelegt werden. Diese Berichterstattung sollte von den Ländern zu verantwortende Inhalte und Aussagen zur Gesamtwirkung im Hinblick auf die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthalten und ggf. weiteren Handlungsbedarf aufzeigen.

#### **einen Gesetzesfolgen-Check „räumliche Gleichwertigkeit“ einzuführen**

Gesetzesvorhaben sollten hinsichtlich ihrer Folgen und Nebeneffekte auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den unterschiedlichen Räumen geprüft, bewertet und in Regelungsentwürfen bei den Gesetzesfolgen gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 5, § 44 Abs. 1 GGO beschrieben werden. Hierfür sind aus den Empfehlungen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse und in Anlehnung an existierende Gesetzesfolgen-Checks mit thematischen Bezügen (z. B. Demografie, Nachhaltigkeit) geeignete Kriterien zu entwickeln.

#### **einen Beitrag zu einer substanziellen Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen zu leisten**

Die Kommunen sind Lebensmittelpunkt der Menschen. Ihnen obliegen die Sicherung der Daseinsvorsorge, die soziale Fürsorge und die Verantwortung für die räumliche Planung. Sie müssen auch finanziell in die Lage versetzt werden, den ihnen obliegenden Aufgaben nachkommen zu können. Daher muss die Steuerausstattung der Kommunen dauerhaft verbessert werden, insbesondere in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf (indem z. B. diesen ein erhöhter Anteil an der Umsatzsteuer, der nicht wirtschaftskraftbezogen zu verteilen ist, zugestanden wird). Förderprogramme können dies ergänzen, nicht aber ersetzen.

#### **Wir empfehlen den Ländern**

in ihren Verfassungen – sofern noch nicht erfolgt – das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verankern.

zu prüfen, inwieweit dieses Ziel stärker in ihren Raumordnungsplänen mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterlegt werden kann.

eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

zu prüfen, inwieweit in ihren Finanzausgleichsgesetzen den finanziellen Bedürfnissen von Gemeinden und Regionen mit besonderem Handlungsbedarf – vergleichbar den Regelungen im Länderfinanzausgleich – im Besonderen Rechnung getragen werden kann.

ihre Sektoralpolitiken stärker am Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten.

## **2. Entwicklung ländlicher Räume fördern**

Die ländlichen Räume verfügen über sehr unterschiedliche Potenziale. Es sind vielschichtige und differenzierte Lebens- und Wirtschaftsräume, die sich hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer Kultur, ihrer demografischen und sozioökonomischen Entwicklung sowie ihres Natur- und Landschaftsbildes unterscheiden. Die gezielte Stärkung insbesondere ländlicher Räume

mit besonderem Handlungsbedarf kann zur Erhaltung und Steigerung ihrer Attraktivität beitragen und ihre Entwicklungsdynamik befördern. Hiervon profitieren auch die Ballungszentren.

#### **Wir empfehlen dem Bund**

die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) den Herausforderungen der ländlichen Räume anzupassen. Die Förderung der Landwirtschaft ist weiterhin wichtig, aber sie kann nur erfolgreich sein, wenn auch die ländlichen Versorgungsstrukturen aufrechterhalten bzw. ausgebaut werden. Daher empfehlen wir, Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 GG um die Förderung der ländlichen Entwicklung zu ergänzen. Die Gemeinschaftsaufgabe muss hierbei stärker auf die Bedürfnisse und Potenziale der Regionen ausgerichtet werden.

Anreize für den Zuzug zu geben und hierbei zu prüfen, ob auch steuerliche Anreize für Betriebe und Arbeitnehmer zugunsten von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf rechtlich möglich und sinnvoll sind. Steuerliche Anreize würden die Nachfrage nach Dienstleistungen, u.a. im Bereich des Handwerks oder der Gastronomie erhöhen. Dies könnte Ortskerne oder Innenstädte beleben und neue Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum schaffen.

dazu auch, neben der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018, die Programme zur Städtebauförderung und des Sozialen Wohnungsbaus beizubehalten und insbesondere Investitionen zur Anpassung des Wohnungsbestands (Sanierung, Modernisierung, Barrierefreiheit) in ländlichen Regionen mit zurückgehender und alternender Bevölkerung finanziell zu unterstützen.

die Familienförderpolitik zur Unterstützung von ländlichen Regionen mit demografischen Handlungsbedarf gezielt weiterzuentwickeln und einzusetzen.

den Ansatz einer „Kleinstadtakademie“ als zentralen Baustein der Bundesinitiative „Kleinstädte in Deutschland“ weiterzuentwickeln und zur Umsetzung zu bringen. Die „Kleinstadtakademie“ berät, vernetzt und qualifiziert die Kommunen in den Bereichen Stadtentwicklung, Wohnen, Bildung, Wirtschaft oder Digitalisierung, indem bestehende erfolgreiche Konzepte vorgestellt und adaptiert werden.

#### **Wir empfehlen den Ländern**

zur Belebung der Ortskerne oder Innenstadtlagen in Mittel- oder Kleinstädten und zur effizienten Nutzung von Flächen Möglichkeiten zu prüfen, inwieweit der Steuersatz bei der Grunderwerbssteuer beim Erwerb innerörtlicher Brachflächen oder innerörtlicher Grundstücke in Kommunen mit städtebaulichen Missständen abgesenkt werden kann.

#### **Wir empfehlen den Ländern und Kommunen**

die kleinen und mittleren Städte in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken.

die Innenentwicklung von Ortskernen durch den Einsatz von Fördermitteln – auch in Form einer Investitionszu-

lage – zu stärken. So könnten der Ankauf und die Sanierung leerstehender Immobilien in Ortskernen oder Innenstadtlagen durch integrierte Förderprogramme (Dorfentwicklung, Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung bei gewerblichen (Teil-)Nutzungen u.a.m. einschließlich des Baukindergelds) so bezuschusst werden, dass die Revitalisierung von Ortszentren spürbare wirtschaftliche Vorteile hat.

über „Jung kauft Alt“ dem Wertverlust bei Immobilien mit einem Förderbonus entgegenzuwirken. Investitionen insbesondere in innerörtliche Bauprojekte müssen attraktiv für Investoren und Eigentümer sein (z. B. Nutzung steuerlicher Vorteile durch die Festlegung von Sanierungsgebieten unter Berücksichtigung von § 136 BauGB). Insbesondere kleinere Kommunen brauchen Unterstützung bei der Anwendung und Umsetzung von Satzungen, Instrumenten und Maßnahmen.

die interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit zur Bewältigung struktureller Herausforderungen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge einschließlich des Gewerbeflächenmanagements zu fördern. Ziel muss sein, bspw. die Abgabenbelastung für Wasser- und Abwasser (pro-Kopf-Kosten) in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu begrenzen und genügend Expansionsmöglichkeiten für die Wirtschaft zu schaffen. Unterschiede im Infrastrukturzustand und in der Entgelthöhe stellen oftmals entscheidende Starthürden für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Über eine gezielte Förderung der Startphase („Startprämie“) interkommunaler Kooperationen können diese Hürden reduziert werden.

die Einrichtung eigener, ressortübergreifender Anlaufstellen für die Kommunen vor allem in dünn besiedelten Regionen zur Beratung und koordinierten Umsetzung der vielfältigen Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene (z. B. „Landkreis-Lotsen“). Gerade in den kleineren Verwaltungen in ländlichen Räumen mit wenigen Mitarbeitern sind Kapazitäten und Spezialwissen häufig nicht vorhanden. Dabei sind Doppelstrukturen zu vermeiden. Wo Mittelbehörden/ Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden auch ressortübergreifende Anlaufstellen für die Förderprogramme sind, sind zusätzliche Anlaufstellen nicht erforderlich.

nach Bedarfsermittlung den Aufbau interkommunaler, regionaler und überregionaler Kompetenzzentren für Planung, Bau und Betrieb von Infrastruktur, ohne die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit zu beschränken (z. B. bedarfsgerechter Wohnungsbau, Glasfasernetze, öffentliche Infrastruktur, Umbau, Erhalt, Nachnutzung von Kultur- und Industriekulturdenkmale u.w.m.)

darauf hinzuwirken, dass Kommunen Funktionen verstärkt bedarfsgerecht integrieren und räumlich bündeln, so dass z.B. im Gemeindehaus die Schule, der Kindergarten, der Co-Working-Space, der Dorfladen oder die Musikschule untergebracht sind und durch neue Mobilitätskonzepte bzw. -angebote in den ländlichen Räumen (z. B. Mobilitäts-App zum Abrufen aktueller Mitfahrgelegenheiten im Gemeindebus, private Mitfahrgelegenheit, Carsharing, Fahrradgruppe) auch die Fahrten gebündelt werden. Die Möglichkeiten genossenschaftlicher Ansätze sollten dabei unterstützt und gefördert werden.

die „kulturelle Daseinsvorsorge“ auszubauen und die kulturelle Vielfalt als kommunale Aufgabe zu sichern. Ziel ist auch das niedrigschwellige Kulturangebot (Bibliotheken, Musik- und Volkshochschulen) zu sichern und ggf. zu stärken.

die Auswirkungen des disruptiven Wandels in der Wirtschaft ebenfalls in die Überlegungen einzubeziehen. Sie müssen von Seiten der Kommunen und Regionen mit ihren Chancen und Risiken aufgenommen werden. Innenstädte werden sich ggf. in ihrer Funktionalität verändern und zugleich können sich ganz neue regional- und kommunalpolitische Herausforderungen ergeben. Zugleich bietet die Digitalisierung aber auch Chancen, vorhandene Anbindungsdefizite zu kompensieren oder neu aufzufangen.

Konzepte und Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten, sie an künftige Herausforderungen wie den Klimawandel anzupassen und einen guten Umweltzustand zu bewahren, um die landschaftliche Einzigartigkeit und Schönheit, Erholungsfunktion und die touristische Attraktivität ländlicher Räume weiter zu stärken.

### 3. Raumordnung stärken

Der Raumordnung kommt bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine wichtige Bedeutung zu: „Der Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (§1, Abs. 1, ROG). Dies schließt einen sparsamen Flächenverbrauch mit ein.

#### Wir empfehlen dem Bund

die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder als eine Entscheidungsgrundlage für raumrelevante Bundesfachpolitiken länderübergreifend und informativ darzustellen.

die Raumordnung/ Raumentwicklung in Abgrenzung bzw. Verzahnung bereits bestehender Förderinstrumente mit einem eigenständigen Förderinstrument zu unterlegen. Die einzelnen Fördertatbestände sind anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ zu definieren.

die Unterstützung (klein- und großräumiger) Land-Stadt-Kooperationen auszubauen und regionale Netzwerke zu stärken.

die Unterstützung der Land-Stadt-Kooperation durch die Metropolregionen zu verstärken sowie den Aufbau des Netzwerkes der Regiopolen zu fördern.

Forschung und einzelne Förderprogramme bis 2030 auf die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zu fokussieren, ohne den Gesamt- raum zu vernachlässigen.

### Wir empfehlen den Ländern und Kommunen

das Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse transparent und nachvollziehbar darzustellen und möglichst für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen.

Entwicklungspotenziale der Zentren in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf aufzugreifen und diese mit Blick auf die Rolle der zentralen Orte im Raumgefüge weiterzuentwickeln.

Kindergärten und (Grund-)Schulen sowie sonstige Infrastruktur des täglichen Bedarfs wohnortnah zu erhalten, um die Attraktivität auch kleiner Orte als Wohnorte für Familien zu sichern bzw. zu erhöhen. Insbesondere für die Kinder muss das Prinzip gelten „kurze Beine, kurze Wege“.

Räume mit besonderem demografischem und strukturellem Handlungsbedarf zu definieren und ihre Förderinstrumente entsprechend einzusetzen.

## 4. Dezentrale Strukturen erhalten und stärken

Die Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in allen Regionen ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen. Regionen mit starkem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials brauchen differenzierte Handlungsstrategien. Der Bund und die Länder sollten durch eine begründete und strukturwirksame Ansiedlungspolitik von Arbeitsplätzen regionale Wachstumseffekte auslösen. Dabei ist darauf zu achten, dass für den angestrebten regionalen Impuls hinreichend Fachkräfte sowie unternehmerisches Know-how vorhanden sind bzw. hinzugewonnen werden können. Zudem sollten auch die Rückwirkungen auf andere Regionen berücksichtigt werden.

### Wir empfehlen dem Bund

die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Forschungseinrichtungen u. ä. in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf, dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten mit zentralörtlicher Funktion. Im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen erhöht diese Politik das Angebot der Arbeitsplätze und sorgt mittelbar für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.); außerdem wird dadurch die Zentrenfunktion gestärkt. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden sind die Einbeziehung aller politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen.

die Einrichtung einer Clearingstelle für Standortentscheidungen der Bundesressorts und ihrer nachgeordneten Behörden und weiterer Einrichtungen. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen.

einen runden Tisch „Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ einzurichten, denn eine regionale Strukturpolitik ist nicht nur eine Angelegenheit der öffentlichen Hand. Auch die Unter-

nehmen müssen ihre Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse erkennen und durch entsprechendes Handeln dieser Verantwortung gerecht werden.

### Wir empfehlen den Ländern

die Bestandssicherung öffentlicher Einrichtungen prioritär zu behandeln, die Aufgabe von Standorten kritisch zu hinterfragen und bestehende Verwaltungsstandorte nach Kräften zu sichern.

hinsichtlich der Behördenansiedlungen des Bundes analoge Schritte einzuleiten und hierüber die Clearingstelle zu informieren. So können Erfahrungen und bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden sind wie oben bereits erwähnt die Einbeziehung aller politischen Akteure sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen.

die Hochschul- und Wissenschaftspolitik zukünftig noch stärker als Strukturpolitik zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Die Länder sollten gemeinsam mit ihren (Fach-)Hochschulen prüfen, inwieweit einzelne Standorte in der Fläche auf- und ausgebaut werden könnten. Angestrebt werden sollten Clusterbildungen von (Fach-)Hochschulstandorten einerseits sowie Behörden und Unternehmen andererseits, so dass letztere die zukünftigen Abnehmer der (Fach-)Hochschulabsolventen von morgen sind und zum anderen umsetzungs- und praxisorientierte Kompetenzcluster entstehen. Die gegenseitige Vernetzung sollte u.a. im Rahmen dualer bzw. ausbildungsintegrierter Studiengänge ausgestaltet sein, damit die Studierenden an die Betriebe vor Ort gebunden werden. Es wird empfohlen, diese Entwicklung durch Anschubfinanzierungen über entsprechende Förderprogramme finanziell und politisch zu flankieren und deren regionale Strukturwirksamkeit zu überprüfen.

eine gezielte Unternehmensförderung – die seit den 1970er Jahren durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und einer Vielzahl von EU-Bundes- und Landesförderprogrammen bereits positiv flankiert wird – in den Regionen, die zunächst bei der Bestandspflege, also den regionalen Stärken ansetzt. In der Region verankerte Unternehmen sollen gehalten und weiterentwickelt werden. Aus- und Neugründungen an Standorten von Regionen mit besonderem Handlungsbedarf sollten unterstützt werden. Dazu ist primär eine gut aufgestellte kommunale und regionale Wirtschaftsförderung erforderlich, über die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen entscheiden. Sie wird umso effizienter und effektiver wirken können, wenn sie in eine regionale Entwicklungs- und Innovationsstrategie eingebettet ist, die von den regionalen Partnern und Akteuren selbst konzipiert wurde.

für Unternehmensansiedlungen zu prüfen, mit welchen Maßnahmen z. B. durch gezielte Standortwerbemaßnahmen (auch internationale Investoren), durch finanzielle und infrastrukturelle Anreize sowie „weiche“ Standortfaktoren eine dezentrale Standortpolitik betrieben werden kann. Impulse hierfür könnten eine stärkere Herausstellung freier Gewer-

beflächen und eine (temporäre) Aussetzung bzw. Herabsetzung der Grunderwerbsteuer sein – verbunden mit einem „Bleibe-Zwang“ von mindestens 10 Jahren sowie Maßnahmen der Fachkräftebereitstellung. Auch sollte das Potenzial von Gewerbeimmobilien in ländlichen Regionen geprüft und Konzepte zur Nach-/ Neunutzung entwickelt werden.

zur Förderung von Arbeitsplätzen große Teile des Fortbildungs- und Qualifizierungswesens dezentral in ländlichen Regionen zu verorten.

## 5. Digitale Infrastruktur flächendeckend sicherstellen

Eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Breitbandnetzen einschließlich einer verlässlichen, bedarfsgerechten und v.a. entsprechend den physikalischen Gegebenheiten lückenlosen Mobilfunkversorgung ist zwingende Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein hochleistungsfähiges Breitbandnetz ist für den Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit, die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sowie die gesellschaftliche Teilhabe unabdingbar. Dabei muss der Ausbau der digitalen Infrastruktur als ein immer weiter fortschreitender Prozess mit immenser Bedeutung gesehen werden.

### Wir empfehlen dem Bund

die Anzahl der 5G-Modellregionen deutlich zu erhöhen, um Erfahrungen mit dem Netzaufbau in strukturell unterschiedlichen ländlichen Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zu gewinnen.

### Wir empfehlen Bund und Ländern

den für 2018 von der Netzallianz versprochenen Ausbau der Infrastruktur für Internet und Mobilfunk insbesondere in den vergleichsweise bislang deutlich unterversorgten Regionen voranzutreiben und ein langfristiges, über 2025 hinausreichendes Infrastrukturziel, nämlich eine flächendeckende Versorgung mit FTTB/FTTH<sup>4</sup> zu verfolgen. Dies ist erforderlich, um die Chancen der Digitalisierung für Teilhabe am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben in den Regionen nutzen zu können. Dazu sollten u.a. die Förderbedingungen der staatlichen Breitbandförderung unter enger Einbindung der Länder überarbeitet, bestehende Hemmnisse abgebaut sowie Breitbandbüros vor Ort entsprechend verstärkt werden.

zum zügigen, flächendeckenden Ausbau durch weitere Erleichterungen in den rechtlichen Bestimmungen beizutragen.

### Wir empfehlen den Ländern

insbesondere in den Regionen mit besonderem Handlungsbedarf die Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten zur Nutzung digitaler Angebote noch stärker auch finanziell zu fördern („smart cities/ smart regions“).

## 6. Mobilität und Anbindungen verbessern

Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen setzt voraus, dass Arbeitsplätze und die Angebote der sozialen und kulturellen

Daseinsvorsorge flächendeckend vorhanden bzw. für alle erreichbar sind. Dies ist insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Regionen oftmals nur mit dem PKW möglich.

### Wir empfehlen dem Bund

für die Verbesserung der Mobilität und Anbindungen folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- in der Bundesverkehrswegeplanung den Abbau von Erreichbarkeitsdefiziten in den Regionen zu priorisieren
  - die Schieneninfrastruktur in der Fläche zu verbessern, einschließlich der Reaktivierung stillgelegter Bahnlinien, soweit der Bund zuständig ist
  - die Elektrifizierung der Haupt- und Nebenstrecken voranzutreiben sowie eine einhergehende Überprüfung bestehender Planungen und Investitionsentscheidungen
  - die schrittweise Umsetzung des Deutschlandtaktes
  - die bundesweite Digitalisierung und Automatisierung (ETCS – European Train Control System inkl. ATO – Automatic Train Operation) der Schienenwege umzusetzen und zu finanzieren, um die Voraussetzungen für die Erhöhung der Beförderungsvolumina durch Taktverdichtung und Steigerung der Pünktlichkeit zu schaffen. Dies erfordert zwingend eine Bundesförderung der entsprechenden signaltechnischen Ausstattung (Einbau von ETCS- und ATO-Fahrzeuggeräten) in sämtlichen Schienenfahrzeugen bis zum Jahr 2030.
  - für Kommunen einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein intelligentes und regional angepasstes Mobilitätsmanagement zu erstellen, mit guten Beispielen anzureichern und entsprechende Modellprojekte finanziell zu unterstützen.
  - die Förderung der Ausstattung mit flächendeckender Ladeinfrastruktur für Elektromobilität insbesondere in wirtschaftlichen Kernen und Tourismusdestinationen der ländlichen Regionen.
- Wir empfehlen den Ländern und den Kommunen**  
die Verbindungen zwischen den großen Ballungszentren, den umliegenden Städten und Gemeinden sowie derselben untereinander mit folgenden Maßnahmen zu verbessern:
- Ausbau von Verbindungen zwischen Zentren und ihrem Umland
  - Aus- und Aufbau von Verbindungen zwischen kleineren Städten und Gemeinden
  - Ausbau des Radverkehrsnetzes einschließlich überregionaler Radschnellwege
  - Prüfung der Erweiterung der bestehenden SPNV-Netze und der Einrichtung neuer Haltepunkte

<sup>4</sup> Als FTTB (engl. fibre to the basement oder fibre to the building) wird das Verlegen von Glasfaserkabeln bis ins Gebäude bezeichnet; FTTH (engl. fibre to the home oder Fibre all the way to the Home) bezeichnet das Verlegen von Glasfaserkabeln bis in die Wohnung des Teilnehmers.

- Verknüpfung des SPNV mit anderen Angeboten des ÖPNV
- Einrichtung von Express- und Tangentialbusverbindungen
- Erhöhung der Beförderungsvolumina und Steigerung der Pünktlichkeit durch Taktverdichtung, insbesondere durch eine Umsetzung der durch den Bund zu fördernden signaltechnischen Ausstattung (Einbau von ETCS- und ATO-Fahrzeuggeräten) der Schienenfahrzeuge des SPNV
- Prüfung der Potenziale bzw. der Wiedernutzung stillgelegter regionaler Strecken
- Kooperation mit der Deutschen Bahn zur Bereitstellung erforderlicher Park & Ride- sowie Bike & Ride-Anlagen und deren verbesserten Erreichbarkeiten
- Verbindung der ÖPNV-Knoten mit anderen Mobilitätsformen (z. B. Carsharing, e-Bike, Ride-Sharing)

## V. Anlagen

### A. Themencluster

#### 1. Handlungsempfehlungen Regionale Siedlungsentwicklung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

(Stand: 15.1.2019)

##### Präambel:

Deutschland mit seiner Vielfalt an Regionen, Kultur- und Naturlandschaften verfügt über eine breite Basis an lebenswerten und vitalen Heimaten. Viele Regionen verfügen über eine hohe Lebensqualität. Hierzu trägt auch die Qualität der bebauten Umwelt bei, die zum Verweilen und Wohlfühlen einlädt. Gleichwohl haben die räumlichen Unterschiede in Deutschland eine Dimension angenommen, die eine „Neuvermessung des Landes“ erforderlich machen.

Wir brauchen für wettbewerbsfähige Räume attraktive Arbeitsplätze und gute Lebensbedingungen für alle Generationen. Zur Umsetzung dieses Ziels braucht es nicht nur die gesellschaftliche Aufmerksamkeit, sondern vielmehr die politische, wirtschaftliche, planerische und finanzielle Unterstützung.

Die demografische Entwicklung, insbesondere die sozial- und altersselektiven Wanderungsbewegungen, aber auch die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen für die räumliche Nähe zu Beschäftigungs-, Einkommens- oder Absatzmöglichkeiten führen dazu, dass sich wirtschaftliche Aktivitäten und Beschäftigung immer mehr in wirtschaftsstarke Regionen verlagern. Trotz der in den letzten Jahren gesamtwirtschaftlich ausgesprochen positiven Entwicklung stellt diese Tendenz Bund, Länder- und die kommunalen Gebietskörperschaften vor enorme Herausforderungen:

- Stark wachsende Bevölkerungszahlen, vor allem in den größeren Städten und Ballungsräumen, erfordern Investitionen in den Wohnungsbau - auch in Bundeswohnungen durch den Bund selbst - und in die Verkehrs- und soziale Infrastruktur. Den negativen Folgen für den Klimaschutz, die Klimaanpassung und gesunde Lebensbedingungen durch wachsende und verdichtete Städte muss durch gute Planung, Stadt-Umland-Kooperationen und einen konkreten Maßnahmenkanon für die ländlichen und städtischen Räume entgegengewirkt werden. Der Siedlungsdruck auf die urbanen Räume ist zunehmend eine Belastung. Hier kann durch eine Politik zugunsten der ländlichen Räume eine attraktive Variante zum Ballungsraum geschaffen werden.
- Auch Regionen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung brauchen Investitionen zur Anpassung ihrer Infrastruktur und Stabilisierung ihres Wohnungsmarkts, um für Zuzüge und Unternehmen attraktiv zu sein. Leerstandsaktivierung, Sicherung und Belebung der Ortskerne, Wiedernutzung von Brachflächen in der Ortsmitte sowie

eine verstärkte Kooperation zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde und den benachbarten Kommunen gilt es, durch förderpolitische Anreize zu unterstützen.

- Die gegenläufigen räumlichen Entwicklungen brauchen unterschiedliche Strategien, die eine Angleichung der Lebensverhältnisse befördern können.

Bestandteil einer Politik für mehr Gleichwertigkeit sind unter anderem die Beschlüsse des Wohngipfels, der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ sowie der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“.

- Mit der schrittweisen Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018 wird das Ziel bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu schaffen konsequent umgesetzt. Für eine umfassende Wohnraumoffensive mit 1,5 Millionen neuen Wohnungen in Deutschland wurde ein Maßnahmenpaket mit folgenden Bausteinen vereinbart: Investive Impulse für den Wohnungsbau, Bezahlbarkeit des Wohnens sichern, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung.
- Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ befasst sich schwerpunktmäßig mit strategischen Fragen der mittel- bis langfristigen Verbesserung der Baulandbereitstellung. Diese Kommission wird unter Mitwirkung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Partnern des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ vor der Sommerpause 2019 ihre Ergebnisse vorlegen. Themen sind hier u.a. Flächenaktivierung / Flächenmanagement / Baulandkataster.
- Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ hat im Februar 2019 für die Regionen, die vom Kohleausstieg betroffen sind, ein umfangreiches Maßnahmenpaket empfohlen. Damit wird diesen Regionen ein Zukunftspfad geebnet, der ihnen eine gute wirtschaftliche Entwicklung mit neuen Arbeitsplätzen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse in einer vitalen Heimat sichern wird.

##### Wir empfehlen

eine Politik für mehr Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Deutschland auf folgenden räumlichen Säulen aufzubauen:

##### Wir empfehlen flächendeckend

- eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Breitbandnetzen einschließlich einer verlässlichen und lückenlosen Mobilfunkversorgung, insbesondere mit der nächsten Mobilfunkgeneration 5G. Diese Infrastrukturen sind zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch neue Arbeitsplätze, Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit, Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sowie digitale Transformation und Teilhabe.

- die kreative Gründerszene dabei zu unterstützen, Coworking Spaces auf dem Land einzurichten. Die Kommunen könnten z.B. flexibel nutzbare Bestandsimmobilien mit leistungsfähigem Internet zur Verfügung stellen. Coworking Spaces bieten zudem die Chance für eine kreative Form des Home-Working für Arbeitgeber in der Großstadt, die ihren Beschäftigten auf dem Land teilweise lange Pendelwege ersparen wollen. Gemeinschaftsbüros sind nicht nur kreativ, sondern auch ökonomisch, sozial / netzwerkschaffend und effizient.
- Wir empfehlen zu prüfen, diesen Zukunftsstrang ländlicher Entwicklung in bestehende Programme des Bundes oder der Länder zu integrieren. Die Länder sollten aufgefordert werden, entsprechende Agenturen zu gründen, welche mit Qualifizierungsprogrammen „How to CoWork“, Space-Betreiber für ihr Vorhaben fit machen, coachen und durch den Aufbau einer zentralen Beratungsinfrastruktur unterstützen. Es braucht regional Masterpläne zur Schaffung der digitalen Glasfaserinfrastruktur, die für Coworking Spaces Grundvoraussetzung sind.
- Für Deutschland als Land mitten in Europa gilt es, die funktionalen und räumlichen Verbindungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu nutzen, um die regionalen Potenziale beiderseits der Grenze für eine großräumigere wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Entwicklung nutzen zu können. Grenzüberschreitende Kooperationsnetzwerke können die Lebensqualität und die Entwicklungspotenziale dieser Regionen erheblich verbessern. Die Förderung von grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen als Verantwortungsgemeinschaften, insbesondere im Bereich des ÖPNVs und SPNVs, sind ein wichtiger Baustein sowohl der territorialen Kohäsion als auch einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung. Sie sollten vom Bund und den Ländern nachdrücklich rechtlich und finanziell unterstützt werden.

#### **Wir empfehlen innerhalb der großen Ballungszentren**

- verstärkt kleinräumige Stadt-Umland-Partnerschaften zu fördern, um den Druck auf die Wachstumsstädte zu verringern. SPNV-Haltestellen sollten ergänzt und gut mit dem ÖPNV erreichbar sein. Innerhalb der Länder sollten längere Linien, größere Volumina und eine Taktverdichtung, insbesondere durch Digitalisierung/ETCS, angeboten werden. Engpässe bei der vorhandenen Schieneninfrastruktur sollten Bund, Länder, Regionen und Aufgabenträger schrittweise beheben, da vor allem in den besonders belasteten Wachstumsregionen eine Ausweitung des Leistungsangebots durch ein größeres Sitzangebot im SPNV vielfach nicht mehr möglich ist. Eine denkbare Alternative stellen kurzfristiger umsetzbare Express- und Tangentialbusverbindungen dar. Auch im SPNV ist zu prüfen, durch schnelle Regionalbahnverbindungen weiter entfernte Orte attraktiver anzubinden. In einigen Fällen sollten hierfür auch Nebenstrecken elektrifiziert werden, damit das unattraktive Umsteigen zwischen Dieseltriebwagen auf Regionalstrecken und elektrischen Zügen im Ballungsraumbereich entfallen kann. Zudem ist vor allem die Deutsche Bahn

angehalten, die notwendigen Flächen für die erforderlichen Park & Ride-Anlagen zu vernünftigen Konditionen unbürokratisch zur Verfügung zu stellen. Das ÖPNV-Angebot sollte auch im ländlichen Raum nutzergerecht ausgebaut werden.

#### **Wir empfehlen großräumige Stadt-Land-Partnerschaften**

- zu nutzen, um die räumliche Arbeitsteilung zwischen den Ballungszentren und den urbanen Zentren in ländlichen Räumen zu verbessern. Im Kontext der Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung zu den Leitbildern der Raumordnung vom 9. März 2016 sollte geprüft werden, welche Rolle die sogenannten Regiopolen übernehmen können. Im ländlichen Raum besitzen diese Regiopolen als Oberzentren Urbanität und sind häufig Universitäts- und Kulturstandorte. Erreichbarkeitsdefizite sollten behoben werden, in dem die Erreichbarkeit im regionalen wie überregionalen Bahn- oder Busverkehr deutlich verbessert wird.

#### **Wir empfehlen kleinräumige Stadt-Land-Partnerschaften in ländlichen und städtischen Regionen insbesondere mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu stärken.**

- Regionen mit starkem demografischen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials brauchen differenzierte Handlungsstrategien. Der Bund und die Länder sollten durch eine wohlüberlegte Verlagerungspolitik von Teilen ihrer Arbeitsplätze regionale Wachstumseffekte auslösen. Dabei ist darauf zu achten, dass für den angestrebten regionalen Impuls hinreichend Fachkräfte sowie unternehmerisches Know-How vorhanden sind bzw. hinzugewonnen werden können. Zudem sollten auch die Rückwirkungen auf andere Regionen berücksichtigt werden. Eine regionale Strukturpolitik ist aber nicht nur eine Angelegenheit der öffentlichen Hand. Auch die Unternehmen, insbesondere größere Unternehmen, sollten prüfen, ob sie nicht auch von dezentralen Strukturen profitieren können. Unternehmen sollten ihre Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse zu erkennen und durch entsprechendes Handeln dieser Verantwortung gerecht werden. Daher wird empfohlen, dass die Bundesregierung einen runden Tisch „Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ einrichtet.
- Angemessene Mietpreise und die gute Lebensqualität in den Regionen jenseits der Metropolen sind wichtige Standortvorteile, die es systematisch zu stärken gilt. Die Regionen können eine wichtige Entlastungsfunktion für die Wohnungsmärkte übernehmen. Kooperationen vor Ort mit Arbeitgebern, um den notwendigen attraktiven Mietwohnungsbau zu schaffen, können dem Fachkräftemangel entgegenwirken.
- Mit Beteiligung der Kommunen sollten Räume mit besonderem demografischem und strukturellem Handlungsbedarf definiert werden. Die Länder und Planungsregionen sollten die Instrumente zur Entwicklung und Sicherung der Siedlungsentwicklung, z.B. durch die Festlegung von Stadt-Umland-Räumen, einsetzen, damit die siedlungsstrukturelle Steuerung der Wohnungs- und Infrastrukturbedarfe auf raumordnerisch geeignete Standorte

konzentriert werden. Dort, wo aufgrund demografischer Entwicklungen auch der Rückzug aus der Fläche notwendig sein kann, sollten nach einer vorbereitenden Planung und Bürgerbeteiligungsprozessen Instrumente zum Umzugsmanagement oder erhöhte Rückbauprämien geprüft werden.

- Diese Räume, die noch nicht über eine entsprechende Infrastrukturausstattung (Straße, ÖPNV, Breitband) verfügen und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, müssen strukturell verbessert werden, um für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen attraktiv zu werden. Wir empfehlen daher zu prüfen, ob auch steuerliche Anreize für Betriebe und Arbeitnehmer zugunsten ländlicher Räume mit Handlungsbedarf rechtlich möglich und sinnvoll sind. Steuerliche Anreize würden die Nachfrage nach Dienstleistungen, u.a. im Bereich des Handwerks oder der Gastronomie erhöhen. Dies würde Ortskerne oder Innenstädte beleben und neue Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum schaffen.
- Um Standortkosten, insbesondere pro Kopf, bei der technischen Infrastruktur in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf zu begrenzen, muss die interkommunale Zusammenarbeit weiter gestärkt werden. Daseinsvorsorgeleistungen wie die Wasser- und die Abwasserentsorgung müssen auch in Zukunft flächendeckend und bezahlbar sein. Unterschiede im Infrastrukturzustand und in der Entgelthöhe stellen aber oftmals entscheidende Starthürden für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Über eine gezielte Förderung der Startphase („Startprämie“) interkommunaler Kooperationen können diese Hürden überwunden und damit zukunftsfeste Strukturen ermöglicht werden. Konkret werden mit dieser Anschubfinanzierung interkommunale Kooperationen unterstützt, die ein solidarisches Entgeltsystem innerhalb eines bereits bestehenden organisatorischen Verbundes (z.B. Zweckverband mit unterschiedlichen Entgelten) oder auch bei der Integration neuer Mitgliedskommunen in einen Verbund einführen. Die Förderung sollte auf einen Zeitraum von fünf Jahren begrenzt sein und die rein nutzerbasierte Finanzierung für die Zukunft sichern.
- Zur Belebung der Ortskerne oder Innenstadtlagen in Mittel- oder Kleinstädten wird vorgeschlagen eine gesetzliche Regelung zu prüfen, die Kommunen von der Grunderwerbsteuer befreit, wenn diese innerörtliche Brachflächen zur Revitalisierung erwerben. Diese Flächen sollten unter Einbindung der Bürgerinnen und Bürger und mit Unterstützung von Gestaltungsbeiräten an die lokale Baukultur architektonisch angepasst, entwickelt und bebaut oder als Grünfläche gestaltet werden. Der Bund sollte ein niederschwelliges Programm auflegen, um die Einbindung von Gestaltungsbeiräten zu finanzieren.
- Die Innenentwicklung von Ortskernen als Kulminationspunkt städtischer Entwicklung ist durch den Einsatz von Fördermitteln - auch in Form einer Investitionszulage - zu stärken. Es gilt der Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“. So viel Bestandsnutzung wie möglich, soviel Neubau

wie nötig muss das leitende Handlungsprinzip sein. So könnten auch der Ankauf und die Sanierung leerstehender Immobilien in Ortskernen oder Innenstadtlagen durch integrierte Förderprogramme (Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung bei gewerblichen (Teil)Nutzungen uam. einschließlich des Baukindergelds) so bezuschusst werden, dass die Revitalisierung von Ortszentren spürbare wirtschaftliche Vorteile hat, wenn ansiedlungs-, sanierungs- oder bauwillige Menschen in den Bestand und nicht in Neubau investieren. Über „Jung kauft Alt“ könnte zudem dem Wertverlust bei Immobilien mit einem Förderbonus entgegenwirkt werden. Investitionen insbesondere in innerörtliche Bauprojekte müssen auch in ländlichen Räumen attraktiv für Investoren und Eigentümer sein (z. B. Nutzung von steuerlichen Vorteilen durch die Festlegung von Sanierungsgebieten). Insbesondere kleinere Kommunen brauchen Unterstützung bei der Anwendung und Umsetzung von Satzungen, Instrumenten und Maßnahmen.

- Die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ soll konsequent zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume in Ergänzung bestehender Programme weiterentwickelt werden.
- Neben Förderprogrammen für strukturschwache Räume ist entscheidend, dass Gemeinderat und -verwaltung, Bürgerinnen und Bürger und regionale Unternehmer (insbesondere der örtliche Mittelstand) am Image ihrer Gemeinde arbeiten und gemeinsam wirksame Maßnahmen entwickeln um positive Entwicklungsimpulse zu setzen. Ein gutes Standortmarketing ist auch für Unternehmen, Einrichtungen und Zuzügler ein Anziehungsfaktor. Daher sollten auch intrinsische Entwicklungen unterstützt werden. Neben einer langfristigen Bereitstellung von unmittelbarer fachlicher Begleitung und Beratung ist die Veröffentlichung von guten Beispielen, wie Gemeinden aus eigener Kraft den Wandel vollzogen haben, von großer Bedeutung, ebenso wie eine Vernetzung und der Austausch der betroffenen Regionen und Gemeinden.

### Wir empfehlen

mehr Informationen über die Entwicklungen auf regionaler Ebene und ihre Heterogenität und Diversität bereitzustellen.

- Wir werden die bestehenden Instrumente zur Stärkung der Ortszentren und somit Wahrung der Identität der Städte und Gemeinden in Leitfäden bewerben und insbesondere die Vorteile und den Gewinn für die Gemeinden erläutern.
- Die bestehenden Instrumente zur Verbesserung der Wohnungs- und Mobilitätsqualität speziell für ländliche Räume sollten verständlich über Leitfäden und Check-Listen dargestellt werden.
- Der Bund sollte einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein baukulturell adäquates und regional angepasstes Bauen im Rahmen der Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsprojekten erstellen und mit guten Beispielen anreichern. Gleiches gilt für die Klein- und Mittelstädte.

- Der Bund sollte einen Instrumentenkasten aus den bislang erarbeiteten Erkenntnissen für ein intelligentes und regional angepasstes Mobilitätsmanagement erstellen und mit guten Beispielen anreichern.

### Wir empfehlen

ein Mehr an Effizienz bei Planung, Bau- und Infrastrukturfür-pflege und -ausbau aufzubauen.

- Demografischer Wandel, ein Mangel an Fachkräften, komplexe Planungs-, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sowie Defizite bei den kommunalen Finanzen führen viele Städte und Gemeinden an ihre Kapazitätsgrenzen. Dies erschwert nachhaltig ihre Entwicklungsdynamik. Daher sollten die Länder mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Verband kommunaler Unternehmen (Vku) den Aufbau regionaler und überregionaler Kompetenzzentren für Planung, Bau und Infrastruktur prüfen, ohne die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit zu beschränken. Länder, in denen solche Kompetenzzentren bereits bestehen, sollten ihre Erfahrungen in diesen Prozess einbringen.
- Über diese Kompetenzzentren sollte auch der Wohnungsmangel bzw. der Wohnungstypenmangel gelindert werden. Je nach Wohnungsmarkt fehlen unterschiedliche Typologien von Wohnungen, die anlassbezogen geschaffen werden müssen. Damit beispielsweise junge und ältere Menschen in den ländlichen Kommunen in ihrer vertrauten Umgebung bleiben können, brauchen sie kleine, zentrale, barrierefreie und kostengünstige Wohnungen vor Ort. In den wachsenden Städten fehlt neben den kleinen Wohnungen auch bezahlbarer Wohnraum für Familien mit Kindern.
- Über diese Kompetenzzentren sollte auch der Umbau, Erhalt, Nachnutzung von Industriekulturdenkmälern oder Schlössern und Herrenhäusern als Beitrag zur Heimat-sicherung organisiert, unterstützt und vermarktet werden.

### Wir empfehlen

die Raumordnung zu stärken und die Wirkung der flächendeckenden Daseinsvorsorge in den Vordergrund zu stellen.

- Ausgehend vom Leitgedanken der Chancengerechtigkeit sollten bei der Daseinsvorsorge die unterschiedlichsten Lebenssituationen berücksichtigt werden. Je nach individueller Lebenssituation existieren vielfältige Anforderungen an den Zugang unter anderem zu Bildung, Gesundheit oder Mobilität. Diesen Anforderungen gilt es situationsangepasst und flexibel gerecht zu werden und zwar auch durch eine Leistungserbringung, die nicht ausschließlich auf ein optimales Verhältnis von Nutzen und Kosten orientiert ist, sondern auch die Wirksamkeit mit Blick auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse berücksichtigt. Die Leitbilder der Raumordnung sollten entsprechend überprüft und falls erforderlich fortgeschrieben werden. Dabei sollten ländliche Räume als eigenständige und aus sich heraus funktionsfähige und vitale Raumkategorie gelten.

- Die lokale Daseinsvorsorge sollte in örtliche Siedlungsstrukturen eingebunden sein und der Nahversorgung gerecht werden, d.h. sich durch möglichst kurze und sichere Wege und Fußläufigkeit auszeichnen. Häusliche und mobile sowie digitale Angebote der Daseinsvorsorge ergänzen, insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich, die stationären Angebote. Die Möglichkeiten der Vernetzung und Digitalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge sind von der Nachfrage- und Angebotsseite her zu prüfen und auszuschöpfen. Dabei ist Daseinsvorsorge zunehmend als räumliche Netzwerkaufgabe zu verstehen.
- Die Angebote der Daseinsvorsorge mit überörtlichen Einzugsgebieten sollen in Zentralen Orten gebündelt werden und mit dem ÖPNV gut erreichbar sein. Die Zentralen Orte sollen funktionale Ankerpunkte sein und Synergieeffekte erzeugen für die - meist an stationäre Einrichtungen gebundenen - öffentlichen und privaten Angebote und Leistungen, die aus Gründen der Tragfähigkeit, der Angebotskonzentration und -spezialisierung sowie wegen Nachfrageschrumpfung nicht oder nicht mehr dezentral erbracht werden können.
- Basis hierfür muss eine Analyse der Tragfähigkeitsschwellen von Zentralen Orten nach neuestem Erkenntnisstand sein. Die nichtzentralen Orte sind mittels formeller und informeller Instrumente und themenbezogener Kooperationen auf der lokalen Ebene zu stabilisieren. Dieser Prozess kann nur im „Gegenstromverfahren“ erfolgreich sein, denn regionale Akteure wissen aufgrund der Ortskenntnis, welche Maßnahmen zielführend sind.

### Wir empfehlen

schließlich einen Gesetzesfolgen-Check „Gleichwertigkeit“ einzuführen, um unerwünschte räumliche Nebenwirkungen eines Gesetzesvorhabens zu erkennen. Dieser Gesetzesfolgen-Check sollte Aspekte wie Gender, Alter etc. integrieren. Dazu sollte künftig auch ein Monitoring der regionalen Lebensbedingungen genutzt werden, wie es zum Beispiel mit dem „Landatlas“ des Thünen-Institutes oder dem räumlichen Beobachtungssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung zur Verfügung steht. Es wird empfohlen über Forschungsprojekte den Gesetzesfolgen-Check „Gleichwertigkeit“ zu konkretisieren.

## 2. Handlungsempfehlungen Ländliche Regionen

(Stand: 12.2.2019)

Deutschland ist facettenreich mit seinen vielfältigen Regionen, Kultur- und Naturlandschaften. Der ländliche Raum ist kein eindimensionaler „Restraum“. Vielmehr verfügen die ländlichen Räume über sehr unterschiedliche Potenziale. Es sind vielschichtige und differenzierte Lebensräume, die sich hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer Kultur, ihrer demografischen und sozioökonomischen Entwicklung unterscheiden.

Neben strukturstarken ländlichen Regionen mit prosperierenden (Klein-)Städten und Gemeinden, dynamischen Unternehmen, qualifizierten Arbeitsplätzen und bezahlbarem Wohn-

raum gibt es aber auch ländliche Regionen, die z.T. gravierende strukturelle Defizite wie fehlende Arbeitsplätze, verödete Ortskerne, unzureichende Mobilitätsangebote und auch Defizite im Bereich der Daseinsvorsorge aufweisen, die aber Erhaltungs- und Entwicklungspotenzial haben. Hier setzen die folgenden Handlungsempfehlungen an.

#### Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse empfehlen wir:

- Wesentlich für die Aufgabenerfüllung der Daseinsvorsorge ist und bleibt eine den Aufgaben angemessene **Finanzausstattung der Kommunen**, da die Menschen von ihrer Kommune erwarten, dass sie die Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung stellt. Die Entwicklung von zufriedenstellenden Anpassungslösungen der Daseinsvorsorge ist von einzelnen Kommunen kaum noch zu bewältigen und sollte deshalb möglichst bereichsübergreifend und im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit angegangen werden.
- Damit die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)** den zukünftigen Herausforderungen der ländlichen Räume besser gerecht werden kann, ist es notwendig, die Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklung in den letzten Jahren anzupassen. Die Förderung der Landwirtschaft ist weiterhin wichtig, aber sie kann nur erfolgreich sein, wenn auch die Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen aufrechterhalten bzw. ausgebaut wird. Daher empfehlen wir, Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 GG um die Förderung der ländlichen Entwicklung zu ergänzen: „Verbesserung ländlicher Versorgungsstrukturen, der Agrarstrukturen und des Küstenschutzes sowie ländliche Entwicklung“.<sup>5</sup>
- Kommunen und Landkreise im ländlichen Raum sind typischerweise stärker auf staatliche Förderprogramme angewiesen als große Metropolregionen. Es bedarf aber einer großen Expertise, um sich zurechtzufinden in dem unübersichtlichen Gestrüpp an Förderprogrammen und deren komplexen rechtlichen Voraussetzungen (Beihilfe-, Vergabe- und Haushaltsrecht; projektspezifische rechtliche, technische und ökonomische Voraussetzungen). Gerade in den kleineren Verwaltungen im ländlichen Raum mit wenigen Mitarbeitern ist dieses Spezialwissen häufig nicht vorhanden. Die Konsequenz ist, dass dringend benötigte Förderprogramme oft gar nicht erst identifiziert und in Anspruch genommen werden. Abhilfe schaffen hierbei könnte ein landes- bzw. deutschlandweites Netz von **Landkreis-Lotsen**. In einer eigenen, ressortübergreifend zuständigen Agentur mit Standorten in ganz Deutschland, vor allem den dünn besiedelten Gegenden, könnten Förderexperten als Anlaufstelle für die Kommunen und Landkreise dienen, sie auf passende Förderprogramme des Landes, des Bundes oder der EU hinweisen und dazu beraten. Wo es an der nötigen spezifischen Kenntnis auch des Lotsen fehlt, kann er die Scharnierstelle zu den ihm bekannten Ansprechpartnern bei Projektträgern oder in Behörden bzw. Ministerien bilden (erste, sehr positive Erfahrungen hat der Bund im Rahmen des Sofort-
- **Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte** sind wichtige Anker- und Kristallisationspunkte in der Fläche, die räumlich gebündelt zentrale Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen. Sie haben eine Stabilisierungsfunktion in demografischen Anpassungsprozessen und sind Ausgangspunkt neuer wirtschaftlicher Entwicklung. Die Klein- und Mittelstädte sind in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken. Den Verwaltungskapazitäten in kleineren Städten und Gemeinden ist Rechnung zu tragen, d.h. sie sind in die Lage zu versetzen, die Förderprogramme/Instrumente auch zu nutzen und die Bevölkerung vor Ort einzubinden (z.B. über „Kleinstadtakademien“). Zur Steuerung von Standortentscheidungen und Siedlungsentwicklung sowie zur Sicherung der Daseinsvorsorge hat sich insgesamt das Zentrale-Orte-Prinzip bewährt und sollte weiterhin Anwendung finden.
- Trotz anhaltender Baulandknappheit bleiben viele Bauflächen oft über Jahre hinweg ungenutzt. Es bestehen zahlreiche Baulücken sowohl in historisch bebauten Gebieten als auch in den neueren Baugebieten. Auch Leerstände und brachgefallene Flächen insbesondere in der Ortsmitte beeinträchtigen die Attraktivität und Vitalität einer Gemeinde oder eines Dorfes. Eine nachhaltige Flächennutzungspolitik der Städte und Gemeinden in den ländlichen Regionen ist daher für gute Lebensverhältnisse unabdingbar. Die Kommunen brauchen ein **kommunales Flächenmanagement** mit entsprechender GIS-basierter Flächenmanagement-Datenbank. Dazu bedarf es einer Sensibilisierung und Wissensvermittlung für Bürgermeister, Stadt-/Gemeinderäte und Bürger zum Thema Innenentwicklung (bestehende Regelungen im BauGB) und auch einer Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Auch finanzielle Anreize (z. B. steuerliche Abschreibungen in Sanierungsgebieten, Freibeträge für Familien, Förderinstrumente wie Vermittlung von Mietern in sanierte Gebäude durch jeweilige Kommunen) zur Sanierung von leerstehenden Gebäuden für die Eigentümer und Investoren oder eine enge Zusammenarbeit mit der Denkmalschutzbehörde und die flexible Anwendung der gestalterischen/planerischen Vorgaben könnten einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung und damit auch zur Vitalisierung der Ortskerne leisten. Die Gemeinden sollten die Möglichkeiten des § 13a BauGB nutzen. Der Bund sollte im Zusammenspiel mit den Ländern prüfen, welche Daten und Systeme für die Bilanzierung von Innenentwicklungspotenzialen bereits in den Bundesländern vorhanden sind

<sup>5</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung momentan noch keine einheitliche Meinung zur möglichen GAK-Änderung hat.

und in welcher Form Länder und Kommunen ein Bundes-system direkt nutzen können.

- Die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume bemisst sich heute insbesondere am Grad der **Versorgung mit einer leistungsfähigen stationären (Breitband) und mobilen (Funk) digitalen Infrastruktur**. Mit der Digitalisierung verbinden sich Herausforderungen und Chancen zugleich. Die digitale Transformation betrifft dabei vielfältige Handlungsfelder. Gerade für die ländlichen Räume werden dabei neue (dezentrale) Produktions- und Vertriebs- sowie Organisationsmodelle durch digitale Technologien und Vernetzung möglich, die helfen können, Standortnachteile an anderer Stelle auszugleichen. Im Dienstleistungssektor können z. B. durch Telearbeit neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Bereich Bildung und Kultur kann die Digitalisierung zur inhaltlichen Differenzierung, Qualifizierung und Stabilisierung der schulischen Angebote (z.B. Bildungslandschaften, Online-Angebote/eLearning) genutzt werden. Auch in den Bereichen Gesundheit (Telemedizin, eHealth) und Mobilität (digitale Vernetzung, autonomes Fahren) bieten sich neue Chancen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge oder der Bereitstellung von Verwaltungsleistungen. Neben der Sicherstellung einer **flächendeckenden, hochleistungsfähigen digitalen Infrastruktur** ist die Sensibilisierung der Verwaltungen, Unternehmen und Bürger für das Thema Digitalisierung erforderlich. Wir empfehlen die Erstellung von Digitalisierungskonzepten, um ländliche Räume in smarte Regionen zu transformieren. Für ländliche Regionen gilt es aufzuzeigen, wie zukünftig flächendeckend angebotene leistungsfähige IuK-Technologien sinnvoll genutzt werden können, um die Standortqualitäten ländlicher Räume für Wohnen, Arbeiten, gewerbliche und industrielle Produktion, aber auch für Basisdienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Kultur zu verbessern und limitierende Standortnachteile zu überwinden. Durch Schulungsmaßnahmen, Coworking-Spaces, Apps oder die digitale Verwaltung sollte/wird die Digitalisierung auch für die Bevölkerung erlebbar und nutzbringend werden.
- **Mobilität** von Personen und Gütern ist eine Grundvoraussetzung für die Vernetzung von ländlichen und städtischen Räumen, für soziale und (Bildungs-)Teilhabe sowie wirtschaftliche Entwicklung. Hierbei ist die Sicherung eines adäquaten ÖPNV und SPNV mit der Orientierung an **Mittelzentren** besonders für ältere Menschen und Familien wichtig. Angesichts der weiterhin hohen Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs sollen mit Blick auf die gute Erreichbarkeit aller Regionen bzw. Teilräume (§2 Absatz 2 Nr. 3 ROG), insbesondere der wirtschaftlichen Kerne und Tourismusdestinationen in den ländlichen Regionen, diese zukunftsfähig und flächendeckend mit einer Ladeinfrastruktur für Elektromobilität ausgestattet werden. Auch mit Blick auf die Einhaltung der ambitionierten Klimaschutzziele ist insbesondere in der Fläche die Alltagstauglichkeit von umweltfreundlichen Antriebsarten wie Elektromobilität zu erproben. Daran anknüpfend sollten auch andere Mobilitätsformen (z. B. e-Carsharing, e-Bike, Ride-Sharing, autonomes Fahren, verbessertes Radverkehrsnetz) und -technologien (z. B. Wasserstoff-/ Brennstoffzellen-Hybrid-Züge) geprüft bzw./ und ggf. in der Fläche ausgebaut werden. Zudem sollten in ländlichen Regionen verstärkt auch Funktionen gebündelt werden, so dass z. B. im Gemeindehaus die Schule, der Kindergarten, der Coworking-Space, der Dorfladen oder die Musikschule untergebracht sind und durch neue Mobilitätskonzepte bzw. -angebote in den ländlichen Räumen (z. B. Mobilitäts-App zum Abrufen aktueller Mitfahrgelegenheiten im Gemeindebus, private Mitfahrgelegenheit, Carsharing, Fahrradgruppe) auch die Fahrten gebündelt werden können.
- Durch welche Angebotsformen **Daseinsvorsorge und Infrastruktur** erbracht werden, regeln Standards in Fachgesetzen und Verordnungen. Betreiber von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Infrastrukturen fühlen sich durch Standards oft unnötig eingeschränkt. So wird in ländlichen Regionen die Anpassung des Daseinsvorsorgeangebotes an sinkende Auslastung und rückläufige Nutzerzahlen immer noch durch zu starre Standards erschwert. Standards sollten aber als Anreiz für die Entwicklung und Umsetzung möglichst einfach und kostengünstig zu realisierender, innovativer Anpassungslösungen wirken. Auf Seiten des Gesetz- und Ordnungsgebers gilt es deshalb, Flexibilisierungspotenziale von Standards möglichst umfassend auszuschöpfen, ohne allerdings eine nicht gewollte Unterschreitung gewünschter Qualitätsniveaus zu befördern. Der Bund, die Länder aber auch die Verbände der einzelnen Sparten der Daseinsvorsorge sind gefordert, rechtliche Barrieren weiter abzubauen und Anreize für die Entwicklung und Umsetzung innovativer Lösungen zu setzen, so dass bei Betreibern von Daseinsvorsorge und Infrastruktur mehr Handlungs- und Entscheidungsspielräume bestehen.
- Viele Aufgaben in ländlichen Regionen (z. B. Vereinsarbeit, Pflege, freiwillige Feuerwehr) werden auf ehrenamtlicher Basis wahrgenommen. Es ist jedoch zu beobachten, dass die Bereitschaft insbesondere zum langfristigen **ehrenamtlichen Engagement** rückläufig ist. Ehrenamtlich Engagierte sollten die Möglichkeit erhalten, sich die für ihre Aufgabe erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen anzueignen. Wir empfehlen die Ausschöpfung aller geeigneten öffentlichkeitswirksamen und insbesondere rechtlichen Möglichkeiten, die eine deutlich stärkere Sichtbarmachung und Anerkennung des häufig im Verborgenen wirkenden ehrenamtlichen Engagements zum Ziel haben. Außerdem wird die Etablierung einer hauptamtlichen Anlaufstelle bei jeder unteren Verwaltungsbehörde in ländlichen Regionen empfohlen sowie der Einsatz von sog. Regionalbudgets.
- Die Sicherstellung einer **gesundheitlichen Versorgung** der Bevölkerung ist für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entscheidend und ein wichtiger Standortfaktor. Dazu gehört neben der wohnortnahen ärztlichen Betreuung auch die Versorgung mit Arzneimitteln und pharmazeutischen Dienstleistungen. Ländliche Räume leiden vielerorts an einem Mangel an Ärzten im ambulan-

ten Bereich, an Apothekern, Hebammen und Pflegekräften. Wir empfehlen mit stärkeren staatlichen Anreizen die ärztliche Versorgung zu sichern (z. B. Zuschussgewährung, kostengünstige Überlassung von Räumlichkeiten), eine Abstimmung des Versandhandels von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln mit der ortsnahen Versorgung durch Apotheken sowie die Fortentwicklung und den Aufbau telemedizinischer Angebote. Zudem ist eine deutliche Aufstockung der Finanzmittel für Krankenhausinvestitionen notwendig, um die Infrastruktur auf einem angemessenen Niveau zu halten. Wir empfehlen auch die Förderung intelligenter, fach- und ämterübergreifender Versorgungskonzepte und die Einbindung der kommunalen Ebene in die Koordinierung der Leistungen ambulant tätiger Ärzte, der Krankenhäuser sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken im Rahmen integrierter regionaler Versorgungsplanungen.

- Die Erhaltung und Erreichbarkeit von Dienstleistungsangeboten, Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Nahversorgungsangeboten für alle Generationen sind zentrale Herausforderungen im ländlichen Raum. Wenn dies nicht gelingt, ist die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit eines Ortes oder sogar einer ganzen Region gefährdet. Oftmals stehen der Sicherung dieser Strukturen wirtschaftliche Risiken im Wege. Für die verschiedenen Aufgabefelder der Sicherung der ländlichen Daseinsvorsorge können **Genossenschaften** mit ihrer demokratischen Organisationsform und ihrer örtlichen bzw. regionalen Einbindung eine Lösung sein: Die Menschen vor Ort nehmen ihr Geschick selbst in die Hand und finden passgenaue Lösungen. Genossenschaften gehören somit zu den Erfolgsmodellen für starke ländliche Räume. Sie fördern die regionale Wertschöpfung, binden bürgerschaftliches Engagement ein und erfüllen anstehende Aufgaben nachhaltig. Darüber hinaus können Genossenschaften zur Stärkung dezentraler Wirtschaftsstrukturen beitragen. Wir empfehlen die Förderung des Aufbaus und der Stärkung genossenschaftlicher Modelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen (z. B. genossenschaftliche Dorfläden, genossenschaftliche Modelle zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung, genossenschaftlich organisierte Bürgerbusse und Carsharing-Angebote).
- **Altersgerechte Wohnformen** zur Deckung des Bedarfs einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft können im ländlichen Raum zur Stabilisierung der örtlichen Nachfrage einen zusätzlichen Beitrag leisten.
- Ein wesentlicher Standortfaktor in ländlichen Räumen ist der große Reichtum an vielfältigen **Kulturlandschaften** und die beachtliche Vielzahl an Tier- und Pflanzenarten, saubere Luft, weniger Lärm etc. Darauf basieren landschaftliche Einzigartigkeit und Schönheit, Erholungsfunktion und die touristische Attraktivität der ländlichen Räume. Diese „weichen“ Faktoren sind Grundbedingung für eine hohe Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger im ländlichen Raum und schaffen eine besondere Verbundenheit und Identifikation mit der Region. Es wird empfohlen, in Konzepten und Maßnahmen zur Entwicklung

des ländlichen Raumes auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten, sie an künftige Herausforderungen wie den Klimawandel anzupassen und einen guten Umweltzustand zu bewahren.

### 3. Handlungsempfehlungen Dezentralisierung

(Stand: 12.3.2019)

Die bestehende, historisch gewachsene, polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur in Deutschland ist eine der sozioökonomischen Stärken des Landes und spiegelt sich in dem Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung wider. Eine Verstärkung von Dezentralisierungsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Neuansiedlung und Ausgründungen von Bundes- und Landesbehörden sowie Hochschul- und Forschungsstandorten tragen dazu bei, diese spezifische Siedlungsstruktur aufrechtzuerhalten und auszubauen.

#### Handlungsempfehlungen

Die **Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden** in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen (z.B. Braunkohlereviere) ist in der Vergangenheit mehrfach thematisiert worden. Sie stabilisiert im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen der wirtschafts- und heimatpolitischen Standort- und Unternehmensförderung das Angebot der Arbeitsplätze und sorgt mittelbar für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.). Die Ansiedlung neuer Behörden sollte vorrangig in Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlicher Funktion erfolgen und die Belange der Beschäftigten von Anfang an einbeziehen. Es wird empfohlen, dass die Bundesressorts gemeinsam für ihre nachgeordneten Behörden und weiteren Einrichtungen über eine Clearingstelle ein integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzept ausarbeiten. Ein genereller Entscheidungsvorbehalt des Kabinetts sollte zur Gewährleistung ganzheitlicher Lösungsansätze im Handlungskonzept integriert sein. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren (Deutschland-Atlas) und mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen. Die Länder sollten für ihre Behördenansiedlungen analoge Schritte einleiten und hierüber die Clearingstelle unterrichten. So könnten Erfahrungen und bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen. Wesentlich für den Erfolg der Ansiedlung von Behörden ist die Einbeziehung aller politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) sowie die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen Akteuren.

Neben der Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden in Klein- und Mittelstädten wird empfohlen, zukünftig **Hochschul- und Wissenschaftspolitik** noch stärker als Strukturpolitik zu verstehen und entsprechend umzusetzen. Die Länder sollten gemeinsam mit ihren Hochschulen prüfen, inwieweit einzelne Standorte in der Fläche auf- und ausgebaut werden könnten. Angestrebt werden sollten Clusterbildungen von Hochschulstandorten einerseits sowie Behörden und Unternehmen andererseits, so dass letztere die zukünftigen

Abnehmer der Hochschulabsolventen von morgen sind und zum anderen umsetzungs- und praxisorientierte Kompetenzcluster entstehen. Die gegenseitige Vernetzung sollte u.a. im Rahmen dualer bzw. ausbildungsintegrierter Studiengänge ausgestaltet sein, damit die Studierenden an die Betriebe vor Ort gebunden werden. Auch Forschungsstandorte sollten einbezogen werden. Es wird empfohlen, diese Entwicklung durch Anschubfinanzierungen über entsprechende Förderprogramme finanziell und politisch zu flankieren.

Neben Forschung und Lehre haben **Hochschulen** im Wissenstransfer in die Gesellschaft eine „dritte Mission“, die zukünftig insbesondere in strukturschwachen Regionen (noch) mehr ausgestaltet werden sollte, um im Austausch mit dem unmittelbaren Umfeld Synergien für beide Seiten erzielen zu können. Dies geht von der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in den Hochschulen über Kooperationsprojekte mit der (Stadt-) Gesellschaft und die Generierung passgenauer Weiterbildungsangebote bis zur gemeinsamen Initiierung von Gründerzentren und der Vergabe von Gründungsstipendien. Insbesondere in ihrer Funktion als regionaler Innovationstreiber können Hochschulen vor Ort starke wirtschaftliche sowie gesellschafts- und kulturpolitische Impulse setzen.

Die **Unternehmensförderung** sollte zunächst bei der Bestandspflege, also den eigenen Stärken ansetzen. In der Region verankerte erfolgreiche Unternehmen sollen gehalten und schrittweise weiterentwickelt werden. Aus- und Neugründungen sollten unterstützt werden (s.o.). Darüber hinaus ist für Unternehmensansiedlungen zu prüfen, mit welchen Maßnahmen z. B. durch gezielte Standortwerbemaßnahmen (auch internationale Investoren), durch finanzielle und infrastrukturelle Anreize sowie „weiche“ Standortfaktoren eine **dezentrale Standortpolitik** betrieben werden kann. Impulse hierfür könnten eine stärkere Herausstellung freier Gewerbeflächen und eine (temporäre) Aussetzung oder Herabsetzung der Grunderwerbsteuer sein – verbunden mit einem „Bleibe-Zwang“ von 10 Jahren. Auch sollte das Potential von Gewerbeimmobilien in ländlichen Regionen geprüft und Konzepte zur Nach-/ Neunutzung entwickelt werden.

Die **Digitalisierungspotentiale** in Arbeit und Verwaltung werden bis dato nur unzureichend genutzt. Vor dem Hintergrund, Pendlerströme zu vermeiden bzw. zu reduzieren sowie Ballungsgebiete zu entlasten, wird empfohlen, insbesondere in Zentralen-Orten bzw. an Pendlerknotenpunkten vermehrt Co-Working Spaces einzurichten und generell mehr Homeoffice zuzulassen. Dies würde Beschäftigten nicht nur ein Leben in der Fläche, sondern auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Derartige Modelle sind aber nur mit einer leistungsfähigen stationären (Breitband) und mobilen (Funk) digitalen Infrastruktur möglich. Die Schaffung dezentraler Co-Working Spaces in der öffentlichen Verwaltung könnte in bis dato ungenutzten Immobilien (z. B. in alten Bahnhöfen) erfolgen.

Für die Dezentralisierung unabdingbar ist die **Sicherung und Weiterentwicklung eines hochwertigen ÖPNV-Angebots** insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit von Mittelzentren, welche auch durch eine bessere digitale Vernetzung mit anderen, den ÖPNV stärkenden Mobilitätsangeboten

(Rufbusse, Carsharing, Ride-Hailing etc.) den Ansprüchen und Bedürfnissen der Menschen in der jeweiligen Region gerecht werden kann. Angesichts von Gebietsreformen, die gerade in schrumpfenden Regionen Verwaltungseinheiten immer größeren Zuschnitts hervorbringen, ist die Aufrechterhaltung des **Zugangs zu örtlichen Behörden** ein wesentlicher Baustein zur Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Bürgernähe der Verwaltungen muss in strukturschwachen Regionen, z. B. auch durch digitale oder mobile Formen gewährleistet sein.

#### 4. Handlungsempfehlungen Verbesserung der Datengrundlagen

(Stand: 12.3.2019)

Politik braucht belastbare Daten. Gerade und auch, wenn es um die Beschreibung und Analyse von Lebensverhältnissen geht. Wie ist die fußläufige Nahversorgung vor Ort? Gibt es ausreichend Ärzte und Apotheken? Wie ist die Versorgung mit Schulen und deren Erreichbarkeit? Wie weit ist es bis zum nächsten Krankenhaus? Und können die Bürgerinnen und Bürger im Notfall auf eine zeitnahe Hilfe durch den Rettungsdienst vertrauen? Kann die Miete noch bezahlt werden oder sind bezahlbare Wohnungen am Markt? Dies sind berechnete Fragen, die die Menschen in den vergangenen Jahren vermehrt stellen.

Neben dem Angebot vor Ort spielt gerade die verkehrliche und digitale Zugangsmöglichkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für die Lebensqualität der Menschen eine zentrale Rolle.

Um verantwortungsvoll und vorausschauend aber auch effizient und angemessen agieren zu können, benötigt die Politik verlässliche Daten zur Situationsbeschreibung und -bewertung, die sowohl in der notwendigen Tiefe und Breite als auch mit der Möglichkeit zum zeitlichen Vergleich dauerhaft und bundesweit möglichst flächendeckend vorliegen müssen.

##### Bestehende Datenbasis transparent machen und nutzen

Eine Menge Daten und Indikatoren liegen bereits vor, allerdings sind viele Daten nicht hinreichend aufbereitet oder zum Teil mit erheblichem Aufwand zugänglich.

Die **Regionaldatenbank Deutschland** der statistischen Ämter des Bundes und der Länder bietet derzeit für 79 Statistiken regional tief gegliederte Ergebnisse der amtlichen Statistik soweit möglich für die Gemeinden, sonst für die Kreise ganz Deutschlands an. Die Regionaldatenbank ist in das Open Data-Portal des Bundes eingebunden. Das Angebot der Regionaldatenbank umfasst derzeit 66 Gemeindetabellen und 264 Kreistabellen sowie 65 Tabellen mit Indikatoren auf Kreisebene. Die angebotenen Tabellen basieren auf dem Regio-Stat-Programm des Bundes und der Länder. Die Datenbank wird inhaltlich kontinuierlich ausgebaut. Maßgebend für neue Inhalte sind Vorschläge des Arbeitskreises Regionalstatistik (unter Vorsitz BY) bzw. der fachlichen Referentenbesprechungen und anderer statistischer Gremien des Bundes und der Länder sowie Auswertungen der Kundennachfrage.

Für Daten, die in der Regionaldatenbank nicht angeboten werden, bietet die amtliche Statistik die „koordinierte Anfrage“ an. Ein statistisches Amt koordiniert länderübergreifende Anfragen nach regionalstatistischen Daten zwischen den statistischen Landesämtern und liefert die gesammelten Ergebnisse aller Länder. Soweit die für eine Auswertung benötigten Einzeldatendaten zentral vorliegen, können diese Daten mit Zustimmung der betroffenen Länder für Sonderauswertungen verwendet werden.

Mit dem Angebot [www.inkar.de](http://www.inkar.de) des BBSR liegt zudem ein flächendeckendes, gebietsbereinigtes räumliches Informationssystem vor. Hinzuweisen ist auch auf das vielschichtige Angebot des „Landatlas“ des Thünen-Instituts ([www.landatlas.de](http://www.landatlas.de)).

Zur effizienteren Nutzung dieser Daten und Informationen werden standardisierte **Auswerteoptionen unterschiedlicher Raumtypen** öffentlicher Institutionen im Datenbankangebot der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes empfohlen.

Auch gilt es den Zugang zu öffentlich erhobenen Daten für wissenschaftliche Untersuchungen privater Einrichtungen im Auftrag des Bundes (z.B. IAB-FDZ, AFID) zu vereinfachen und zu beschleunigen. Schließlich sollte mehr Transparenz über das bestehende Datenangebot sowie die Auswertungsmöglichkeiten gegeben werden.

Dabei ist ein enger Austausch mit den Ländern zu führen, inwieweit Daten vernetzt und weiterverarbeitet werden können. Die Erarbeitung von Rahmenkonzepten legt dazu u.a. die erforderlichen Rahmenbedingungen zu Inhalten und Datenformaten zum einfachen Austausch fest.

### **Subjektive Indikatoren zu den Lebensverhältnissen der Bürgerinnen und Bürger**

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lässt sich allerdings nicht allein nach objektiven Indikatoren und Kriterien erfassen und bemessen. Eine wichtige Rolle spielen auch subjektive Einschätzungen und Wertungen, die daher zu einem umfassenden Analysebild zwingend hinzugezogen werden müssen.

Auch im neuen System der Haushaltsbefragungen des Mikrozensus werden in der Unterstichprobe EU-SILC einzelne subjektive Fragen zu den Lebensverhältnissen der Bürgerinnen und Bürger erhoben. Außerdem werden in den Haushaltsstatistiken Fragen zu den persönlichen Verhältnissen, wie z.B. der finanziellen Situation des Haushalts oder der Wohnsituation gestellt, die für die Analyse gleichwertiger Lebensverhältnisse sehr relevant sind. Das Frageprogramm des Mikrozensus wird ab 2020 darüber hinaus zusätzliche Fragen zur Gesundheit und zur Wohnsituation beinhalten.

Mit der Integration des „EU-SILC“ in das neue System der Haushaltsstatistiken und der ungefähren Verdreifachung des EU-SILC-Stichprobenumfangs (bundesweit von 14.000 auf ca. 40.000 Haushalte) besteht daher ab dem Erhebungsjahr 2020 die Möglichkeit, auch die vorhandenen subjektiven Indikatoren zu den Lebensverhältnissen auf NUTS-2-Ebene (Regierungsbezirke) auszuweisen. Ergebnisse hieraus wird es allerdings erst

2021/2022 geben und zumindest in den ersten Jahren muss auch die Qualität genau untersucht werden.

Ergänzend hierzu sollte geprüft werden, inwieweit noch weitere subjektive Indikatoren aus anderen Quellen hinzugezogen werden sollten und ob eine kleinräumige Darstellung methodisch und datenschutzrechtlich möglich ist.

Bei kleinräumigen Erhebungen sollten grundsätzlich die Fehlertoleranz und die der Stichprobe zugrunde liegenden Verfahren offengelegt werden.

### **Monitoringsystem „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ notwendig**

Somit liegen viele Indikatoren vor, ohne dass diese Indikatoren unter einem gemeinsamen Aspekt „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ betrachtet werden und in ein Monitoringssystem münden. Um die bestehenden Unterschiede und die Entwicklung der Lebensverhältnisse mit Hilfe statistischer Indikatoren bundesweit vergleichbar messen zu können, ist ein deutschlandweites Messkonzept erforderlich, das sowohl vom Bund als auch von den Ländern getragen wird. Daher wird empfohlen, ein solches Monitoringsystem unter Beteiligung der zuständigen Ministerkonferenzen (MKRO, IMK) aufzubauen und zu etablieren. Dieses Monitoringsystem sollte zum einen Aussagen über den Zustand und die Entwicklung der Lebensverhältnisse in und zwischen den Regionen Deutschland ermöglichen. Es sollten u.a. die Ausprägungen räumlicher Chancengerechtigkeit wie individuelle Startchancen und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten thematisieren werden können.<sup>6</sup>

In einem ersten Schritt sollte das Monitoringsystem eine reine Beobachtung wesentlicher regionaler Indikatoren der Lebensbedingungen bereithalten. In einen weiteren Schritt sollte eine möglichst transparente Beurteilung im Sinne einer „Gleichwertigkeit“ erfolgen. Zudem sollen subjektive Indikatoren vor allem der Untersuchung systematischer Zusammenhänge von Lebensbedingungen, Einstellungen, Bewertungen und Verhaltensweisen unter anderem mit Blick auf Bleibe- und Wegzugsabsichten dienen.

### **Bestehende Datenerhebungen fortführen, Datenlücken schließen**

Die bestehenden und auch drohenden Datenlücken insbesondere in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge sowie der Nah- und Grundversorgung müssen geschlossen werden:

- Um langfristig Veränderungen der Lebensverhältnisse und der subjektiven Wahrnehmung raumrelevanter Aspekte der Lebensqualität beobachten und erklären zu können, wird empfohlen, eine bestehende Bevölkerungsbefragung zu nutzen, weiterzuentwickeln und möglichst in einem dreijährigen Turnus als Daueraufgabe der raumwissenschaftlichen Ressortforschungen des Bundes zu verankern.
- Für die Bewertung von Lebensverhältnissen stellt dieverkehrliche und digitale Zugangsmöglichkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie der Nah- und Grundversorgung eine wichtige Grundlage dar. Dabei spielt nicht

<sup>6</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang das im Januar 2019 gestartete Modellvorhaben der Raumordnung <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2019/regionale-lebensverhaeltnisse/start-node.html>

nur die Erreichbarkeit mit dem Auto, sondern – gerade für mobilitätseingeschränkte Personen – die Erreichbarkeit mit dem Öffentlichen Verkehr (ÖV) eine wichtige Rolle. Die Berechnung und Darstellung von Erreichbarkeiten ist darüber hinaus für die Raumentwicklung und die Daseinsvorsorge-Planung wichtig. Fahrplandaten werden der Allgemeinheit aktuell in Form von Fahrplänen der einzelnen Verkehrsverbände und -unternehmen zur Verfügung gestellt. Für die bundesweite Berechnung von ÖV-Erreichbarkeiten werden jedoch digitale Fahrplandaten inklusive Haltestellenkoordinaten benötigt, die das gesamte Bundesgebiet flächendeckend und vollständig abdecken. Bisher werden diese Daten nur von einigen Verkehrsverbänden und -unternehmen als „open data“ in unterschiedlichen Datenformaten bereitgestellt. Eine flächendeckende Verfügbarkeit über das ganze Bundesgebiet ist aber nicht gegeben.

- Es wird empfohlen, dass alle Verkehrsanbieter ihre digitalen Fahrplan- und Haltestellendaten in einem einheitlichen Datenformat veröffentlichen. Ziel sollte die Integration aller digitalen Fahrplandaten in einen einheitlichen, öffentlich zugänglichen Datenpool sein. Hierbei sollten möglichst auch Angebote flexibler Bedienformen einbezogen werden, die in dünn besiedelten Räumen oder in Randzeiten eine große Bedeutung haben können.
- Wesentliche Daten wie z.B. die der Ärzteversorgung können derzeit aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht bereitgestellt werden. Ein gesetzlich verbindliches Verzeichnis aller Vertragsarztpraxen (Hausärzte und Fachärzte) wird zwar durch die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) geführt, kann aber – nach der derzeitigen rechtlichen Einschätzung der KBV – aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden. Es wird empfohlen, einen Kerndatensatz zu bestimmen und diesen auf Gitterzellenbasis durch die KBV auswerten zu lassen und alljährlich zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der hohen Bedeutung der ambulanten medizinischen Daseinsvorsorge muss für diese Datenlieferung voraussichtlich eine gesetzliche Regelungsgrundlage geschaffen werden.
- Es wird empfohlen, dem drohenden Entfall von Arbeitsmarktdaten in kleinräumigen Kategorien entgegenzuwirken, um ein wirksames Sozialmonitoring beizubehalten und auszubauen.
- Das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) sollte sein Angebot an Points of Interest für Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausbauen. Neben weiteren öffentlichen Einrichtungsarten sind auch nicht-öffentliche aufzunehmen (z.B. Nahversorgungsstandorte, Arztpraxen, Standorte von freiwilliger Feuerwehr, Sportstätten etc.) und jährlich zu aktualisieren. Zudem wären ergänzende Angaben zum Angebot (z.B. die Versorgungsstufe der Krankenhäuser, die Betreuungszeiten von Kitas etc.) am jeweiligen Standort sinnvoll.
- Es sollte geprüft werden, ob Daten zu regionalen Preisindizes (vergleichbare Lebenshaltungskosten) von der

amtlichen Statistik in Bund und Ländern aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Vorarbeiten methodisch weiterentwickelt und publiziert werden können. Weitere Vorschläge sollen bis 2020 folgen.

- Es wird empfohlen, dass alle Bundesressorts, die Studien und Analysen mit regionalen Fragestellungen in Auftrag geben, von Beginn an vertraglich sicherstellen, dass die Bundesressorts alle regionalen Daten mit eindeutigen Gebietskennziffer aus diesen Studien und Analysen in elektronischer und weiter verarbeitbarer Form (z. B. in Excel) mit mindestens dem einfachen Nutzungsrecht erhalten. Eine Stelle in der Bundesverwaltung, z.B. das BBSR, sollte diese Daten sammeln, aufbereiten und unter zur Hilfenahme dieser großen Datenmengen (BigData) über neue Analyseformen regionale Trendbrüche oder neue regionale Strukturentwicklungen frühzeitig erkennen und Politikempfehlungen abgeben. Darüber hinaus wird empfohlen, die Anwendung Künstlicher Intelligenz für die Entwicklung räumlicher Analysen zu prüfen und nutzbar zu machen (z.B. soziale Medien, regionale und lokale Presseberichte).
- Es sollte zunächst im Rahmen ausgewählter Programme geprüft werden, ob und inwieweit zukünftig die Bundes- und Landesressorts ihre Investitions- und Förderprogramme im Sinne von Transparenz staatlichen Handelns unterhalb der Länderebene regional erfassen und auswerten sollen. Eine Zusammenschau solcher Finanzströme könnte unter Beachtung der methodischen Einschränkungen den Beitrag der Programme zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse deutlich machen oder Ansätze zur Nejustierung aufzeigen. Vorab müsste die Bezugsebene sowie die Kompatibilität mit bereits bestehenden Länderstatistiken bzw. den Gebietskulissen vorhandener (förderprogrammbezogener) Berichtspflichten geklärt werden.

### **Aufbereitung und Bereitstellung der Daten**

Die durch die öffentliche Hand gesammelten Daten stehen vielfach noch nicht in geeigneter Form für die Raumeobachtung, die räumliche Planung oder die Forschung zur Verfügung. Zu den Gründen zählen die fehlende Vergleichbarkeit dezentral erhobener Daten, fehlende Schnittstellen, vertragliche Regelungen zum Eigentum der Daten, der Datenschutz oder unzureichend aufbereitete Daten. Die vorhandenen Angebote von regionalstatistik.de, den Statistischen Landesämtern, inkar.de, den Forschungsdatenzentren oder im Datenarchiv des GESIS-Leibniz-Instituts für Sozialwissenschaften stellen bislang nur einen Teil der vorhandenen Daten dar. Daher wird empfohlen, auf Bundesebene einen transparenten Daten- und Indikatorenkatalog anzulegen, der allen föderalen Stellen gleichermaßen zur Verfügung steht. Darauf aufbauend sollte unter Beteiligung der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes und der raumwissenschaftlichen Ressortforschungsinstitute geprüft werden, inwieweit Datenlücken geschlossen, Vergleichbarkeit hergestellt und bestehende Daten für Raumeobachtung, räumliche Planung und Forschung verfügbar gemacht werden können

Es wird empfohlen, noch umfassender länderübergreifende Daten in das Angebot des Raumeobachtungssystems INKAR

(Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) und den Landatlas des Thünen-Instituts zu integrieren. Ein solches System soll auch der länderübergreifenden Vergleichbarkeit Zentraler Orte als Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Die Bereitstellung von Ergebnissen des Monitorings könnte auch in einem gemeinsamen Portal von Bund und Ländern erfolgen; im Gemeinsamen Statistikportal der statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird eine derartige Zusammenarbeit bereits praktiziert.

Es wird empfohlen, das Angebot von georeferenzierten Statistiken (wie geplant) auszubauen; aktuell ist nur ein kleiner Teil georeferenzierbar. Es muss Transparenz hinsichtlich dieser neuen Datenquellen hergestellt werden, damit auf Dauer eine Loslösung von administrativen Grenzen bei der Analyse räumlicher Gleichwertigkeitsanalysen erfolgen kann. Um den Belangen des Datenschutzes und der statistischen Geheimhaltung Rechnung zu tragen, müssen Auswertungen auf Basis eines INSPIRE-konformen Gitterzellennetzes möglich sein. Grundsätzlich sollte geprüft werden, inwieweit alle zur Verfügung stehenden Daten zukünftig georeferenziert werden können.

Es wird empfohlen, Grenzregionen bzw. grenzüberschreitende Aspekte mit in den Fokus aufzunehmen und hierüber das Gespräch mit den Nachbarländern suchen.

### Verwendung der Daten

Es wird empfohlen, dem Deutschen Bundestag bis zum Ende der Legislaturperiode zu berichten, welche Schritte die Bundesressorts zur Umsetzung der von der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Herstellung und Verbesserung gleichwertiger Lebensverhältnisse unternommen haben und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden.

Zudem wird empfohlen, jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag eine Berichterstattung zum Stand und zur Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorzulegen. Diese Berichterstattung sollte von den Ländern zu verantwortende Inhalte und Aussagen zur Gesamtwirkung im Hinblick auf die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthalten und ggf. weiterer Handlungsbedarf aufzeigen.

## 5. Handlungsempfehlungen Stärkung und Flexibilisierung der Raumordnung

(Stand: 9.4.2019)

Eine wesentliche Stärke der Raumordnung ist ihr Blick für das große Ganze. Sie nimmt alle raumrelevanten öffentlichen und privaten Belange in den Blick und hat über die Fachplanungen eine moderierende Ausgleichs- und Entwicklungsfunktion. Diese Funktion soll gestärkt werden, um eine ausgewogene räumliche Entwicklung in allen Teilräumen sicherzustellen.

Raumordnung kann einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in räumlicher Hinsicht leisten, indem sie die Nutzung der Flächen unter Abwägung aller Interessen regelt und dadurch einen gleich-

wertigen Zugang aller zu Angeboten, Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge – nötigenfalls durch staatliche Intervention – gewährleistet.

### Handlungsempfehlungen

#### Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel in das Grundgesetz verankern

In § 1 Abs. 2 ROG wird als Leitvorstellung der Raumordnung von einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ ausgegangen, die „zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen führt“. Die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse könnte als Staatsziel im Grundgesetz verankert werden, um die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen für eine nachhaltige und ausgewogene räumliche Entwicklung in allen Teilräumen zu unterstreichen und dadurch auch die Raumordnung zu stärken.

#### Zentrale-Orte-Konzept konsequent anwenden und weiterentwickeln

Ein grundlegendes Konzept für die Entwicklung der Raumstrukturen im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-Konzept. Für Zentrale Orte und ihre jeweiligen Verflechtungsbereiche sollen länderspezifische Standards für Ausstattung und Erreichbarkeit eine Orientierungshilfe geben, um unter gewandelten demografischen Bedingungen und mit Blick auf die digitale Transformation ein Mindestversorgungs der Bevölkerung in der Fläche zu gewährleisten und dadurch einen effektiven Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten.

Daher wird den Ländern und Regionen empfohlen, das Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterzuentwickeln, planerisch zu konkretisieren und für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen. Dabei ist auch die Finanzierung der überörtlichen Aufgaben der Zentralen Orte mitzudenken (z. B. Verankerung in den Finanzausgleichsgesetzen).

Dem Bund wird empfohlen, die Zentrale-Orte-Konzepte länderübergreifend darzustellen, um dadurch stärker auf die raumrelevanten Bundesfachpolitiken einwirken zu können. Zudem wird er aufgefordert, die Unterstützung der Land-Stadt-Kooperation einerseits durch die Metropolregionen, andererseits durch regionale Netzwerke zu verstärken sowie den Aufbau des Netzwerkes der Regiopolen zu fördern.

#### Regionalplanung in ihren Kernkompetenzen stärken und finanziell fördern

Aktuelle und künftige Herausforderungen wie z. B. Mobilität, ärztliche Versorgung, Infrastruktur, Flächenmanagement lassen sich nicht mehr allein auf kommunaler Ebene oder über einzelne Fachplanungen lösen, sondern bedürfen der Reflexion und Bearbeitung auf Ebene der Region. Die Regionalplanung sollte daher zukünftig politisch und – soweit zielführend – gesetzlich weiter unterstützt werden (z.B. durch regionale Entwicklungskonzepte mitsamt überörtlichen Strategien).

Den Ländern wird empfohlen, die einzelnen Fachplanungen im Hinblick auf eine integrierte Regionalentwicklung besser miteinander zu verzahnen und entsprechende Förderprogramme aufzulegen, um insbesondere die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu gewährleisten.

Der Bundesraumordnung wird empfohlen, die Raumentwicklung mit einem eigenständigen Förderinstrument zu unterlegen. Förderungswürdig wären z. B. integrierte Regionalentwicklungskonzepte (einschl. Strategieprozesse, Leitbildprozesse, regionale Agenden oder Visionen 2030), die dem rechtsförmigen Regionalplan vorangehen. Hierfür sollte die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen für die Förderung eigenständiger investiver Maßnahmen im Rahmen verbindlicher Raumordnungskonzepte zur Behebung von Defiziten in der Daseinsvorsorge und auch in anderen Bereichen geprüft werden (Ansatz: integriert planen und integriert umsetzen). Die einzelnen Fördertatbestände sollten anhand der „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ definiert werden.

#### **Voraussetzungen für eine effektivere Regionalplanung gestalten**

Dreh- und Angelpunkt einer effektiven Regionalplanung ist die Bindungswirkung der Raumordnungspläne sowie deren Aktualität. Um dies zu fördern, wird den Ländern dringend empfohlen die personelle Ausstattung, Qualifizierung in der Planungspraxis sowie Aus- und Weiterbildungsangebote zu verbessern.

Zur Beschleunigung der Verfahren zur Fortschreibung der Regionalpläne wird empfohlen, die einzelnen Prozessschritte weitgehend zu digitalisieren, um dadurch sowohl die Verfahren zu verkürzen als auch den Beteiligungsgrad zu erhöhen. Darüber hinaus sollten innovative Formen der Bürgerbeteiligung genutzt werden. Dazu gehören u.a. Planspiele, virtual reality und 3D-Visualisierungen.

#### **Plandaten austauschen, Raumordnung stärken**

Der Austausch von Plandaten über das Datenaustauschformat XPlanung, das der IT-Planungsrat eingerichtet hat, macht es zukünftig nicht nur möglich, Bauleitpläne und Raumordnungspläne zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren verlustfrei und sicher zu übertragen. Durch den Einsatz von Bildern und Karten lassen sich raumordnerische Belange zudem besser nachvollziehen, was deren Akzeptanz in Gesellschaft und Wirtschaft erhöhen dürfte. Daher wird den Ländern und Kommunen empfohlen, XPlanung als Tool für Zusammenarbeit und Transparenz zu nutzen bzw. auf deren Nutzung hinzuwirken.

## B. Link-Sammlung „best practice“-Projekte

### Bayern

#### **Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

[www.landentwicklung.bayern.de](http://www.landentwicklung.bayern.de)

[www.infoportal-land.de](http://www.infoportal-land.de)

#### **Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

[https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user\\_upload/stmwi/Publikationen/2018/2018-02-08\\_Digitales\\_Alpendorf.pdf](https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2018/2018-02-08_Digitales_Alpendorf.pdf)

<https://www.bayernwelle.de/chiemgau-und-rupertiwinkel/digitales-alpendorf-ile-sichert-sich-foerdergeld>

#### **Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr**

<https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/planungszuschuesse/ausstellung/index.php>

[https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/broschüre\\_flächenschonen.pdf](https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/broschüre_flächenschonen.pdf)

### Mecklenburg-Vorpommern

<https://www.region-seenplatte.de/Konzepte-und-Projekte/Regionales-Entwicklungskonzept>

<https://rpv-vorpommern.de/projekte/>

<https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/>

<https://www.westmecklenburg-schwerin.de/de/projekte/>

### Niedersachsen

[https://www.lgln.niedersachsen.de/wir\\_ueber\\_uns/presse/neuer-daseinsvorsorgeatlas-niedersachsen-wird-beim-lgln-entwckelt-159510.html](https://www.lgln.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/presse/neuer-daseinsvorsorgeatlas-niedersachsen-wird-beim-lgln-entwckelt-159510.html)

### Saarland

[https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop\\_bilaterales/eom.html](https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/Coop_bilaterales/eom.html)

<https://landaufschwung-wnd.de/>

### Sachsen

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Richtlinie zur Förderung der Regionalentwicklung)

#### **Sächsisches Migrationszentrum in Reichenbach/O.L./Service-stelle für ausländische Fachkräfte im Landkreis Görlitz:**

[www.migrationszentrum.de](http://www.migrationszentrum.de)

#### **Wachstumsregion Dresden (Lead Partner: Stadt Kamenz):**

[www.wachstumsregion-dresden.de](http://www.wachstumsregion-dresden.de)

#### **Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Leader-Förderung)**

<https://www.sparkassenzeitung.de/vertrieb/emma-ist-pilot-projekt-geblieben.html>

<http://www.gemeindeerlau.de/index.php/vereine/55-generationenbahnhof-erlau-e-v>

<https://www.illing-pflege.de/>

#### **Sächsische Staatskanzlei (Förderrichtlinie Demografie)**

##### **Gemeinsam Querdenken:**

IndustrieKulturErbe schafft Zukunft (Mittelsachsen, 2017/2018): <http://www.demografie.sachsen.de/gemeinsam-querdenken-industriekulturerbe-schafft-zukunft-8695.html>

##### **Konzept für ein nachhaltiges Gebäude- und Flächenmanagement unter Berücksichtigung des demografischen Wandels als Grundlage für eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie (Johanngeorgenstadt, 2018/2019):**

<http://www.demografie.sachsen.de/konzept-fuer-ein-nachhaltiges-gebäude-und-flächenmanagement-9091.html>

##### **Raumpionierstation Oberlausitz (2017/2018):**

<http://www.demografie.sachsen.de/raumpionierstation-oberlausitz-8738.html>

**Schleswig-Holstein:**

**Landesweites Netzwerk Demographie, welches sich in Zukunft vor allem auf Digitalisierung ausrichten wird:**

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie\\_netzwerk.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie_netzwerk.html)

**Projekte für den ländlichen Raum:**

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/laendlicherRaumVielfalt.html>

**Aktivregionen:**

<http://www.aktivregion-sh.de/startseite.html>

**Demografie und Daseinsvorsorge:**

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie\\_bestPractice.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/demografie_bestPractice.html)

**Masterplan Daseinsvorsorge des Kreises Nordfriesland:**

<https://www.nordfriesland.de/Kreis-Verwaltung/Projekte-Initiativen/Masterplan-Daseinsvorsorge>

**Handlungskonzept Demographie des Kreises Dithmarschen:**

<https://www.dithmarschen.de/Informationen-beschaffen/Wirtschaft/Regionalentwicklung/index.php?La=1&NavID=2046.77&object=tx,2046.5469.1&kat=&kuo=2&sub=0>

**Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg:**

<http://www.entwicklungsagentur-rendsburg.de/index.html>

**Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)****im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)**

MORO Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

<http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/>

**Johann Heinrich von Thünen-Institut - Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei****Begleitforschung LandZukunft**

[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn056919.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn056919.pdf)

[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn053549.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn053549.pdf)

**Begleitforschung Land(auf)Schwung**

<https://www.thuenen.de/index.php?id=5701&L=0>

**Verband kommunaler Unternehmen****Dorfmobilität der Zukunft (Stadtwerke Menden/Stadtwerke Arnsberg):**

<https://www.dorfmobilitaet.de/>

**Zukunftsfeste Infrastrukturen im ländlichen Raum****(Früher Aquädukt, heute Eifel-Pipeline: eine Trasse für alle(s)):**

<https://www.kne-web.de/>

**Lebensqualität im Alter: selbstbestimmt und digital (Stadtwerke Oberkochen):**

<http://www.stadtwerke-oberkochen.de/ueber-uns/>



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Thesenpapiere der Facharbeitsgruppe 4 „Technische Infrastruktur“



## Inhaltsverzeichnis

1. Gemeinsamer Vorspann zu den Thesepapieren der UAGen Breitband und Mobilfunk .....	82
2. Thesepapier der UAG „Breitbandausbau“ der AG „Technische Infrastruktur“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ .....	83
3. Thesepapier für die UAG „Mobilfunk“ der AG „Technische Infrastruktur“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ .....	85
4. Konsolidierte Ergebnisse der Unterarbeitsgruppen „Verkehrsinfrastruktur“ und „Mobilität“ der Arbeitsgruppe „Technische Infrastruktur“ der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse .....	88

# 1. Gemeinsamer Vorspann zu den Thesenpapieren der UAGen Breitband und Mobilfunk

(08.04.19)

## Verantwortung des Staates für eine flächendeckende Breitband- und Mobilfunkversorgung in einem liberalisierten Markt

1. Für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist die Verfügbarkeit von schnellem Internet und von leistungsfähigen Mobilfunkverbindungen heute elementar. Wo diese nicht gegeben ist, leidet nicht nur die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger erheblich. Schnelle Breitbandverbindungen sind für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen existenziell und ein wichtiger Standort- und Wettbewerbsfaktor. Die Bereitstellung der Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur ist mithin Voraussetzung für politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen. Dies hat die Regierungskoalition auf Bundesebene anerkannt und einen Rechtsanspruch auf schnelles Internet in den Koalitionsvertrag aufgenommen.

2. Die besondere wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung teilt die Breitband- und Mobilfunkversorgung mit anderen Infrastrukturen und Dienstleistungen, die im allgemeinen Sprachgebrauch unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst werden. Dazu gehören etwa der Bereich der Energieversorgung, die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung oder auch die Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen einschließlich des ÖPNV.

3. Dies bedeutet, dass der Staat der Frage, ob solche Leistungen flächendeckend verfügbar sind, nicht gleichgültig gegenüber stehen darf. Vielmehr trifft ihn auch dann, wenn er die Bereitstellung grundsätzlich privater Tätigkeit überlässt – was bei anderen Leistungen der Daseinsvorsorge (z.B. der Energieversorgung) der Fall ist – eine besondere (Gewährleistungs-) Verantwortung.

4. Das Grundgesetz setzt für den Telekommunikationssektor mit Art. 87f Abs. 1 und 2 GG einen besonderen Rahmen, in dem es ein Spannungsverhältnis zwischen staatlicher (Gewährleistungs-)Verantwortung und privater Leistungserbringung formuliert. Nach Art. 87f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen werden nach Art. 87f Abs. 2 GG als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch private Anbieter erbracht. Das in Art. 87f GG für den Telekommunikationsbereich vorgesehene Regelungsregime ist daher schon von Verfassungs wegen durch die Kombination eines staatlichen Gewährleistungsauftrags, der zugleich eine Befugnis zur Regulierung enthält (Absatz 1), mit der Ermöglichung einer privatwirtschaftlichen Betätigung privatrechtlicher Anbieter (Absatz 2 Satz 1) geprägt (BVerfGE 108, 370, 393).

5. Der Telekommunikationssektor ist also nur mit der Maßgabe aus der staatlichen Regie entlassen worden, dass dabei die (Gewährleistungs-)Verantwortung des Staates nicht aufgegeben wird. Das Privatisierungsgebot des Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG ist Ausdruck eines Vertrauens in die privatwirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf einem liberalisierten Markt und überführt die Telekommunikationsdienstleistungen grundsätzlich in den privaten Sektor. Zugleich begründet der Gewährleistungsauftrag des Absatzes 1 die staatliche Verantwortung, marktwirtschaftlich bedingte Nachteile für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsdienstleistungen zu verhindern (BVerfG a.a.O.) Wegen der grundlegenden Bedeutung der Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen erwartet die Bevölkerung daher zu Recht und im Einklang mit den Vorgaben des Grundgesetzes vom Staat, dass er dort tätig wird, wo sich der Aufbau von Breitband- und Mobilfunkinfrastrukturen für die Unternehmen nicht rechnet und daher unzureichend erfolgt oder ganz unterbleibt.

6. Darin liegt die besondere Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen beim Breitbandausbau wie auch beim Aufbau der Mobilfunknetze: Unter den Bedingungen eines marktwirtschaftlich getriebenen Ausbaus sicherzustellen, dass an allen Orten unseres Landes Telekommunikationsdienstleistungen im erforderlichen Maße verfügbar sind. Ein längerfristiger Ausschluss von Teilen der Bevölkerung oder der Wirtschaft von dieser Versorgung ist nicht hinnehmbar. Daher müssen staatliche Maßnahmen dort in Betracht gezogen werden, wo der marktwirtschaftliche Ausbau diese Versorgung in einem angemessenen zeitlichen, qualitativen und finanziellen Rahmen nicht leistet.

7. Der staatliche Gewährleistungsauftrag geht allerdings über den Universaldienst des Telekommunikationsrechts hinaus. Art. 87f Abs. 1 GG beschreibt ein verfassungsrechtlich gebotenes Mindestmaß an Versorgung, für das sich der Staat verschiedener Instrumente bedienen kann. Er stellt darüber hinaus klar, dass der Staat insoweit auch die privaten Anbieter in die Pflicht nehmen kann. Das Grundgesetz erlaubt dem Staat die Formulierung weitergehender, vor allem politisch zu identifizierender und zu verantwortender Infrastrukturziele.

8. Ob und inwieweit staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, beispielsweise über eine aktuell diskutierte staatliche Infrastrukturgesellschaft, zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geboten sind, bedarf einer Entscheidung im Einzelfall.

## 2. Thesepapier der UAG „Breitbandausbau“ der AG „Technische Infrastruktur“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

(Stand: 28.02.19)

### I. Ausgangslage

1. Eine moderne digitale Infrastruktur mit leistungsfähigen, flächendeckenden Breitbandinfrastrukturen und einer korrespondierenden Mobilfunkversorgung ist die notwendige Bedingung, um die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen zu stimulieren, strukturelle Nachteile ländlicher Räume zu kompensieren, Telearbeit zu unterstützen, Bildungschancen zu erhöhen sowie generell die digitale Teilhabe der Menschen zu verbessern.
2. Der Status Quo des Breitbandausbaus zeigt, dass das derzeit von der Bundesregierung noch für Ende 2018 verfolgte 50 Mbit/s-Ziel Mitte 2018 erst zu 82,9% erreicht ist. Ländliche Räume sind dabei erst zu 50,5% versorgt, halbstädtische Regionen zu 76,0% und städtische Regionen zu 93,5%. Noch schlechter für die ländlichen Räume sieht es bei einer Versorgung mit 100 Mbit/s aus: 19,4%/ 53,6%/ 83,2%. Bei FTTB/FTTH liegt die Versorgung im Bundesdurchschnitt bei 8,5% mit erheblichen regionalen Unterschieden.
3. Trotz erheblicher Förderanstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen weist diese Ausgangslage darauf hin, dass hinsichtlich des Ausbaus der digitalen Infrastruktur derzeit nicht von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesprochen werden kann.

### II. Strategischer Rahmen

4. Eine leistungsfähige und zukunftssichere Breitbandtechnologie muss die bestehenden und künftigen Bedarfe der Wirtschaft und der Bevölkerung hinsichtlich Bandbreite, Latenz, Symmetrie, Stabilität und Paketlaufzeit uneingeschränkt erfüllen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand erfüllen Glasfaserleitungen bis in die Gebäude oder Haushalte (FTTB/FTTH) diese Anforderungen. Der HFC-Technologie (vor allem im Standard DOCSIS 3.1) kommt mit ihrer grundsätzlichen Gigabitfähigkeit eine wichtige Rolle zu, zumal das Koaxialkabel zunehmend durch Glasfaser ersetzt wird.
5. Der Bau von FTTB-/ FTTH-Infrastrukturen ist weiter voranzutreiben, damit eine fehlende Infrastruktur nicht zum Engpassfaktor bei der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft wird. Übergangstechnologien auf Kupferbasis dürfen nicht länger im Fokus des Breitbandausbaus stehen.
6. Die Bundesregierung und auch die Länder sollten aus den genannten Gründen ein langfristiges, über 2025 hinausreichendes Infrastrukturziel verfolgen, nämlich eine weitgehend flächendeckende Versorgung mit FTTB/FTTH. Anspruch sollte

es sein, in möglichst naher Zukunft bereits substantielle FTTB/FTTH-Versorgungsgrade zu erreichen.

7. Um den Ausbaupfad überprüfen zu können, sollte in geeigneten Zeiträumen und mit sinnvollen Meilensteinen ein Monitoring erfolgen und zur Nachsteuerung genutzt werden.
8. Das Infrastrukturziel sollte von allen Marktteilnehmern und staatlichen Akteuren mit den jeweils geeigneten Instrumenten verfolgt werden. Primär muss dabei der flächendeckende Glasfaserausbau eigenwirtschaftlich durch die Unternehmen vorangetrieben werden (siehe Art. 87f GG). Wegen fehlender Wirtschaftlichkeit in bestimmten Regionen und wegen unterschiedlicher Ausbaustrategien der Unternehmen kommt aber ein Gigabit-Ausbau, insbesondere ein FTTB/FTTH-Ausbau nicht in erforderlichem Maße voran. Daher ist unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der Unterstützung strukturschwacher Regionen und der allgemeinen Wirtschaftsförderung und unter Berücksichtigung des Beihilferechts eine staatliche Unterstützung des Glasfaser-Ausbau bis zum Gebäude geboten.
9. Der besondere Bedarf von sozioökonomischen Treibern (gewerbliche Nachfrager, Bildungs-, Verwaltungs- und sonstige wichtige Einrichtungen des öffentlichen Lebens), der auch im ländlichen Raum besteht, ist dabei zu berücksichtigen. Dies wird zum Teil bereits durch die Initiativen von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt, wonach eine Förderung von nicht vom Markt mit gigabitfähigen Leistungen erschlossenen Schulen, Krankenhäusern und Gewerbegebieten noch in dieser Legislaturperiode mit Glasfaser vorgesehen ist.
10. Beim Ausbau mit FTTB/FTTH-Infrastrukturen ist der besondere Bedarf des Anschlusses von Mobilfunkstandorten an das Glasfasernetz (insbesondere im Bereich 5G) sicherzustellen.“
11. Bei den HFC-Netzen ist unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungsstufen davon auszugehen, dass deren Leistungsfähigkeit zurzeit ausreichend ist, durch den marktgetriebenen Ausbau in den nächsten Jahren von den Betreibern bedarfsgerecht gesteigert und der Anteil der an den Endkunden heranreichenden Glasfaserleitungen weiter erhöht wird. Von daher ist ein Einsatz öffentlicher Fördermittel in Regionen mit solchen HFC-Netzen derzeit weder notwendig noch gerechtfertigt.

### III. Konkrete Maßnahmen zur Umsetzung

12. Folgende Instrumente kommen für eine staatliche Unterstützung des Glasfaserausbau in Betracht:
  - a. Investitions- und wettbewerbsfördernde Regulierungspolitik: Eine Reduzierung der Regulierung bei FTTB/FTTH-Infrastrukturen ist dann möglich, wenn ein nachhaltiger Wettbewerb auch künftig gewährleistet ist und die Bundesnetzagentur wirksame ex-post-Eingriffsmöglichkeiten hat. Auf dieser Basis sollten nicht zuletzt die Möglichkeiten des neuen EU-Telekommunikationsrechtsrahmens („Kodex“) genutzt werden.

b. Kostensenkende Maßnahmen auf Basis des DigiNetzG: Das DigiNetzG sollte regelmäßig auf seine Wirksamkeit in der Praxis überprüft werden. Ein Überbau von Glasfaserinfrastrukturen ist zu vermeiden. Der Erfolg des DigiNetzG hängt auch davon ab, dass ausreichende Informationen über verfügbare Infrastrukturen und Baustellen sowie generell über die Instrumente des DigiNetzG bereitstehen und die Möglichkeiten des DigiNetzG vor Ort durch Kommunen, Landes- und Bundesbehörden – etwa im Bereich innovativer Verlegetechnologien (ggf. unterstützt durch bundesweit geltende technische Regelwerke bzw. einschlägige Haftungsregelungen) – umfassend genutzt werden.

c. Beschleunigung, Standardisierung und Digitalisierung von für den Glasfaserausbau relevanten Genehmigungsverfahren

d. Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zur Darstellung künftiger Bandbreitenbedarfe und Anwendungen.

e. Förderprogramme

i. Bereitstellung ausreichender Mittel des Bundes und der Länder im Rahmen eigenständiger Breitbandförderprogramme, die ausschließlich FTTB-Projekte in weißen und grauen Flecken fördern.

ii. Prüfung, wie den gestiegenen Baukosten sowie der Breitbanderschließung schwieriger Außengebiete Rechnung getragen werden kann; optionale Übernahme der kommunalen Eigenanteile durch die Länder

iii. Das bisherige Fördermittelmanagement hat sich grundsätzlich bewährt und sollte beibehalten werden. Vor allem sollte die Abwicklung der Förderung auch in Zukunft über kommunale Strukturen erfolgen.

f. Zeitnahe Anpassung der beihilferechtlichen Grundlagen mit der Möglichkeit, alle Regionen, die nicht über eine Gigabitversorgung verfügen („graue Flecken“), unterstützen zu können.

g. Entwicklung von neuen (Finanzierungs-) Modellen für den privatwirtschaftlichen sowie den geförderten Breitbandausbau durch geeignete Institutionen. Abgleich mit geeigneten Modellen in anderen Ländern. Dazu gehört auch eine vertiefte Prüfung des so genannten Konzessionsmodells, von Beteiligungsgesellschaften, von Wholesale-Only-Modellen sowie alternativen Finanzierungsformen.

h. Unterstützung von geeigneten bürgerschaftlichen Eigeninitiativen beim Breitbandausbau

14. Optimierung der Beratungsleistungen für den Breitbandausbau in Deutschland, z. B. durch das Breitbandbüro des Bundes oder die Kompetenzzentren der Länder.

15. Prüfung von Maßnahmen, um den steigenden Baukosten auch beim Breitbandausbau sowie dem erkennbaren Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

13. Unterstützung von Initiativen zur Schaffung von Plattformen, um einen Open Access wirksam realisieren zu können, die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu verbessern und die Wahlmöglichkeiten für die Kunden zu erhöhen.

### 3. Thesepapier für die UAG „Mobilfunk“ der AG „Technische Infrastruktur“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

(Stand: 11.03.2019)

#### I. Zur Situation des Mobilfunkausbaus

1. Mobile Sprachtelefonie und mobile Datennutzung gehören zur Lebensrealität der Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Blick auf die künftige Bedeutung smarter Technologien für den Lebensalltag der Menschen und die damit verbundene Notwendigkeit stabiler und leistungsfähiger mobiler Datenverbindungen nimmt die Bedeutung des Mobilfunks rasant zu.
2. Eine leistungsfähige, stabile und flächendeckend verfügbare Mobilfunkversorgung ist künftig ein maßgeblicher Faktor bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Bund, Länder und Kommunale Spitzenverbände sind sich daher einig darin, eine solche umfassende Verfügbarkeit von Telekommunikationsdienstleistungen in mobilen Netzen als strategisches Ziel der Mobilfunkversorgung zu verfolgen. Dabei müssen bereits frühzeitig die Weichen für die Mobilfunknetze der 5. Generation im städtischen und im ländlichen Raum gestellt werden.
3. Die im Rahmen der Frequenzvergabe für den Mobilfunk im Jahr 2015 festgelegten Versorgungsaufgaben, mit denen eine Mobilfunkversorgung von mindestens 97% aller Haushalte in jedem Bundesland (bundesweit 98%) sowie eine vollständige Versorgung der Bundesautobahnen sowie der ICE-Strecken sichergestellt werden soll, sind dafür ein notwendiger, aber noch kein hinreichender Zwischenschritt.
4. Die Erfüllung der Auflagen aus der Frequenzversteigerung 2015 (700 MHz, 900 MHz, 1,5 GHz und 1,8 GHz) bis zum 01.01.2020 scheint zum jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich. Die im Rahmen der Versteigerung von 2 GHz und 3,6 GHz-Frequenzen in 2019 festgelegten Versorgungsaufgaben tragen das mobile Internet noch weiter in den ländlichen Raum.
5. Ergänzend sind in der gemeinsamen Erklärung zum Mobilfunkgipfel vom 12.07.2018 weitere Maßnahmen zum Mobilfunkausbau vereinbart worden, u.a. eine Abdeckung von 99% der Haushalte bis Ende 2020 und von 99% der Haushalte in jedem Bundesland bis Ende 2021.
6. Trotz der geltenden Versorgungsaufgaben und des erfolgten Ausbaufortschritts ist festzustellen, dass selbst im älteren Mobilfunkstandard GSM (Global System for Mobile Communications), der heute im Wesentlichen der mobilen Sprachtelefonie dient, und erst Recht im Hinblick auf das 4G-Netz nach wie vor erhebliche flächenbezogene Versorgungslücken bestehen.
7. Das strategische Ziel der Mobilfunkversorgung soll durch

ein abgestimmtes, entschlossenes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Telekommunikationsunternehmen umgesetzt werden.

8. Dabei gilt es, eine doppelte Herausforderung zu meistern: Zum einen die Weiterentwicklung des bestehenden haushaltsbezogenen Versorgungsbegriffs hin zu einem flächenbezogenen Verständnis, der dem mobilen Charakter zukünftiger Anwendungen gerecht wird, zum anderen die zügige und flächendeckende Einführung des 5G-Standards.

9. Der Aufbau des 5G-Netzes wird sich schrittweise vollziehen. So gilt es gerade im ländlichen Raum zunächst eine Versorgung mit Sprachtelefonie und mobilen Internetdiensten im niedrigen Frequenzbereich flächendeckend zu erreichen. Die Verdichtung des 5G-Netzes unter Nutzung höherer Frequenzbereiche mit dem Ziel eines flächendeckenden Ausbaus wird dann auf Grundlage des fortschreitenden Glasfaserausbaus erfolgen, da die Leistungsfähigkeit von 5G entscheidend von der Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen abhängt.

#### II. Ziele für den künftigen Mobilfunkausbau

10. Die Meilensteine für den Mobilfunkausbau lassen sich im Hinblick auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse wie folgt zusammenfassen:

- a. Die Umsetzung der bestehenden Versorgungsaufgaben aus 2015 und 2019 sowie der Selbstverpflichtung der Mobilfunkunternehmen aus dem Mobilfunkgipfel.
- b. Bis 2025 die flächendeckende (im Sinne von flächenbezogene) Mobilfunkversorgung der Bundesrepublik Deutschland, beurteilt anhand eines „Quality of Service“ Kriteriums, mit Sprachtelefonie und mobilen Internetdiensten.
- c. Darüber hinaus die Verdichtung des zukünftigen 5G-Netzes mit dem Ziel eines flächendeckenden Ausbaus auch im ländlichen Raum.

11. Um diese Meilensteine zukünftig effektiv und unter realistischen Bedingungen zu überprüfen, sind bis Ende 2019 folgende vorbereitende Maßnahmen notwendig:

- a. Die tatsächliche Versorgungssituation und bestehende Unterversorgungen müssen einer systematischen Überprüfung unterzogen werden. Damit muss die Erfüllung der bestehenden Versorgungsaufgaben und Selbstverpflichtungen sichergestellt und die tatsächliche Versorgung im Sinne des „Quality of Service“ für die Nutzer erhoben werden.
- b. Um einen besseren Überblick über die Versorgungssituation zu erhalten, muss der Prüf- und Messdienst der Bundesnetzagentur gestärkt und die Ergebnisse bestehender Auswertungen – abgegrenzt mindestens nach Landkreisen und kreisfreien Städten – den Ländern bereitgestellt werden.
- c. Sofern Ergebnisse und Methodik der Funkloch-App

der BNetzA nicht ausreichen sollten, ist zudem eine Verpflichtung der Netzbetreiber zur Bereitstellung weiterer Daten erforderlich, um die Versorgung auf Basis realer Nutzerdaten auszuwerten. Die so gewonnenen Daten sind in einem einheitlichen Versorgungsatlas für Festnetz und Mobilfunk auf Ebene des Bundes (Breitbandatlas) zu integrieren und den Ländern und Kommunen zugänglich zu machen.

d. Auf Grundlage des Versorgungsatlas und der Erhebung der tatsächlichen Versorgung muss zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie Telekommunikationsunternehmen abgestimmt werden, wie eine flächendeckende Versorgung auf Basis des 5G-Standards erreicht werden kann.

### III. Maßnahmen zur Umsetzung

#### Verstärkt flächenbezogener Ausbau in Ergänzung des haushaltsbezogener Ausbaus durch die Telekommunikationsunternehmen

12. Im Hinblick auf die Verbesserung der Mobilfunkversorgung im ländlichen Raum ist es notwendig, auf einem neuen Mobilfunkgipfel im Jahre 2019 weitere ambitionierte Ausbauziele und Maßnahmen zu vereinbaren. Dabei sind auch Stufenziele in Betracht zu ziehen, anhand derer der Mobilfunkausbau kontinuierlich überprüft werden kann.

13. Gegenstand der Vereinbarung sollte auch die Nutzung des den Unternehmen bereits zugeteilten Spektrums im niedrigen Frequenzbereich (unterhalb 1 GHz) für den 5G-Rollout sein. Des Weiteren sind auch weitere Verbesserungen im Mobilfunkempfang entlang der wichtigsten Verkehrswege anzustreben.

14. Es sollte ein gemeinsames Verständnis von Bund, Länder und Kommunen sowie Telekommunikationsunternehmen für „flächendeckend“ im Sinne einer flächenbezogenen Versorgung erarbeitet werden. Dabei sind technisch-physikalische, rechtliche, wirtschaftliche und topographische Faktoren ebenso zu berücksichtigen wie die besondere Bedeutung einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Des Weiteren muss abgegrenzt werden, welche Beiträge die Telekommunikationsunternehmen eigenwirtschaftlich oder im Rahmen von Versorgungsaufgaben leisten können und welche anderen Instrumente zu einer Flächendeckung herangezogen werden müssen.

#### Regulatorische Maßnahmen zur Verbesserung der flächenbezogenen Versorgung

15. Im Rahmen der Umsetzung des neuen europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens (Kodex) in das Telekommunikationsgesetz müssen die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Auferlegung von passivem und aktivem Infrastruktursharing und lokalem Roaming in unterversorgten Regionen geprüft werden, um eine bessere und wirtschaftlichere Erschließung zu ermöglichen. Dabei sind die Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Investitionsbereitschaft der Netzbetreiber abzuwägen. Dabei sind ggf. regulatorische

Maßnahmen zur Sicherstellung effizienten Wettbewerbs einzubeziehen.

16. Diensteanbieter ohne eigenes Netz stellen ein wichtiges Element zur Belebung des Wettbewerbs und zur Förderung von Innovationen dar. Daher sollte überprüft werden, ob die geltenden Regelungen zu Diensteanbietern (Verhandlungsgebot sowie Diskriminierungsverbot) ausreichen, um diesen einen angemessenen Zugang zu den Netzen der Mobilfunknetzbetreiber zu gewährleisten. In jedem Fall muss die BNetzA ihre „Schiedsrichterrolle“ im Verfahren zwischen Diensteanbietern und Netzbetreibern intensiv wahrnehmen.

17. Um auch an den Außengrenzen der Bundesrepublik Deutschland eine verlässliche Mobilfunkversorgung sicherzustellen, müssen die BNetzA sowie die Bundesregierung – soweit erforderlich – mit ihren jeweiligen Einflussmöglichkeiten die Koordinierung mit den Nachbarstaaten vornehmen.

#### Zukünftige Ausschreibungsbedingungen an flächenbezogene Versorgung anpassen

18. Soweit zukünftige Versorgungsaufgaben und regulatorische Instrumente zur Verbesserung der flächenbezogenen Versorgung genutzt werden können, hat dies Vorrang vor einer einmaligen Erzielung von Einnahmen aus der Frequenzvergabe.

19. Hinsichtlich der Flächenabdeckung mit Sprachtelefonie und mobilen Internetdiensten sind bei künftigen Vergaben von Frequenzen entsprechende Versorgungsaufgaben unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aufzunehmen. Von dieser Möglichkeit muss insbesondere im Rahmen der spätestens 2025 anstehenden Zuteilung von Spektrum im niedrigen Frequenzbereich (unterhalb 1 GHz) Gebrauch gemacht werden, der für eine flächendeckende Versorgung besonders geeignet ist.

20. Rechtzeitig vor der Einleitung neuer Frequenzvergaben müssen im Sinne der flächendeckenden Haushalts- und Gebietsversorgung auch neuartige Vergabeverfahren geprüft werden, beispielweise eine Auktion zu negativen Preisen bei verbindlichen Versorgungspflichten.

21. Neben den Versorgungsaufgaben müssen in diesem Zusammenhang auch finanzielle Anreizsysteme im Rahmen des Vergabeverfahrens geprüft werden, wie zum Beispiel eine verzögerte oder reduzierte Zahlung von Lizenzgebühren bei der Erschließung wirtschaftlich unattraktiver Regionen.

22. Die Erfüllung von Versorgungsaufgaben aus Frequenzvergaben muss durch eine intensive Kontrolle der BNetzA sowie bei Bedarf durch Einsatz von wirksamen Sanktionsinstrumenten sichergestellt werden. Soweit die geltenden Instrumente nicht ausreichen, sind gesetzliche Änderungen erforderlich.

#### Öffentliche Akzeptanz und Förderung des Ausbaus

23. Eine Verbesserung der Mobilfunkversorgung, sowohl im Hinblick auf „Quality of Service“ als auch im Hinblick auf die flächenbezogene Versorgung, sowie die Nutzung höherer Frequenzbereiche (z.B. für bestimmte 5G-Anwendungen) werden

zukünftig eine höhere Dichte an Funkmasten erfordern. Daher bedarf es einer umfassenden Öffentlichkeitsarbeit, um die Chancen und Risiken mobiler Internetdienste sachgerecht zu kommunizieren.

24. Um die Möglichkeiten von 5G zu erproben und die öffentliche Akzeptanz zu fördern, sollten bei den geplanten Modellregionen (5x5G-Strategie) alle Bundesländer und ebenfalls mehrere ländliche Gebiete mit geeigneten Projekten profitieren.

25. In Ergänzung der oben genannten Instrumente zur Gewährleistung einer flächenbezogenen Mobilfunkversorgung ist unter Berücksichtigung des Beihilferechts unter Federführung des Bundes zeitnah zu prüfen, wie eine effiziente Strategie zur Förderung des Mobilfunkausbaus in unversorgten Gebieten möglich und sinnvoll ist.

26. Um besonders schwer mit Mobilfunk zu erschließende Einzelstandorte zu erreichen, sollte auch die Eignung und der Einsatz von richtfunk- und satellitengestützten Lösungen geprüft werden; letztere insbesondere dort, wo geringere Anforderungen an die Latenz gestellt werden.

UAG Mobilität und Verkehrsinfrastruktur  
Stand: 17.04.2019

## 4. Konsolidierte Ergebnisse der Unterarbeitsgruppen „Verkehrsinfrastruktur“ und „Mobilität“ der Arbeitsgruppe „Technische Infrastruktur“ der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse

Mobilität und Erreichbarkeit sind unverzichtbare, grundlegende Voraussetzungen für gesellschaftliche Teilhabe, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. **Für die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bereich der Mobilität spielt ein flächendeckend verfügbares, leistungsfähiges, erschwingliches und nutzerorientiertes Mobilitätsangebot eine wichtige Rolle.**

**Voraussetzung für eine Mobilität von Personen und Gütern in allen Landesteilen sind moderne Verkehrsinfrastrukturen.** Die Bereitstellung und die Qualität von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen sind in einem hoch entwickelten Land wie Deutschland im Zentrum Europas nicht nur für die Produktivität der Volkswirtschaft und damit für Beschäftigung und Einkommen aller Bürgerinnen und Bürger, sondern insbesondere als Aufgabe der Daseinsvorsorge von elementarer Bedeutung. Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur als wesentlicher Faktor zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss – auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – die Erreichbarkeit und die Mobilität gerade auch in den ländlichen Regionen gewährleisten, aber auch dem Wachstum in den Metropolen und ihrem Umland gerecht werden.

**Regionale Verkehrskonzepte und regionales Mobilitätsmanagement sind eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung von Erreichbarkeit und Mobilität.** Die Städte sind immer stärker mit dem Umland und mit ländlichen Räumen verzahnt. Berufspendler legen längere Strecken zurück.

**Der Bedarf an Mobilitätsangeboten wird durch ein sich änderndes Mobilitätsverhalten beeinflusst.** In urbanen Räumen deutet sich bei einigen Personengruppen an, dass private PKW weniger genutzt werden – bspw., weil nutzerfreundliche Mobilitätsalternativen zunehmend bereitstehen und attraktiver werden. Jedoch ist in ländlichen Regionen der eigene PKW aufgrund noch fehlender Alternativen häufig noch unersetzlich. So besitzen in ländlich und dörflich geprägten Regionen bis zu etwa 90 Prozent der Haushalte ein eigenes Auto, während in Metropolen die Zahl (allerdings auch aufgrund der ökonomischen Belastung aufgrund der Wohnungsnot in den Ballungszentren) nur noch bei 58 Prozent der Haushalte liegt<sup>1</sup>; Die Fahrzeugverfügbarkeit hängt also sehr stark von Siedlungsdichte und -form ab; in sehr dünn besiedelten Flächen ist die Situation insbesondere für Personen ohne Fahrzeug sehr unbefriedigend. Der demographische Wandel wirkt sich ebenfalls auf Mobilitätsverhalten und erforderliche Angebote aus.

**Attraktive Angebote beeinflussen das Mobilitätsverhalten**

**und die Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel.** Allerdings ist nicht überall in Deutschland die Verkehrsinfrastruktur gleichermaßen ausgebaut. Ebenso ist nicht allorts ein ausreichendes öffentliches Mobilitätsangebot gegeben. Während für städtische Gebiete schon viele neue wirtschaftlich realisierte Angebote möglich erscheinen und zum Teil bereits umgesetzt werden, sind ländliche Räume für die meisten neuen Anbieter im Verkehrsmarkt offenbar wirtschaftlich uninteressant.

**Das bedeutet, dass in allen Landesteilen und Regionen ein attraktives Angebot gerade auch von öffentlichen Verkehrsmitteln – in Verknüpfung mit zusätzlichen Angeboten, z.B. von Leih-Fahrrädern oder Carsharing-Autos – vorhanden sein sollte,** um den Verkehrsteilnehmern auch außerhalb der Ballungsräume die Wahl zwischen dem eigenen Auto und Alternativen hierzu möglich zu machen.

**Um vernetzte Mobilitätsangebote bereitzustellen, sollten die verschiedenen Akteure über die Grenze der eigenen Zuständigkeit hinausblicken und Kooperationen eingehen, denn Mobilität endet nicht an Grenzen der Gebietskörperschaft und Zuständigkeitsbereichen.** Neuen Angeboten wird der Marktzugang erleichtert, wenn ihnen ein Genehmigungs-marathon erspart wird. Dies kann durch ein gebietskörperschaften- und zuständigkeitsbereichsübergreifendes Zusammenarbeiten der Behörden und Stakeholder erreicht werden. Änderungen in der Verkehrsplanung müssen auch die Situation der Nachbarregionen berücksichtigen.

**Die Digitalisierung bietet Chancen für die Verbesserung der Mobilitätsbedingungen, welche es zu nutzen gilt.** Neue Informationssysteme und -techniken können u.a. dazu beitragen,

- Information und Planbarkeit zu verbessern durch anbieter- und verkehrsmittelübergreifende (Echtzeit-)Information,
- **Intermodale Wegekett**en zu ermöglichen durch intelligente Vernetzung entsprechend den Fahrgastanforderungen,
- **Verkehrswege und Verkehrsleistung zu verringern** – bspw. durch Telearbeit und Videokonferenzen,

Verkehrsaufkommen zu entzerren, bspw. durch flexible Arbeitszeiten, Sharing Apps im privaten Bereich und firmenspezifische Transportmöglichkeiten („Firmenbusse“). Die Digitalisierung sollte dazu genutzt werden, Mobilität verkehrsträger- und verbundübergreifend effektiver, effizienter und nutzerfreundlicher zu gestalten.

**Um ein flächendeckend verfügbares, bedarfsgerechtes, leistungsfähiges und attraktives Mobilitätsangebot zu gewährleisten, ist eine aufgabengerechte Finanzausstattung der öffentlichen Mobilitätsanbieter zwingende Voraussetzung.**

**Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sieht vor, „ein Programm zur Förderung der Mobilität im ländlichen Raum“ aufzulegen (S. 78). Ein solches vom Bund finanziell hinterlegtes und gezielt eingesetztes Förderprogramm wird**

<sup>1</sup> Vgl. Infas & DLR (2018): Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht. Bonn. URL: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf), S. 35 (Metropolen sind hier Städte mit mehr als einer halben Mio. Einwohner.).

ausdrücklich begrüßt. Auch die Länder sollten ergänzende Förderinitiativen mit dieser Zielrichtung prüfen. Dabei sollten Finanzierungsprogramme des Bundes und der Länder im Hinblick auf Mobilität möglichst die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Förderfokus mit einbeziehen. Das vorliegende Ergebnispapier unterstreicht diesen Bedarf und gibt Empfehlungen ab, die bei der Aufstellung von Förderprogrammen möglichst berücksichtigt und ebenfalls finanziell hinterlegt werden sollten.

### Handlungsempfehlung A: Eine moderne, leistungsfähige Infrastruktur als Voraussetzung für vielfältige Mobilitätsangebote gewährleisten

Die finanziellen und baulichen Zustands-Defizite der Verkehrsinfrastruktur – und zwar für die Verkehrsträger Straße, Schiene und in Teilen auch Binnenschiffahrtswege – sind in den Berichten der Kommissionen unter der Leitung von Herrn Dr. Daehre bzw. von Herrn Prof. Bodewig in den Jahren 2012 – 2015 untersucht, dokumentiert und aufgearbeitet worden, und zwar mit besonderem Fokus auf den aufgestauten Erneuerungsbedarf.<sup>2</sup> Dies ist ein wesentlicher Hintergrund für die dringend notwendigen verstärkten Anstrengungen insbesondere des Bundes zugunsten der Investitionen in dessen Verkehrswege.

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf ausgewählte Punkte des Schienen-, Straßen- und Radverkehrs.

Die deutliche Mehrheit der Verkehrsleistungen wird durch den Straßenverkehr erbracht – allein auf den Bundesfernstraßen mehr als viermal so viel Personenverkehr wie auf der Schiene (lt. VDV 2016: 87 Mrd. Pkm Schiene / Bundesfernstraßen: ca. 400 Mrd. Pkm). Der Anteil des MIV am Modal Split beträgt laut der aktuellen Studie „Mobilität in Deutschland (MiD)“ 43 Prozent für MIV/Selbstfahrer + 14 Prozent für MIV/Mitfahrer; zum Vergleich: ÖPV 10 Prozent, Fahrrad 11 Prozent, zu Fuß 22 Prozent (Aufkommen der Wege).

Die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen als Grundlage der Mobilitätssysteme für Personen- und Güterverkehr waren in der Vergangenheit vor allem durch die Anpassung der Kapazitäten an die steigende Verkehrsnachfrage geprägt, wobei die tatsächlichen Investitionen dem längst erkennbaren Bedarf um viele Jahre hinterher hinken – mit der Folge, dass die notwendigen Baumaßnahmen auf eine zumeist ohnehin schon überlastete Infrastruktur treffen und die Funktionsfähigkeit aus Sicht der Nutzer unzumutbar beeinträchtigen.

Schon heute und weiter zunehmend werden ebenso strukturelle Änderungen die Anforderungen an die Verkehrsinfrastrukturen bzw. die Infrastrukturpolitik bestimmen.

Hierzu zählen:

- demographische Entwicklung und Veränderung der Lebensstile mit einer Neubewertung der ländlichen Räume als Wohn-, Arbeits- und Lebensraum,

- zusätzliche Anforderungen des Klimaschutzes an den Verkehrssektor angesichts von der Bundesrepublik abgegebener internationaler Zusagen,
- steigende Anforderungen für die Bestandserhaltung der Netze,
- Schuldenbremse und Umstellung der Finanzierungsstrukturen.

Die Orientierung an folgenden Entwicklungszielen wird vorausgesetzt:

- Erhalt und Sanierung sind die logische Grundlage von Ausbau (Kapazitätserweiterung) und eher einzeltem Neubau (zur Beseitigung bestehender Engpässe; d.h. Erhalt und Sanierung vor Neubau),
- höhere Effizienz beim Mitteleinsatz und Überprüfung von Standards,
- intermodale Vernetzung mit gut vertaktetem Schienensystem.

#### A1: Eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur gewährleisten

Die Sicherung der Erreichbarkeit über die Schiene aus den Ballungsräumen bis in die Fläche und andersherum ist elementar für die Lebensqualität sowohl in städtischen als auch ländlichen Regionen und wesentlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Durch die Reduzierung der Fernverkehrsanschlüsse der DB AG in den 2000er Jahren in einigen Regionen haben sich die Lebensverhältnisse hinsichtlich des Zugangs zu Fernverkehrsleistungen stark auseinander entwickelt. Der Nahverkehr konnte trotz eigener Wachstumsraten diesen Verlust nur zum Teil kompensieren. Für die überwiegende Zahl der Reisenden ist es inakzeptabel, wenn das nächste Schienenfernverkehrsangebot erst in einer Stunde oder mehr zu erreichen ist.

Defizite bestehen – neben dem Fahrplanangebot – auch bei der Leistungsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit im täglichen Betrieb sowie in der Erhaltung und Unterhaltung der Eisenbahninfrastruktur. Zugausfälle und Gefahrensituationen vor allem im Regionalverkehr häufen sich neben anderen Unterhaltungsmängeln. Defekte Weichen und Züge sowie marode Bahnstationen sind nicht länger hinnehmbar.

Das im Bundeshaushalt 2019 zur Verfügung gestellte Budget für den Ausbau der Bundesschienenwege liegt mit 1,65 Mrd. Euro noch immer unter dem im Ergebnis der Daehre-Kommission ermittelten jährlichen Finanzbedarf von 1,8 – 2 Mrd. Euro. Zur Erreichung der Zielsetzungen der Bundesregierung aus dem Schienepakt – Verdopplung der Anzahl der Fahrgäste bis 2030 – sind zukünftig weitaus umfanglichere Investitionen notwendig als bisher vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit die Herangehensweise bei den Entscheidungen über die Bauwürdigkeit von Schienenprojekten besonders für den Regional- und S-Bahnverkehr verändert werden

<sup>2</sup> Daehrekommision 2012, Bodewigkommissionen I (2013) und II (2016), Expertenkommission im Auftrag des BMWI („Fratzscherkommission“ 2016).

sollte. Die notwendige weit höhere Leistungsfähigkeit des Eisenbahn-Personenverkehrs sollte sich nicht länger auf die ohnehin schon bevorzugten Fernverkehrs-Relationen beschränken, sondern muss insbesondere auch im Regional- und Nahverkehr Schritt halten können.

**Für die Einführung einer netzweiten, einheitlichen digitalen Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) sind dem Bedarf angemessene zusätzliche Mittel erforderlich.** Darüber hinaus sollten automatisiert fahrende Züge erprobt werden.

Rund 60 Prozent des deutschen Schienennetzes sind bereits elektrifiziert, also mit einer Oberleitung ausgestattet und damit für den Betrieb von E-Loks geeignet. Die Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag bis 2025 70 Prozent des Schienennetzes in Deutschland elektrifizieren. Durch die Steigerung des Anteils elektrifizierter Strecken kann der SPNV beschleunigt und somit ein Gewinn für die Mobilität in ländlichen Räumen erzielt werden. **Die Elektrifizierung sollte deshalb schnell vorangetrieben und auch nach 2025 weiterverfolgt werden. Hier bedarf es noch geeigneter Finanzierungs- und Entscheidungsinstrumente.** Zudem können durch die Dekarbonisierung im Schienenverkehr Abgas- und Lärmemissionen gesenkt werden. In diesem Zusammenhang wird die im Koalitionsvertrag des Bundes implementierte Stärkung des Schienenverkehrs im Rahmen des Schienenpakts 2030 begrüßt.

In den vergangenen 25 Jahren sind nach Angaben des Eisenbahnbundesamtes rund 5000 Kilometer des deutschen Schienennetzes stillgelegt worden. Neben der Elektrifizierung können mit der Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken – soweit verkehrlich sinnvoll – bei entsprechendem Potential Verlagerungen auf die Schiene generiert werden. **Insbesondere für den Personenverkehr ist die Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken von großer Bedeutung, da hierdurch ländliche Räume wieder erschlossen werden können und den Menschen die schnelle Anbindung an ein überregionales Verkehrsnetz ermöglicht wird.**

Bahnhöfe sind vielfach als multimodale Mobilitätsstationen geeignet und übernehmen darüber hinaus besonders in ländlichen Räumen auch Funktionen der Daseinsvorsorge. **Das Förderprogramm zur Steigerung der Attraktivität kleinerer Bahnhöfe in Deutschland sollte finanziell aufgestockt werden, darf nicht nur auf Bahnhöfe mit über 1000 Ein- und Aussteigern pro Tag begrenzt werden und sollte auch Möglichkeiten der Sanierung von (historischen) Bahnhofsgebäuden und Verknüpfungsstellen mit anderen Verkehrsträgern beinhalten.** Die überproportionale Verlagerung von damit verbundenen Lasten auf die Kommunen muss dabei unterbleiben, um das Programm schnell ausrollen zu können – die Lasten müssen entsprechend der Zuständigkeiten proportional verteilt werden.

## **A2: Eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur gewährleisten**

Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) umfasst das gesamte Straßennetz heute fast 13.000 Kilometer Autobahn und 38.000 Kilometer Bundesstraßen. Dazu kommen 87.000 Kilometer Landesstraßen, 92.000 Kilometer Kreis- und rund 659.000 Kilometer

Gemeindestraßen.<sup>3</sup> Die flächendeckende Erschließung aller Siedlungsflächen ist damit grundsätzlich gewährleistet. **Allerdings reichen die tatsächlichen Kapazitäten gerade der Hauptstrecken des Fernverkehrs vielfach nach wie vor nicht aus, um eine zeitgemäße Zuverlässigkeit und Nutzbarkeit sichern zu können.** Dieses Problem erhält zusätzliches Gewicht durch das unvermeidbare weitere Anwachsen gerade auch des Güterverkehrs. Wenn aber die Kapazität der Hauptachsen der Straßennetze nicht ausreicht, dann ergibt sich eine gefährliche und umweltschädliche Verdrängung von Verkehren in die nachgeordneten Netze und in die Wohnbereiche hinein.

**Eine qualitativ hochwertige Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist für Unternehmen ein zentraler Standortfaktor.** Laut aktueller Verkehrsverflechtungsprognose des Bundes (Juni 2014) ist bis 2030 von einem weiter stark zunehmenden Güter- (+38 Prozent gegenüber 2010) und Personenverkehr (+12 Prozent) auf der Straße auszugehen. Der Bedarf an einer modernen Infrastruktur insbesondere zur Entlastung der verkehrlichen Auswirkungen in den Städten und Gemeinden, wird zukünftig also weiter steigen.

Der **Bundesverkehrswegeplan 2030** berücksichtigt im Wesentlichen die vorrangigen Ausbaubedarfe, soweit diese voraussichtlich mit den ins Auge gefassten gesamten Investitionsumfängen innerhalb des zeitlichen Rahmens realisierbar sind. Es bleibt eine zentrale Herausforderung, dass die zusätzlichen Kapazitäten ausreichen, um die steigende Belastung v.a. mit Güterverkehr aufzufangen.

**Gegen den Substanzverzehr und den Investitionsstau bei den Bundesfernstraßen werden seitens des Bundes neben einem Investitionshochlauf seit 2016 als Lösungsansätze u.a. die Einführung der PKW-Maut und die Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft verfolgt.** Die strukturellen Veränderungen in den Zuständigkeiten dürfen nicht zu Übergangsproblemen hinsichtlich der Investitionstätigkeit führen.

**Um für den Ausbau und die Erhaltung des Straßennetzes den richtigen Maßstab zu setzen, ist eine sachgerechte Funktionszuordnung der Straßen für das Verkehrsnetz erforderlich. Ausgehend von der Funktionsfähigkeit des Netzes zur Erschließung der Fläche muss der Ausbau von Landes- und Kommunalstraßen von den jeweiligen Baulastträgern priorisiert werden.** Nach gegenwärtigem Stand werden die vorhandenen Finanzierungsinstrumente bei weitem nicht ausreichen, um den Substanzverzehr aller Landes- und Kommunalstraßen einschließlich Brückenbauwerken in einem noch erträglichen und verantwortbaren Zeitrahmen zu beseitigen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Länder das Auslaufen der Förderung des kommunalen Straßenbaus aus dem Entflechtungsgesetz nach 2019 in gleicher Höhe aus Landesmitteln kompensieren. Schon jetzt ist absehbar, dass die aktuellen Finanzierungsmöglichkeiten allein nicht ausreichen, um den Substanzverzehr auch nur der prioritären Landes- und Kommunalstraßen aufzuhalten oder gar zu beseitigen.

**Die Weiterentwicklung alternativer Antriebe und die Digitalisierung der Mobilität stellen zusätzliche Anforderungen an die Straßeninfrastruktur.**

<sup>3</sup> Vgl. Verkehr in Zahlen 2018/2019, S. 101.

So sind Länder und Kommunen finanziell nicht in der Lage, die erforderliche Ausstattung an Ladepunkten zum Schnell- und Normalladen an verkehrswichtigen Straßen vorzunehmen. Das zurzeit laufende Bundesprogramm über die Förderrichtlinie „Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“ sollte bis zur Erreichung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Ladeinfrastruktur in allen Landesteilen, gegebenenfalls auch über 2020 hinaus, fortgesetzt werden.

Zudem werden zurzeit in zahlreichen Modell- und Forschungsvorhaben die Chancen und Risiken des automatisierten und vernetzten Fahrens getestet. Systeme des automatisierten Fahrens sollten grundsätzlich mit der vorhandenen Straßeninfrastruktur auskommen; wenn ein signifikanter Nutzen (wie etwa Steigerungen der Effizienz oder der Verkehrssicherheit) zu erwarten ist, könnten sich Anpassungen oder Ergänzungen der vorhandenen Infrastruktur für das automatisierte Fahren als sinnvoll erweisen. **Straßengebundene Lösungen sind von Ländern und Kommunen nicht in notwendigem Umfang flächendeckend finanzierbar.** Nur netzunabhängige Lösungen können unter der Voraussetzung der Bedarfsabdeckung durch Breitband und Mobilfunk auch eine Anwendung innovativer Systeme in der Fläche ermöglichen und weitere Ungleichheiten vermeiden.

### **A3: Eine leistungsfähige Radverkehrsinfrastruktur gewährleisten**

Gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Kommunen ist es, den Radverkehr attraktiver und sicherer zu machen. **Für Planung, Bau und Unterhaltung von Radverkehrsinfrastruktur im öffentlichen Verkehrsraum sind grundsätzlich die Straßenbaulastträger verantwortlich.** Für das überwiegende Straßennetz sind das die Kommunen.

**Der seit Januar 2013 geltende „Nationale Radverkehrsplan 2020 – Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln“ hält für 2020 einen Anteil des Radverkehrs von 15 Prozent an den insgesamt zurückgelegten Wegen für möglich.** Dieser Anteil wird jedoch nicht in allen Regionen Deutschlands gleichermaßen erreicht. Es gibt ein Nord(West)-Süd-Gefälle, sowie starke Unterschiede zwischen Stadt und Land. So fehlt es in ländlichen Räumen häufig noch an der Grundinfrastruktur; auch können Ausbau und Unterhaltung der Radverkehrsinfrastruktur mit dem steigenden Bedarf nicht immer Schritt halten. Hinzu kommt, dass die bestehende Radverkehrsinfrastruktur vielerorts an aktuelle technische Standards angepasst werden sollte. Allerdings sind auch in dünn besiedelten ländlichen Kreisen 56 Prozent der zurückgelegten Wege unter 5 km lang und könnten – bei einem sicheren und lückenlosen Radwegnetz – zumindest in Teilen verstärkt per Rad zurückgelegt werden<sup>4</sup>. **Bei der Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans sollten ländliche Räume daher stärker berücksichtigt werden, insbesondere sollten Lücken geschlossen und die Radwege möglichst optimal mit dem öffentlichen Verkehr vernetzt werden. Auch sollten die Standards in den Bereichen Information und Kommunikation angepasst werden sowie die Sicherheit des Radverkehrs in die Planungen einbezogen werden.**

**In den Ballungsräumen kann der Radverkehr Entlastungseffekte beim motorisierten Individualverkehr erzielen, in ländlichen Räumen die Erreichbarkeit des öffentlichen Verkehrs erhöhen und insbesondere Berufspendler unterstützen.** Dies kann durch die Entwicklung sicherer Fahrradrouten im Stadtverkehr, die Fortsetzung des Baus von straßenbegleitenden Radwegen und die Kombination von Radwegen mit ländlichem Wegebau und mit touristischen Radwegen erreicht werden.

**Zur Erhöhung des Anteils des Radverkehrs am Verkehrsaufkommen müssen Bund und Länder weiterhin Verantwortung für wichtige Infrastrukturprojekte übernehmen.** Der Bund sollte insbesondere Radwege entlang von Bundesstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesschienenwegen bauen, sowie Radschnellwege und Pilotprojekte stärker fördern. Auch sollten Radschnellwege entlang der Autobahnbrücken vom Bund finanziert werden.

**Die Bundesförderung für den Radverkehr sollte zügig auf 200 Mio. Euro entsprechend der Ankündigung des ersten Dieseltopfes am 2. August 2017 angehoben werden.** Der Ermessensspielraum bezüglich der Förderung auch im Rahmen des § 5a FStrG bei abweichender Straßenbaulast sollte stärker genutzt und zugunsten der Förderung ausgelegt werden. Darüber hinaus sollten Tunnel, Brücken oder vergleichbare Bauwerke für zentrale Radverkehrsverbindungen zukünftig verstärkt gefördert werden.

**Wichtig ist ferner die Schaffung sicherer Abstellmöglichkeiten für Fahrräder z.B. an Bahnhöfen und Endhaltestellen des ÖPNV.** Dadurch kann weiteren Pendlern die Nutzung von Bahn/ÖPNV und Fahrrad als Alternative zum Auto attraktiver ermöglicht werden. Ferner kann der Bund auch regulativ einen Beitrag für eine zügige Infrastrukturentwicklung leisten, indem er für eine bessere Radverkehrsführung z.B. die Zulassung von Schutzstreifen für den Radverkehr im Außenbereich prüft und die Anlage von Fahrradstraßen in den Städten erleichtert. Innovationen müssen leichter und umfassender erprobt werden. Zudem sollte untersucht werden, ob sich aus der Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht infolge der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 18.11.2010 - 3 C 42.09) mögliche Hemmnisse des Infrastrukturausbaus ergeben haben, die beseitigt werden sollten.

**Schließlich sollte auch die zunehmende Verbreitung von Elektromobilität im Radverkehr (Pedelegs und E-Bikes) in den Programmen von Bund, Ländern und Kommunen stärker berücksichtigt werden.** Während in den Metropolen nur ca. 20 Pedelegs auf 1.000 Einwohner kommen (= 3 Prozent der Haushalte), sind es in den kleinstädtischen, dörflichen Räumen dreimal so viele (=8-10 Prozent der Haushalte)<sup>5</sup>. Durch die Zunahme der Pedelegs und E-Bikes werden neue Regionen und Zielgruppen für den Radverkehr erschlossen (z.B. Berufsverkehr, Pendeln zwischen Stadt/Umland, hügelige Regionen, größere Einzugsbereiche der Knotenpunkte des ÖPNV etc.). Dadurch ergeben sich aber auch besondere Herausforderungen an die Radinfrastruktur und die Verkehrssicherheit.

<sup>4</sup> Vgl. Infas & DLR (2018): Mobilität in Deutschland. Tabellarische Grundauswertung. Bonn. URL: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Tabellenband\\_Deutschland.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Tabellenband_Deutschland.pdf), S. 45 (Tabelle A W12).

<sup>5</sup> Vgl. Infas & DLR (2018): Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht. Bonn. URL: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf), S. 39.

**Um eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten, empfehlen wir:**

- die Schienenverkehrsinfrastruktur stärker zu fördern, indem
  - die Investitionen in die Schienenwege deutlich erhöht werden,
  - die Umsetzung des Deutschlandtaktes und Digitalisierung des Schienennetzes forciert wird,
  - sowohl Haupt- als auch Nebenstrecken des Schienennetzes elektrifiziert werden,
  - stillgelegte Bahnstrecken reaktiviert werden,
  - kleinere Bahnhöfe durch Sanierungsmaßnahmen attraktiver gestaltet werden.
- die Straßenverkehrsinfrastruktur stärker zu fördern, indem
  - der Aufbau der Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität weiter vorangetrieben wird,
  - bei der Förderung des automatisierten Fahrens vorrangig solche Systeme unterstützt werden, die keinen Eingriff in den Straßenbaukörper verlangen,
  - für Landes- und Kommunalstraßen eine sachgerechte Funktionszuordnung für das Verkehrsnetz – und dadurch eine stärkere Priorisierung durch die jeweiligen Baulasträger – durchgeführt wird.
- die Radverkehrsinfrastruktur stärker zu fördern, indem
  - bei der Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans und in den Radverkehrsnetzen der Länder ländliche Räume stärker berücksichtigt und besser mit dem öffentlichen Verkehr vernetzt werden,
  - die bestehende Radverkehrsinfrastruktur an aktuelle technische Standards angepasst wird,
  - Radinfrastruktur sicherer gemacht wird,
  - die Investitionen in den Bau von Radwegen erhöht sowie Pilotprojekte stärker gefördert werden,
  - sichere Abstellmöglichkeiten für Fahrräder z.B. an Bahnhöfen und Endhaltestellen des ÖPNV geschaffen werden,
  - die zunehmende Verbreitung von Elektromobilität im Radverkehr (Pedelects) in den Programmen von Bund, Ländern und Kommunen im Hinblick auf veränderte Anforderungen hinsichtlich der Radverkehrsinfrastruktur stärker berücksichtigt werden.

**Handlungsempfehlung B:  
Vernetzung der Verkehrsangebote verbessern:  
Multi- / Intermodalität mit einem starken  
Öffentlichen Verkehr (ÖV)**

**Ein Mobilitätssystem, das verschiedene Mobilitätsangebote intelligent multi- und intermodal vernetzt, ermöglicht eine leistungsfähige Mobilität für Personen und Güter.** Das gilt verkehrsmittelübergreifend wie auch für die einzelnen Verkehrsmittel.

**Doch Multi- und Intermodalität wird nur gelingen, wenn dafür auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen und die Kombination verschiedener Fortbewegungsmittel für die Menschen komfortabel ist.** Es gilt insbesondere, den motorisierten Individualverkehr, der gerade in ländlichen Räumen stark verbreitet ist, besser mit dem ÖPNV in anliegenden verdichteten Regionen oder Ballungsräumen zu verknüpfen und funktionierende Schnittstellen für tägliche Land-Stadt- bzw. Stadt-Land-Verbindungen zu schaffen.

**Daher bedarf es einer stärkeren Förderung des Aufbaus von Mobilitätsstationen als physischem Ort der Verknüpfung unterschiedlicher Mobilitätsformen an ÖPNV-Haltestellen, aber auch unabhängig vom ÖPNV.** Bspw. sollten – wo sinnvoll und möglich – Haltestellen mit Park&Ride-Parkplätzen und Fahrradparkhäusern als Wechsellpunkte vernetzter Mobilität sowohl in ländlichen Räumen wie auch im Ballungsrandbereich sichergestellt werden. Hier sind gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

**Um funktionierende intermodale Reiseketten zu ermöglichen, ist es außerdem notwendig, dass die Hauptachsen im öffentlichen Verkehr gestärkt, das Netz der Zubringerverkehre deutlich ausgeweitet und die Takte sowie – soweit möglich – auch Tarifsysteme aufeinander abgestimmt werden.**

**Die Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen, die Umsetzung des Deutschlandtakts voranzutreiben. Die Länder unterstützen dies ausdrücklich,** da damit insgesamt ein deutlich besseres, zwischen Fern- und Nahverkehr abgestimmtes Angebot erzielt und das Bahnnetz durch die Einbindung des Güterverkehrsnetzes effizienter ausgenutzt werden kann („Robustes Netz“). **Die dafür notwendigen Aus- und Neubaumaßnahmen müssen entsprechend zügig ermittelt, ausreichend dotiert und realisiert werden.** Die bereits bestehenden Nahverkehrstakte der Länder sollten dabei bestmöglich integriert werden und – wo sinnvoll und noch nicht geschehen – durch landesbedeutsame (Schnell-)Buslinien ergänzt werden.

Der Busverkehr sichert schließlich nicht nur die Mobilität von Schülerinnen und Schülern, sondern erfüllt eine wesentliche Erschließungs- und eine Zubringerfunktion zum Eisenbahnverkehr. **Vertaktete regionale Bussysteme können eine sinnvolle Ergänzung oder Alternative zum SPNV in**

**der Fläche sein und können die Nachfrage bündeln.** Diese Bussysteme sind die Grundvoraussetzung für eine Feinerschließung durch alternative Bedienformen im ÖPNV.

**Für die Feinerschließung sollten Systeme mit kleineren Fahrzeugen bzw. flexibleren Fahrzeiten zum Einsatz kommen.** Hierfür können bereits bestehende Möglichkeiten im geltenden Ordnungsrahmen des PBefG noch stärker genutzt werden. Im Zuge der Umsetzung des Koalitionsvertrages Bund sollen das PBefG insbesondere unter dem Aspekt der Digitalisierung modernisiert und etwaige Regelungshindernisse beseitigt werden – ohne die Funktion der Daseinsvorsorge des ÖPNV zu gefährden.

**Neben den On-Demand-Angeboten des ÖPNV sollten weitere Zubringersysteme gestärkt werden.** So sollte zum verbesserten Einsatz von Bürgerbussen als Ergänzung zum ÖPNV das Ehrenamt weiter gestärkt werden. Auch die Unterstützung kleiner Projekte im Rahmen der Nachbarschaftshilfe könnte ein Förderprogramm zur Mobilität in ländlichen Räumen verbessern. Die Handhabbarkeit und Sicherheit für Fahrer und Mitfahrer kann durch Ortungssysteme sowie digitale Buchungsportale mit integrierten Bewertungssystemen erhöht werden.

**Als Zubringerverkehr für den ÖPNV spielt auch die Nahmobilität mit dem Fahrrad und den sich ausweitenden Formen der Mikromobilität eine bedeutende Rolle** (siehe Handlungsempfehlung A3).

**Es gilt immer: Alle neuen Angebotsformen müssen mit der bereits bestehenden Angebotsstruktur abgestimmt werden, damit sie Teil intermodaler Wegekettens werden. Den zentralen Baustein hierfür stellt der klassische ÖPNV dar.** Er sollte durch neue, ergänzende Angebote nicht geschwächt, sondern gestärkt werden. Somit dürfen neue Angebotsformen nicht den öffentlichen Verkehrsinteressen entgegenstehen. Das schließt ein, dass der zuständige Träger den bestehenden ÖPNV regelmäßig auf seine Schwerpunktsetzungen hin überprüft und bedarfsgerecht anpasst.

**Neue Mobilitätsangebote und ein neues Mobilitätsverhalten der Menschen bedingen einander. Daher bedarf es der Implementierung eines möglichst regional aufgestellten Mobilitätsmanagements in den Kommunen.** Die Zusammenarbeit sollte gestärkt und vernetzt werden. Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, die eng mit den Kommunen und den Anbietern von ÖV verwoben sind, sollten bei der Entwicklung und Umsetzung eines kommunalen Mobilitätsmanagements „Hilfe zur Selbsthilfe“ bieten, sei es als eigene Leistung oder durch Fortbildung bzw. durch Vernetzung bestehender Akteure.

**Eine wichtige Voraussetzung für eine möglichst unkomplizierte Kombination des ÖPNV mit anderen Verkehrsmitteln ist, dass den Nutzern transparente, möglichst echtzeitbasierte Informationen über intermodale Fahrverbindungen zur Verfügung stehen.** In sämtlichen Räumen sollten Daten in hoher Qualität für Planung, Betrieb, Steuerung, Information und Vertrieb bereitstehen und diskriminierungsfreie Schnitt-

stellen zur Vernetzung vorgesehen werden. **Eine Koordination von Bund, Ländern und Kommunen zu Mobilitätsdaten sollte angestrebt werden.** Der Open Data-Ansatz sollte weiterverfolgt und eine transparente und diskriminierungsfreie Bereitstellung bzw. Nutzungsmöglichkeit hergestellt werden. Dazu empfehlen wir, Soll-, Ist- und möglichst Echtzeitdaten in Form von etablierten Standards verfügbar zu machen. Durch die Zurverfügungstellung und intelligente Nutzung von Mobilitätsdaten sind bereits verschiedene Angebote entstanden und werden noch weitere Mobilitäts- bzw. Informationsangebote entstehen, die den Nutzern die Planung und Entscheidung der Verkehrsmittelwahl erleichtern oder erst ermöglichen werden. Die Chancen der Digitalisierung sollten dafür genutzt werden und bisher bereits bestehende, zumeist monomodale Informationsangebote (Internetseiten, Apps) um Angaben zu intermodalen Reiseketten erweitert oder solche Angebote neu geschaffen werden.

**Um die Vernetzung zwischen den Verkehrsträgern zu verbessern, empfehlen wir:**

- den Aufbau von (möglichst barrierefreien) Mobilitätsstationen stärker durch Bund und Länder zu fördern,
- Hauptachsen und Zubringerverkehre zu identifizieren, auszuweiten und besser aufeinander abzustimmen und dabei die Anbindung der ländlichen Räume an die ÖPNV-Hauptachsen deutlich auszuweiten,
- die auskömmliche Finanzierung des ÖPNV inkl. der vertakteten Zubringerverkehre sicherzustellen,
- die zügige Umsetzung des Deutschlandtakts inklusive der Abstimmung von Fern- und Nahverkehrstakten voranzutreiben,
- Beratungs- und Unterstützungsangebote für regionales/kommunales Mobilitätsmanagement aufzubauen und zu fördern sowie den überregionalen Austausch zum Mobilitätsmanagement zu unterstützen,
- lokale Mitfahrinitiativen, Bürgerbusse, Ride- und Carsharing wo möglich und sinnvoll zu fördern,
- die Entwicklung und Vernetzung von Mobilitätsplattformen/Informationsangeboten und die Bereitstellung standardisierter Mobilitätsdaten zu fördern.

**Handlungsempfehlung C:  
Innovative Mobilitätskonzepte (insb. On-Demand) ermöglichen**

**On-Demand-Bedienformen, d.h. die zeitnahe und flexible Bedienung von Nachfrage, werden dank der Digitalisierung deutlich verbessert und können das ÖPNV-Gesamtsystem und Ineinandergreifen der verschiedenen Verkehrsträger stärken.** Feststehende Haltestellen können durch virtuelle Haltestellen ergänzt werden. Durch flexible, intelligent gesteuerte Routenführungen können Passagiere an vorab festgelegten Haltestellen oder – je nach Ausgestaltung – der Haustür abge-

holt und wieder abgesetzt werden. Eine solche Bedienform orientiert sich stärker als bisher an dem tatsächlichen Bedarf und den Wünschen der Nutzer.

**Wichtig ist, dass diese Systeme ergänzend zum vertakteten, liniengebundenen ÖPNV mit hoher Bündelungswirkung eingesetzt werden und den ÖPNV insgesamt somit nicht ersetzen, sondern weiterentwickeln.**

**Dieser bedarfsgesteuerte Verkehr stellt insbesondere für ländliche Räume eine große Chance dar.** Die Mobilität in ländlichen Räumen kann durch neue, zusätzliche On-Demand-Angebote erheblich verbessert werden.

Allerdings sind kommerzielle Unternehmen in ländlichen Räumen im Unterschied zu urbanen Räumen aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht bzw. kaum aktiv. Diese Verkehre müssen in ländlichen Räumen – wo erforderlich – entsprechend öffentlich (ko-)finanziert werden. Gleichzeitig sollten den neuen Anbietern in den ländlichen Räumen – wo nötig – Auflagen für eine Mindestversorgung im Sinne der Daseinsvorsorge gemacht werden. Hierzu sollte geprüft werden, ggfs. Mindest-Erreichbarkeiten für zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge bundesweit einheitlich festzulegen.

**Es gilt, bedarfsorientierte On-Demand-Verkehre intelligent in das bestehende ÖPNV-Gesamtsystem zu integrieren. Neben den Chancen für die ländlichen Räume und das Stadt-Umland müssen aber auch mögliche Risiken für urbane Räume berücksichtigt werden, die sich bei einer völlig unregulierten Zulassung neuer Mobilitätsanbieter ergeben könnten.** Eine „Rosinenpickerei“ der neuen Anbieter würde zu geringeren Nutzerzahlen des ÖPNV in besonders verkehrsreichen Gegenden führen. Dadurch könnte das Gesamtsystem des ÖPNV, das einer gesetzlichen Verpflichtung unterliegt, für eine Mindestversorgung auch in Randzeiten und Randgebieten zu sorgen, gefährdet werden. Eine Einbindung dieser Mobilitätsformen in den ÖPNV erfordert geeignete Schnittstellen zwischen ÖPNV und ergänzenden Verkehren. Zu prüfen ist eine Einbindung in Tarifstrukturen, ggf. gegen Vergütung der Zubringerfunktion dieser Dienste zum ÖPNV/SPNV in städtischen und ländlichen Räumen.

**Zum Durchbruch könnten die nachfrageorientierten Angebote gelangen, wenn die bedarfsgesteuerten Fahrzeuge in Zukunft fahrerlos unterwegs sein können.** Dann wären Kosteneinsparungen und räumliche Ausweitungen der Angebote gerade in den ländlichen Räumen möglich. Bis es soweit ist, gilt es, das Angebot zu stärken und die Forschung zum automatisierten Fahren weiter intensiv zu fördern – bspw. in definierten Quartieren und ländlichen Gemeinden, in denen die Auswirkungen neuer Mobilitätsangebote auf städtische und ländliche Räume untersucht werden.

**Um die Chancen innovativer, digitaler Mobilitätskonzepte für die ländlichen Räume nutzen zu können, empfehlen wir:**

- die bestehenden Möglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zu atypischen und experimentellen Mobilitätsformen in vollem Umfang im Sinne möglichst vieler und attraktiver Mobilitätsangebote für die Bevölkerung einzusetzen,
- den Nahverkehrsplan des Aufgabenträgers für die Genehmigungsentscheidung in den Mittelpunkt zu stellen,
- eine Novellierung des PBefG,
- die etwaige Hürden für innovative Mobilitätsformen reduziert und die reguläre Genehmigungsfähigkeit neuer Mobilitätsangebote ermöglicht,
- die eine Konkurrenz von On-Demand-Systemen zum ÖPNV vermeidet und dessen Ergänzung fördert,
- die bei nachweislichem Erfolg von experimentellen neuen Angebotsformen einen Weiterbetrieb über ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ermöglicht,
- die den Aufgabenträgern explizit Gestaltungsspielräume einräumt, um neuen Anbietern ggf. Auflagen bezüglich einer Mindestversorgung in ländlichen Räumen zu machen,
- mehrere typische ländliche Modellregionen auszuwählen und zu fördern, um dort die Effekte neuer digital unterstützter On-Demand-Bedienformen großflächig zu erproben.

### **Handlungsempfehlung D: Die Verstetigung von Modellprojekten erleichtern und Erkenntnisse kontinuierlich und bundesweit transferieren**

Innovative Ideen im Verkehrsbereich, die in Modellprojekten und mit Ausnahmegenehmigungen realisiert und erprobt werden, schaffen es nicht häufig genug, den Status als Modellprojekt zu verlassen und in einen flächendeckenden Regelbetrieb überführt zu werden. Ein häufiges Problem ist dabei die nicht ausreichende Finanzierung. **Es muss deshalb erreicht werden, dass erfolgreiche Modellprojekte einfacher in eine Regelfinanzierung gebracht werden.** Auch für Modellvorhaben in der Raumordnung (sog. „MOROs“) wird diese Problematik diskutiert. Die besondere Herausforderung besteht auch hier darin, den Übergang in den Regelbetrieb zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Auch für Modellvorhaben im Bereich „Mobilität“ erscheint das sinnvoll. Wichtig dabei ist, dass lediglich der Übergang in den Regelbetrieb gefördert, nicht aber die Regelfinanzierung übernommen wird. Ein entsprechendes Förderprogramm sollte zuvor mit dem Bundes- und ggf. den betroffenen Landesrechnungshöfen abgestimmt werden.

Gleichzeitig werden die aus den Modellprojekten gewonnenen Erkenntnisse, z.B. auch aus der wissenschaftlichen Begleitforschung, oftmals nicht veröffentlicht und anderen interessierten Kommunen und Gemeinden nicht zur Verfügung gestellt. Zwar ist nicht jedes Projekt, das in einer bestimmten Region funktioniert, eins zu eins auf eine andere Region übertragbar. **Allerdings wäre es sinnvoll, wenn eine interessierte Kommune alle Informationen über ein durchgeführtes Projekt einer anderen Kommune, z.B. über die Förder- und Genehmigungsbedingungen etc., erhalten und zur eigenen Überprüfung hinsichtlich einer Übertragbarkeit nutzen könnte.**

**Genehmigungsbehörden sollten auf die Erfahrungen anderer Behörden zurückgreifen können und dadurch z.B. eine Beschleunigung der Verfahrensdauer sowie eine Vereinheitlichung der Genehmigungspraxis erreichen.** Ein solcher Informationsaustausch, d.h. eine Veröffentlichungspflicht von Genehmigungen durch Behörden, sollte für ganz Deutschland systematisiert vorgenommen werden, so dass Best Practice-Beispiele schneller bundesweit ausgerollt werden können.

**Zu diesem Zweck sollte eine von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam betriebene Plattform geschaffen werden, die übergreifend Projekte typisiert und Informationen darüber auf einer zentralen Datenplattform zur Verfügung stellt.** Um die Erkenntnisse aus Modellvorhaben in die Fläche zu bringen und praxisnah zu vermitteln, könnte diese Institution auch Schulungen und Trainings zum kommunalen Mobilitätsmanagement anbieten, insbesondere für solche Regionen, für die dies auf Landesebene (noch) nicht angeboten wird (wie oben).

**Um Innovationen im Mobilitätsbereich zu fördern und schneller in den ländlichen Räumen zu verbreiten, empfehlen wir:**

- eine bundesweit vergleichbare Veröffentlichungspflicht für Genehmigungen durch die Genehmigungsbehörden einzuführen; der Bund sollte diese Genehmigungen zentral bündeln, systematisieren und verfügbar machen,
- einen leichteren Übergang von erfolgreichen Modellprojekten in einen Dauerbetrieb und eine Regelfinanzierung zu gewährleisten,
- einen besseren Informationstransfer von Best Practice-Beispielen sicherzustellen; beispielsweise durch die Einrichtung einer Plattform, die Informationen zu Projekten auswertet und kostenfrei zur Verfügung stellt.



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Abschlussbericht der Facharbeitsgruppe 5 „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“

Vorsitz: Ministerialdirektorin **Vanessa Ahuja**, Leiterin der Abteilung V (Teilhabe, Belange von Menschen mit Behinderungen, Soziale Entschädigung, Sozialhilfe) im **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Ko-Vorsitz: Ministerialdirigentin **Dr. Sonja Optendrenk**, Leiterin der Leitungsabteilung im **Bundesministerium für Gesundheit**

Ko-Vorsitz: Ministerialdirigent **Dr. Michael Hempel**, Leiter der Abteilung VIII 2 (Soziales) im **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein**  
Inhaltsverzeichnis



# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	100
0. Einleitung.....	101
1. Allgemeine Ausgangslage .....	102
2. Thematische Schwerpunkte der Facharbeitsgruppe 5.....	102
2.1 Eine gute medizinische und pflegerische Versorgung und Angebote der örtlichen Altenhilfe für alle sicherstellen .....	102
Ausgangslage.....	102
Inhaltliche Schwerpunkte .....	102
Ziele .....	103
Vorschläge und Handlungsempfehlungen .....	103
2.2 Zugänge zu Bildung und Weiterbildung strukturell verbessern .....	105
Ausgangslage.....	105
Inhaltliche Schwerpunkte .....	105
Ziele .....	105
Vorschläge und Handlungsempfehlungen .....	105
2.3 Kultur für alle in urbanen und ländlichen Räumen stärken.....	107
Ausgangslage und inhaltliche Schwerpunkte.....	107
Ziele .....	108
Vorschläge und Handlungsempfehlungen .....	108
2.4 Barrieren abbauen - Barrierefreiheit verwirklichen.....	108
Ausgangslage.....	108
Inhaltliche Schwerpunkte .....	109
Ziele .....	109
Vorschläge und Handlungsempfehlungen .....	109
2.5 Regionale Arbeitsmärkte aktiv gestalten .....	110
Ausgangslage.....	110
Inhaltliche Schwerpunkte .....	111
Vorschläge und Handlungsempfehlungen .....	111
3. Mitglieder der Facharbeitsgruppe 5 .....	113
4. Impressum.....	113

## Zusammenfassung

Die Facharbeitsgruppe (FAG) 5 „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ hat in ihrem gemeinsam von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erarbeiteten Abschlussbericht konkrete Vorschläge und Handlungsempfehlungen zu zentralen Aspekten der Daseinsvorsorge entwickelt. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands - unter Beachtung der ihnen immanenten wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, demografischen, naturräumlichen und finanziellen Unterschiede - geleistet werden. Diese gesamtgesellschaftliche Herausforderung kann nur gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden.

Die FAG 5 hat diskutiert, wie (1.) eine gute medizinische und pflegerische Versorgung und Angebote der örtlichen Altenhilfe für alle sichergestellt, (2.) Zugänge zu Bildung und Weiterbildung strukturell verbessert, (3.) Kultur für alle in urbanen und ländlichen Räumen gestärkt, (4.) Barrieren abgebaut und Barrierefreiheit verwirklicht sowie (5.) regionale Arbeitsmärkte aktiv gestaltet werden können.

(1.) Zur Überwindung von Sektorengrenzen und von räumlichen Entfernungen sollen digitale bzw. telemedizinische Anwendungen ausgebaut werden. Einbezogen werden sollen dabei auch Mobilitätskonzepte oder erweiterte (digitale) Versorgungsangebote durch Apotheken. Besondere Bedeutung hat auch die Verbesserung der Notfallversorgung. Zur Förderung des medizinischen Nachwuchses in den Regionen muss die Attraktivität der vertragsärztlichen Versorgung für junge Ärzte/innen gesteigert werden. Über die Maßnahmen des „Masterplans Medizinstudium 2020“ hinaus können die Kommunen hierzu mit attraktiven Arbeits- und Lebensbedingungen einen wichtigen Beitrag leisten. Auch der Weg einer Landarztquote, wie ihn einzelne Länder gehen, kann ein Beitrag zur Sicherung des medizinischen Nachwuchses in ländlichen Regionen sein. Um die Ärzte/innen in unterversorgten Gebieten zu entlasten, sollen die Voraussetzungen für die Delegation von ärztlichen Leistungen an medizinisches Fachpersonal erleichtert werden. Um Pflegekräfte zu entlasten und Pflegestrukturen zu stärken, sollen verschiedene Maßnahmen ergriffen werden: Dazu gehören eine stärker am Sozialraum orientierte Pflegestruktur, mehr aktive kommunale Mitgestaltungsmöglichkeiten bei Versorgungsverträgen, die Einrichtung kommunaler und von den Pflegekassen geförderter Netzwerke für die Versorgung Pflegebedürftiger, der Abschluss von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit der Sozialberatung in der Kommune mit der örtlichen Pflegeberatung der Pflegekassen und die Einrichtung von Pflegestützpunkten. Bei Bedarf können die Länder die Rolle der Kommunen durch Auflage von Investitionsprogrammen mit dem Ziel stärken, ein ausreichendes Angebot an Pflegeeinrichtungen zu schaffen. In der Pflegeversicherung sollen die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen besser unterstützt werden und selbstbestimmt ihre Pflege- und Unterstützungsleistungen entsprechend ihrem individuellen Bedarf wählen können, z. B. durch ein Entlastungsbudget für die häusliche Pflege.

(2.) Die Verbesserung der Zugänge zu Bildungs- und Weiterbildungsangeboten des lebensbegleitenden Lernens für alle Bürger/innen leistet einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hieran arbeiten Bund, Länder und Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gemeinsam. Maßnahmen in drei zentralen Handlungsfeldern sind erforderlich. 1.) Bildungsinfrastruktur sichern und verbessern: Die Bereitstellung von Bildungs- und Betreuungsangeboten ist ein wesentlicher Standortfaktor. Hierzu gehören z. B. ein wohnortnah erreichbares Schulangebot sowie ein individueller Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter, der ab dem Jahr 2025 eingeführt werden soll. Mit dem „DigitalPakt Schule“ werden Investitionen in die digitale Infrastruktur von Schulen realisiert, um bundesweit eine gleichwertige digitale Ausstattung in Schulen zu ermöglichen. 2.) Vernetzung, Kooperation und Koordinierung auf kommunaler Ebene verbessern: Um die vielfältigen Herausforderungen im Bildungsbereich zu bewältigen, sollen moderne Bildungsmanagementstrukturen und übergreifende Kooperationsnetzwerke gestärkt werden. Beispielsweise sollen die Ausbildungsmöglichkeiten, der Zugang zu weiterführender Hochschulbildung sowie die Rahmenbedingungen der Weiterbildung in strukturschwachen Regionen gezielt verbessert werden. 3.) Qualität von Bildung und Weiterbildung sichern: Die zielgerichtete Weiterentwicklung der Bildungsforschung ist notwendig, gleichzeitig müssen aktuelle Ergebnisse aus Wissenschaft und Forschung verstärkt und systematisch in die Praxis gebracht werden. Die Digitalisierung der Bildung verlangt neue, einfach konstruierte und individuelle Förderinstrumente für die Erwachsenen- und Weiterbildung.

(3.) Kunst und Kultur bieten eine geistige Heimat, stiften Identität und schaffen Gemeinschaft. Sie bereichern das Leben unabhängig von Alter, Herkunft oder Wohnort und leisten einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der niederschwellige Zugang zu kulturellen Angeboten und entsprechender Infrastruktur ist Teil der kommunalen Daseinsvorsorge. Ziel ist es, Kultur und kulturelle Bildung in urbanen und ländlichen Räumen für alle zugänglich zu machen, und so die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu verbessern. Kultureinrichtungen sollten daher, neben konkreten kulturellen Angeboten, auch als Institutionen gefördert und gestärkt werden, weil sie öffentlichen Raum für Begegnung bieten, Kontinuität darstellen und daher im besten Sinne zur Daseinsvorsorge gehören. Daher sind eine kontinuierliche Kulturförderung in ländlichen und urbanen Räumen, die Förderung von örtlichen Bildungs- und Kulturinfrastrukturen als kulturelle und soziale Orte (sogenannte Dritte Orte), die Unterstützung der Vereinsarbeit, Koordinierung und Vernetzung der Aktivitäten und Akteure sowie die Förderung für die denkmalgerechte Sanierung von Kulturdenkmälern wesentliche Handlungsempfehlungen für die Zukunft.

(4.) Die Verwirklichung von Barrierefreiheit in Deutschland ist ein wichtiger Schritt zu einer inklusiven Gesellschaft und der Anpassung an den demografischen Wandel. Damit werden für die Menschen vor Ort (insbesondere Menschen mit Behinderungen, Ältere, junge Familien) zeitnah konkrete Verbesserungen geschaffen und die Kommunen bei der Her-

stellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unterstützt. Hierfür wird ein vom Bund finanziertes Förderprogramm aufgelegt, das beispielsweise beim Umbau von nicht barrierefreien Arztpraxen und anderer Gesundheitsdienstleistungen in für alle zugängliche Räumlichkeiten ansetzt, barrierefreie Mobilität vorantreibt und digitale Zugänglichkeit fördert. Eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne soll dies begleiten, um öffentliches Bewusstsein für den Bedarf und die Chancen einer barrierefreien Gesellschaft zu stärken. Darüber hinaus soll ein Unterstützungssystem für Länder und Kommunen, angesiedelt bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit, aufgebaut und die „Initiative SozialraumInklusiv“ (ISI) fortgeführt werden, die mehr Bewusstsein für die vielen Entwicklungspotenziale für ein Leben ohne Barrieren verdeutlichen soll. Barrierefreiheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weshalb alle gesellschaftlichen Akteure wie Bund, Länder, Kommunen, Unternehmen, Vereine, Verbände und Private daran mitwirken müssen. Bei der Verwirklichung von Barrierefreiheit werden die Zuständigkeiten im föderalen System beachtet, gleichwohl sollen Synergien bei der Zusammenarbeit genutzt werden.

(5.) Teilhabe am Arbeitsleben und gute Arbeitsbedingungen sind die Grundlage für ein selbstbestimmtes Erwerbsleben in allen Regionen. Damit die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der jeweiligen Region zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation beitragen können, ist eine Verzahnung personenbezogener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit den Anforderungen lokaler Arbeitgeber und den lokalen bzw. regionalen Gegebenheiten erforderlich. Seit 1. Januar 2019 kann die Anpassung und Fortentwicklung der beruflichen Kompetenzen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch unabhängig von Qualifikation, Alter und Betriebsgröße gefördert werden, damit sie sich für Engpassberufe qualifizieren oder neue Anforderungen infolge von Strukturwandel oder Technologieeinsatz erfüllen. Mit dem Gesamtkonzept „MitArbeit“ hat die Bundesregierung zudem eine Grundlage geschaffen, um Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Aufgabe wird sein, vor Ort dafür Sorge zu tragen, dass diese Möglichkeiten bekannt gemacht und genutzt werden. Regionalen Netzwerken und Verbänden kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Eine enge Kooperation von Jobcenter, Agentur für Arbeit und Jugendamt sowie Schulen, ist notwendig, um Jugendliche aus sozial benachteiligten Familien oder solchen, die von Langzeitleistungsbezug oder Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, zu unterstützen und zu fördern.

## 0. Einleitung

Das Bundeskabinett hat mit Einsetzungsbeschluss vom 18. Juli 2018 vereinbart, gemäß dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag (Zeilen 5473 ff.), im Rahmen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ „insbesondere konkrete Vorschläge zu allen wesentlichen Aspekten der Daseinsvorsorge, zu gezielten Strukturverstärkungen in den Ländern und Kommunen sowie zu Maßnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe für Kommunen [zu] entwickeln.“

Ziel der Kommission ist die Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Entwicklungen und des demografischen Wandels in Deutschland. Hierdurch soll ein konkreter Beitrag zur nachhaltigen Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands geleistet werden. In sechs Facharbeitsgruppen (FAG) wurden Berichte erstellt, die als Grundlage für den Gesamtkommissionsbericht dienen.

Eine der Facharbeitsgruppen ist die FAG 5 „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“, in der das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Vorsitz hat. Den Ko-Vorsitz für die Bundesregierung hat das Bundesministerium für Gesundheit und für die Länder, gemäß dem Beschluss der Jahreskonferenz der Chefin und Chefs der Senats- und Staatskanzleien der Länder vom 13./14. September 2018, das Land Schleswig-Holstein.

Gemäß dem Einsetzungsbeschluss konnten sich alle Bundesressorts einschließlich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie der Beauftragte der Bundesregierung für Mittelstand und für die neuen Bundesländer, alle Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände an der Diskussion und Erstellung des Abschlussberichtes der FAG 5 beteiligen.

Seitens des Bundes waren neben dem Vorsitzressort und dem Ko-Vorsitzressort, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, der Beauftragte für Mittelstand und für die neuen Bundesländer sowie das Bundeskanzleramt vertreten.

Von den Ländern haben neben dem Ko-Vorsitzland, Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen sowie alle drei kommunalen Spitzenverbände teilgenommen.

Die Vertreter/innen von Bund, Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden haben konstruktiv und ergebnisorientiert zusammengearbeitet und einen konsentierten Abschlussbericht der FAG 5 vorgelegt. Dabei wurden die unterschiedlichen Perspektiven der Akteure/innen berücksichtigt.

Der Abschlussbericht beinhaltet u. a. Handlungsempfehlungen zu neuen, konkreten Maßnahmen und Programmen, die zukünftig einen signifikanten Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Städten und auf dem Land sowie im Norden, Osten, Süden und Westen Deutschlands leisten können.

Neben der konstituierenden Sitzung am 16. Oktober 2018, in der sich über den organisatorischen Rahmen verständigt wurde, wurden vier thematische Sitzungen durchgeführt (29. November 2018, 10. Januar 2019, 21. Februar 2019 und 4. April 2019).

Der Abschlussbericht der FAG 5 wurde der Geschäftsstelle der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ gemäß dem vereinbarten Zeitplan am 2. Mai 2019 übergeben.

## 1. Allgemeine Ausgangslage

Demografische Entwicklungen, wie die Alterung der Bevölkerung, eine wachsende Heterogenität hinsichtlich der Herkunft der in Deutschland lebenden Menschen, und das auch durch Wanderungsbewegungen verursachte Nebeneinander von wachsenden Regionen und Regionen mit Bevölkerungsverlusten, stellen die Gesellschaft und die deutsche Wirtschaft vor große Herausforderungen. Diese wirken sich in unterschiedlicher Ausprägung und Stärke auf alle Regionen aus und sind mitursächlich für die Über- bzw. Unterauslastung von Infrastrukturen und Dienstleistungen.

Die Gestaltung der Daseinsvorsorge in diesem Wandel ist daher eine der grundlegenden Voraussetzungen für die Standortattraktivität und Entwicklungsfähigkeit der Regionen. Die Herstellung bzw. Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb Deutschlands setzt voraus, dass Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge für die gesamte Bevölkerung ausreichend in Umfang und Qualität, zu sozialverträglichen Preisen und in zumutbarer Entfernung (wohnnaher Versorgung) in allen Regionen Deutschlands vorhanden und erreichbar sind.

Dabei müssen sich die Angebote im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich, die für ein Dasein notwendig sind (Daseinsvorsorge), stetig an die gegenwärtigen Entwicklungen (Digitalisierung, Migration, Entwicklung von Qualitätsstandards u. a.), den demografisch bedingten Wandel der Nachfrage und vor allem an die sich fortwährend wandelnden Bedürfnisse der Bürger/innen anpassen (z. B. in Bezug auf Barrierefreiheit).

Weder die ländlichen Räume noch die urbanen Gebiete in Deutschland stellen eine homogene Raumkategorie dar. Vielmehr zeigen sich bei differenzierter Betrachtung erhebliche Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, demografischer, naturräumlicher und finanzieller Hinsicht. Umfang und Qualität der Angebote der Daseinsvorsorge belegen die grundsätzlich bestehenden Unterschiede zwischen und innerhalb der Regionen. Daran zeigt sich, dass das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse gegenwärtig noch nicht in jeder Region bzw. an jedem Ort verwirklicht worden ist. Einige Regionen entfernen sich eher von diesem Ziel.

Diese gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen können nur gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen gelöst werden.

## 2. Thematische Schwerpunkte der Facharbeitsgruppe 5

Die Aufgabenbeschreibung des Einsetzungsbeschlusses des Bundeskabinetts für die Facharbeitsgruppe „Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit“ sieht vor, „Maßnahmen [zu] entwickeln, die eine flächendeckende Infrastruktur zur Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge gewährleisten und dabei unter anderem Aspekte der Gesund-

heitsversorgung, der Altenhilfe, der Bildung, der Kultur und der Barrierefreiheit mit [zu] berücksichtigen sowie sich mit regionalen Aspekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik [zu] befassen.“

### 2.1 Eine gute medizinische und pflegerische Versorgung und Angebote der örtlichen Altenhilfe für alle sicherstellen

#### Ausgangslage

Die Gesundheits- und Pflegepolitik sowie die Politik für ältere Menschen stehen in den nächsten Jahren vor großen Herausforderungen. Es gilt eine wohnortnahe und qualitativ hochwertige ambulante und stationäre medizinische und pflegerische Versorgung, gut ausgebaute und verlässliche Angebote der Altenpflege sowie im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge Angebote der örtlichen Altenhilfe in allen Teilen unseres Landes zu gewährleisten. Damit wird überall eine hohe Lebensqualität gesichert. Besondere Herausforderungen sind die demografischen Entwicklungen, wie die Alterung der Bevölkerung und damit verbunden ein Anstieg der Pflegebedürftigen, eine spürbare Abwanderung aus manchen Regionen, aber auch die Tatsache, dass in den nächsten Jahren viele ältere Ärzte/innen in den Ruhestand gehen werden. Eine zunehmend ältere Bevölkerung stellt zudem auch höhere Ansprüche an eine barrierefreie Infrastruktur.

Eine Politik, die dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands verpflichtet ist, muss deshalb verschiedene gesundheitspolitische Themenfelder zu einer Strategie zusammenführen, die den spezifischen Besonderheiten sowohl der ländlichen Räume als auch der urbanen Ballungsräume gerecht wird. Zudem müssen mehr junge Menschen motiviert und gewonnen werden, einen Beruf im Gesundheitswesen zu ergreifen und in ihrer Region zu bleiben oder nach der Ausbildung dorthin zurückzukehren, um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen.

#### Inhaltliche Schwerpunkte

Im Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung muss Versorgungslücken sowohl bei den Haus- als auch bei den Fachärzten/innen frühzeitig entgegengewirkt werden. Dies betrifft vor allem ländliche, aber auch Teile der städtischen Räume (etwa bei Kinder- und Augenärzten/innen). Infolge angebotsseitiger Unterversorgung können Patienten/innen Mühe haben, eine Hausarztpraxis zu finden, oder sie müssen lange auf Termine bei Fachärzten/innen warten. Eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen setzt hier bereits an, z. B. durch Modifizierung der Bedarfsplanung oder Weiterentwicklung von Sicherstellungsinstrumenten einschließlich finanzieller Anreize für die Niederlassung in ländlichen und strukturschwachen Gebieten. Die mit dem Terminservice- und Versorgungsgesetz eingeführten Regelungen setzen den eingeschlagenen Weg konsequent fort. Der „Masterplan Medizinstudium 2020“ enthält zudem Maßnahmen zur Gewinnung von mehr Nachwuchs für eine flächendeckende hausärztliche Versorgung.

Auch der Bereich der stationären Versorgung steht angesichts neuer Technologien und der Digitalisierung vor einem Strukturwandel. Erforderliche Spezialisierungen in diesem Bereich können und sollen die Qualität der stationären Versorgung

sichern und befördern. Gleichzeitig muss eine bedarfsgerechte Grund- und Regelversorgung überall gewährleistet werden.

Mit dem Fortschreiten des demografischen Wandels steigt die Zahl der Menschen mit Unterstützungs-, Betreuungs- und Pflegebedarf kontinuierlich. Ältere und pflegebedürftige Menschen möchten in ihrem gewohnten Umfeld bzw. in der Nähe von Familie und Freunden versorgt werden. Gleichzeitig sind Angehörige und vergleichbar nahestehende Pflegepersonen auf professionelle Unterstützung bei der Pflege angewiesen.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt eine bedarfsgerechte Grundversorgung voraus. Die Unterstützungs-, Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur muss deshalb leistungsfähig, qualitätsgesichert sowie bedarfsorientiert die pflegerische Versorgung der Bevölkerung sichern. Dazu muss die freie Wahl zwischen den Versorgungsangeboten mit Wettbewerb und öffentlichen, freigemeinnützigen sowie privaten Trägern gegeben sein.

Im demografischen Wandel besteht die besondere Herausforderung darin, die pflegerische Infrastruktur bedarfsgerecht entsprechend der jeweiligen besonderen örtlichen Bedarfe zu gestalten. Nach § 8 Sozialgesetzbuch (SGB) XI ist die pflegerische Versorgung der Bevölkerung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen wirken eng zusammen, um eine leistungsfähige, regional gegliederte, ortsnahe und aufeinander abgestimmte ambulante und stationäre pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Länder sind gemäß § 9 SGB XI verantwortlich für die Vorkhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur. Nach § 12 SGB XI sind die Pflegekassen für die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung ihrer Versicherten verantwortlich. Die kommunale Pflegeplanung muss sich unmittelbar auf die pflegerische Versorgung vor Ort auswirken können. Eine effektive Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege ist auch in Zusammenhang mit ihren originären Zuständigkeiten für die örtliche Altenhilfe, die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe, den öffentlichen Gesundheitsdienst, das Wohnumfeld sowie den Öffentlichen Personennahverkehr und insbesondere aufgrund ihrer besonderen Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten geboten.

### **Ziele**

Gerade bei der Gesundheitsversorgung in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wird es darauf ankommen, die Gesundheitsversorgung stärker über Sektorengrenzen hinweg zu organisieren und dabei Aspekte der regionalen Entwicklung wie Mobilität und Erreichbarkeit, digitale Vernetzung und die Stärkung ehrenamtlicher Angebote in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten. Die bis 2020 vorzulegenden Vorschläge der 2018 eingerichteten Bund-Länder-Reformkommission „Sektorenübergreifende Versorgung“ haben daher gerade im Hinblick auf die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung große Bedeutung.

Auch zukünftig muss eine wohnortnahe hausärztliche Versorgung und eine patientennahe Facharztversorgung gewährleis-

tet sein. Es ist u. a. Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigungen, dies durch zusätzliche Steuerungsinstrumente, etwa mittels einer kleinräumigeren Planung, sicherzustellen, was aufgrund der gesetzlichen Vorgaben bereits möglich ist.

Die medizinische Versorgung muss gemeinsam mit Pflege und örtlicher Altenhilfe sozialräumlich ausgerichtet und besser abgestimmt erbracht werden. Dies setzt voraus, an den Schnittstellen der einschlägigen Sozialgesetzbücher, wo erforderlich, die Zusammenarbeit aller Beteiligten zu verbessern und die Mitverantwortung der Kommunen bei der Steuerung der Pflege zu stärken, insbesondere bei der Gestaltung der örtlichen pflegerischen Infrastruktur sowie der Versorgung und Beratung in der Kommune. Die kommunale Pflegeplanung muss Einfluss auf die Versorgungslandschaft nehmen können durch mehr Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung von Versorgungsverträgen mit Pflegeheimen und -diensten. Auch die Förderung der Investitionen von Pflegeeinrichtungen trägt gemäß § 9 SGB XI zur Gestaltung der örtlichen pflegerischen Infrastruktur bei.

### **Vorschläge und Handlungsempfehlungen**

#### **Gesundheitsversorgung sektorenübergreifend gestalten**

Aufbauend auf den bereits existierenden Initiativen zur Stärkung der ländlichen und strukturschwachen Räume erarbeiten Bund und Länder unter Beteiligung der Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag im Rahmen der Reformkommission „Sektorenübergreifende Versorgung“ Vorschläge, wie die Zusammenarbeit und Vernetzung der Versorgungsangebote im Gesundheitswesen ausgebaut und verstärkt werden kann. Dabei sollen Spielräume für eine stärker regionale Ausgestaltung ermöglicht werden.

#### **Notfallversorgung besser koordinieren**

Besondere Bedeutung hat insbesondere die Verbesserung der Notfallversorgung. Hier ist eine enge Verzahnung der Akteure erforderlich.

#### **Telemedizin fördern und ausbauen**

Telemedizinische Anwendungen sollen dabei helfen, sowohl Grenzen zwischen Versorgungssektoren als auch räumliche Entfernungen zu überwinden. Deshalb soll der Einsatz dieser Anwendungen ausgebaut und mit dem notwendigen rechtlichen und finanziellen Rahmen ausgestattet werden. Einbezogen werden sollen auch Mobilitätskonzepte wie die „rollende Praxis“ oder erweiterte (digitale) Versorgungsangebote durch Apotheken (z. B. auch im Hinblick auf ein Medikamentenmanagement). Dabei sollen Ergebnisse aus Projekten des Innovationsfonds herangezogen werden, die bereits entsprechende Formate mit Blick auf die Regelversorgung erproben.

#### **Gesundheitliche Versorgung im ganzen Land sicherstellen**

Krankenhäuser, Haus- und Fachärzte/innen, Apotheken, Pflegeeinrichtungen, Heilmittelerbringer und Geburtshilfen müssen weiterhin flächendeckend und wohnortnah zur Verfügung stehen. Hierzu bedarf es insbesondere flexibler und zielgenauer Versorgungsangebote, die eine regionsspezifische Betrachtungsweise und individuelle Teilgebietslösungen berücksichtigen. Im Sinne einer flexiblen Bedarfsplanung kann etwaigen lokalen Sonderbedarfen auch bei angeordneten

Zulassungsbeschränkungen bereits nach gegenwärtiger Rechtslage, etwa mit dem Instrument der Sonderbedarfszulassung, Rechnung getragen werden. Zur Weiterentwicklung der ärztlichen Bedarfsplanung wird der Gemeinsame Bundesausschuss zeitnah die erforderlichen Anpassungen der Bedarfsplanungsrichtlinie für eine bedarfsgerechte ärztliche Versorgung nach Prüfung der Verhältniszahlen und unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer kleinräumigeren Planung treffen. Eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Steuerungsinstrumente ist auch mit dem Terminservice- und Versorgungsgesetz erfolgt, damit die vorhandenen Versorgungsbedarfe noch besser abgebildet werden können. Insbesondere ist vorgesehen, ländliche oder strukturschwache Teilgebiete eines Planungsbereichs für einzelne Arztgruppen von gegebenenfalls bestehenden Zulassungssperren auszunehmen, wenn die zuständigen Landesbehörden dies beantragen. Neben der klassischen Tätigkeit als Niedergelassene/r in eigener Praxis stellen neue Tätigkeitsmodelle wie Medizinische Versorgungszentren eine gute Ergänzung und Alternative zur Organisation der vertragsärztlichen Versorgung dar, da sie insbesondere den geänderten Berufsvorstellungen vieler junger Ärzte/innen (arbeiten im Angestelltenverhältnis und in Teams) stärker entgegenkommen. Sie können damit dazu beitragen, vertragsärztliche Versorgung möglichst wohnortnah zu erhalten.

#### **Medizinischen Nachwuchs in den Regionen fördern**

Darüber hinaus müssen bei der ambulanten medizinischen Versorgung mehr Anreize geschaffen werden, Angebote auch in unterversorgten Regionen zu entwickeln. Die Attraktivität der vertragsärztlichen Versorgung für junge Ärzte/innen, muss gesteigert werden. Über die Maßnahmen des „Masterplans Medizinstudium 2020“ hinaus können die Kommunen hierzu mit attraktiven Arbeits- und Lebensbedingungen für Ärzte/innen und ihre Familien einen wichtigen Beitrag leisten. Auch sollten Maßnahmen zur Gewinnung von medizinischem und pflegerischem Personal aus der Region wie z. B. Informationsmaßnahmen an Schulen ergriffen werden. Auch der Weg einer Landarztquote, wie ihn einzelne Länder gehen, kann ein Beitrag zur Sicherung des medizinischen Nachwuchses in ländlichen Regionen sein. Ein weiteres Beispiel hierfür kann auch eine regionalisierte Mediziner/innenausbildung durch Kooperationen von Medizinischen Fakultäten und interessierten Krankenhäusern in der Region sein.

#### **Regionale Stärken des Gesundheitswesens besser nutzen**

Zur Stärkung der Gesundheitsversorgung vor Ort soll das Wissen von Experten/innen mit besonderen Erfahrungen in ländlichen Räumen wie z. B. der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau stärker genutzt und mit den Leistungserbringern vernetzt werden. Außerdem sollen Angebote im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention oder ehrenamtlichen Unterstützung (wie Fahrdienste) oder Sport- und Bewegungsangebote ausgebaut werden. Dabei sollen insbesondere auch die Erfahrungen mit den präventiven Hausbesuchen bei älteren Menschen aus den Modellprojekten in den Ländern genutzt werden. Wichtig ist zudem, die Wirkung der Maßnahmen vor Ort zuständigkeits-, ebenen- und sektorenübergreifend intensiver zu kontrollieren und zu steuern. Dabei gilt es, (vorhandene) Datengrundlagen besser zu nutzen.

#### **Ärzte/innen entlasten - Medizinische Leistungen delegieren**

Neben einer praxisnahen, an den Bedürfnissen der Patienten/innen orientierten Ausbildung ist es sinnvoll, einen Teil der ärztlichen Leistungen an medizinisches Fachpersonal zu delegieren, um Ärzte/innen vor allem in unterversorgten Gebieten zu entlasten. Entsprechende Modellprojekte sollen ausgebaut werden. Die Voraussetzungen für die Assistenzleistungen müssen erleichtert werden.

#### **Krankenhausplanung und -finanzierung patientengerecht weiterentwickeln**

Die Krankenhausplanung und die Rahmenbedingungen für die Krankenhausfinanzierung müssen eine qualitativ hochwertige, patienten- und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen sicherstellen, die auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot Rechnung trägt.

#### **Pflegekräfte entlasten und Pflegestrukturen stärken**

Es bedarf einer stärker am Sozialraum orientierten Pflegeinfrastruktur. Kommunen müssen mehr aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Ausrichtung der pflegerischen Versorgungsangebote vor Ort im Rahmen der Versorgungsverträge erhalten. Um die regionale Pflegeinfrastruktur bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, ist daneben eine integrierte Quartiers- und Ortsentwicklung durch die Kommunen und eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung notwendig. Hierzu bedarf es wirksamer kommunaler Steuerungs- und Planungsinstrumente. Wichtiges Instrument ist zudem die kommunale Pflegeplanung in Zusammenhang mit den regionalen und sektorenübergreifenden, nach Landesrecht eingerichteten Ausschüssen und die Abgabe von Empfehlungen für Versorgungs-, Rahmen- und Vergütungsverträge in der Pflegeversicherung (§ 8a SGB XI).

Weitere Maßnahmen sind insbesondere die Einrichtung kommunaler, von den Pflegekassen geförderter Netzwerke für die Versorgung Pflegebedürftiger (§ 45c Abs. 9 SGB XI), der Abschluss von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit der Sozialberatung in der Kommune mit der örtlichen Pflegeberatung der Pflegekassen (§ 7a Abs. 7 SGB XI) und die Einrichtung von Pflegestützpunkten (§ 7c Abs. 1a SGB XI). Bei Bedarf können die Länder die Rolle der Kommunen durch Auflage von Investitionsprogrammen mit dem Ziel stärken, ein ausreichendes Angebot an Pflegeeinrichtungen zu schaffen.

In der Pflegeversicherung sollen die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen besser unterstützt werden und selbstbestimmt ihre Pflege- und Unterstützungsleistungen entsprechend ihrem individuellen Bedarf wählen können, z. B. durch ein Entlastungsbudget für die häusliche Pflege. Mit der „Konzertierten Aktion Pflege“ arbeitet die Bundesregierung zudem an der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte. Diese Maßnahmen sollen auch die Pflegesituation in den strukturschwachen Räumen verbessern und dem steigenden Fachkräftebedarf Rechnung tragen.

## 2.2 Zugänge zu Bildung und Weiterbildung strukturell verbessern

### Ausgangslage

Unterschiedliche Entwicklungsperspektiven von Bildungsregionen tragen zur Entstehung von regionalen Disparitäten bei. Dies ist u. a. ein Befund aus dem Nationalen Bildungsbericht 2018, der in seiner Gesamtschau auf das föderale Bildungssystem auch übergreifende Entwicklungstrends und Problemlagen identifiziert. Neben wirtschaftlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen werden wohnortnah erreichbare Bildungs- und Betreuungsangebote, attraktive Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, sowie deren Passgenauigkeit für die regionale Nachfrage oder auch der Zugang zu weiterführender Hochschulbildung zunehmend zu relevanten Standortfaktoren. Sie haben Folgeeffekte für die Attraktivität von Regionen als Wohn- und Arbeitsort und können zu Zu- oder Abwanderung führen. Kommunen, die ein aktives Standortmarketing betreiben, verweisen daher auch auf die Besonderheiten der kommunalen Bildungslandschaft wie beispielsweise die digitale Ausstattung der Schulen, ortsansässige Fachhochschulen und Universitäten oder auch die gute Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Attraktive, vielfältige und wohnortnah erreichbare Bildungsangebote schaffen zusätzliche Anreize für die Wohnortwahl, aber auch für die Ansiedlung und Expansion von Unternehmen. Umgekehrt haben Bildungsstand der Bevölkerung und Wirtschaftskraft Einfluss beispielsweise auf das Weiterbildungsverhalten. Regionale Unterschiede zeigen sich am weiterhin zu hohen Anteil der Schüler/innen, die ohne Abschluss die Schule verlassen, sowie bei den Chancen der Ausbildungsbewerber/innen auf einen Ausbildungsplatz.

### Inhaltliche Schwerpunkte

Kommunen und Länder stehen heute mehr denn je vor der Herausforderung, ihren Bürgern/innen wohnortnah bestmögliche Zugänge zu vielfältigen und passgenauen Angeboten des lebensbegleitenden Lernens zu ermöglichen, die im Einklang stehen mit den individuellen (Weiter-)Bildungswünschen und den (Aus-)Bildungsbedarfen. Die öffentlichen Bildungsausgaben der Länder, einschließlich der Gemeinden und Zweckverbände, betragen im Jahr 2017 122 Milliarden Euro und damit rund 92 Prozent der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben. Auf die Länder entfielen davon 94,3 Milliarden Euro, auf die Gemeinden und Zweckverbände 28,5 Milliarden Euro. Der Bund hat im gleichen Zeitraum 10,6 Milliarden Euro für Bildung ausgegeben. Trotz eines Schülerrückgangs um ca. 2 Millionen vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2017 sind die Bildungsausgaben der Länder, einschließlich der Gemeinden und Zweckverbände, um insgesamt 24 Milliarden Euro gestiegen.

Die Umsetzung ganzheitlicher Bildungskonzepte - das Lernen im Lebenslauf mit allen Stationen der Bildungsbiografie und dem Zusammenspiel von formalen, non-formalen und informellen Bildungsanlässen - geht einher mit komplexen Steuerungsprozessen. In den Kommunen ist eine vielfältige und heterogene Akteurslandschaft daran beteiligt. Neben Investitionen in die Infrastruktur müssen übergreifende Kooperationsnetzwerke und Bildungsmanagementstrukturen

aufgebaut und etabliert werden, damit Bildungsinstitutionen und -akteure koordiniert und abgestimmt zusammenwirken können: fachbereichsübergreifend innerhalb der Kommunalverwaltung, sektorenübergreifend im Zusammenspiel mit den lokalen zivilgesellschaftlichen und nicht-staatlichen Bildungs- und Weiterbildungsakteuren sowie ebenenübergreifend in der Verzahnung der Bundes- und Landesinitiativen.

### Ziele

Chancengerechtigkeit ist nicht mehr ausschließlich eine Frage gleicher Aufstiegschancen und der Reduzierung des Zusammenhangs von Bildungserfolg und sozialer Herkunft. Chancengerechtigkeit in der Bildung ist zunehmend auch eine Frage gleichwertiger, wohnortnaher und flächendeckender Zugänge zu attraktiven und vielseitigen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten. Dies schließt selbstverständlich den Abbau von Barrieren und die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ein. Die Digitalisierung der Bildung bietet perspektivisch neue Möglichkeiten: orts- und zeitunabhängiger Zugang, die bessere Vernetzung des Lernens inner- und außerhalb von Schule und Hochschule oder die individuellere Gestaltung von Lernprozessen angesichts steigender sozialer und kultureller Diversität und Disparität.

Die besondere Teilhabeproblematik von Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern sollte in allen Regionen, d. h. in ländlichen wie auch in städtischen Räumen, insbesondere durch spezielle Unterstützungsangebote in den Regelsystemen gelöst werden. Vor allem für Kinder aus sozial benachteiligten Familien und für Kinder mit Behinderungen muss der Zugang zu Förderangeboten wie z. B. Sprachförderung in Kita, Schule und außerschulischen Bildungseinrichtungen niedrigschwellig sein, damit die Teilhabechancen erhöht werden.

### Vorschläge und Handlungsempfehlungen

Die Verbesserung der Zugänge zu Bildungs- und Weiterbildungsangeboten des lebensbegleitenden Lernens für alle Bürger/innen leistet einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Hieran arbeiten Bund, Länder und Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gemeinsam. Die Bildungshoheit der Länder bleibt dabei gewahrt. Dafür sind Maßnahmen in drei zentralen Handlungsfeldern erforderlich:

- die Sicherung und Verbesserung der Bildungsinfrastruktur,
- die Weiterentwicklung kommunaler Kooperationsnetzwerke und Bildungsmanagementstrukturen sowie
- die Sicherung der Qualität von Bildung und Weiterbildung.

### Bildungsinfrastruktur sichern und verbessern

- Die Bereitstellung von Bildungs- und Betreuungsangeboten vor allem im Bereich Kita und Grundschule ist ein wesentlicher Standortfaktor und schafft einen demografiefesten Rahmen für die Daseinsvorsorge. Ein wohnortnah erreichbares Schulangebot ist im Interesse der Schüler/innen sowie der Kommunen. Die Länder und Kommunen stehen weiterhin vor der Herausforderung, den Erhalt der

schulischen Angebote in Wohnortnähe zu sichern. Die Länder und Kommunen haben bereits in den letzten Jahren Anstrengungen zum Fortbestand kleiner Systeme in ländlichen Räumen unternommen.

- Ab dem Jahr 2025 soll ein individueller Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter eingeführt werden. Dies verbessert die Chancen auf eine umfassende Bildungsteilnahme aller Kinder und trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Die Rahmenbedingungen müssen noch zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der Kommunen ausgehandelt werden.
- Die Sicherstellung der Mobilität von Lehrkräften ist ein zentrales Anliegen der Länder. Voraussetzung hierfür ist der gleichberechtigte Zugang zum Vorbereitungsdienst sowie die verbindliche Gestaltung der Anerkennung von Lehramtsabsolventen/innen über Ländergrenzen hinweg. Um den örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen und der Abwanderung von Lehrkräften aus strukturschwachen Regionen vorzubeugen, haben einzelne Länder Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Lehrämter ergriffen (z. B. Erhöhung der Besoldung).
- Mit dem „DigitalPakt Schule“ stellt der Bund 5 Milliarden Euro für Investitionen in die digitale Infrastruktur von Schulen zur Verfügung, um bundesweit eine gleichwertige digitale Ausstattung in Schulen zu ermöglichen. Zusätzlich erfolgt eine Ko-Finanzierung von 10 Prozent durch die Länder. Insbesondere seit der Verabschiedung der Strategie „Bildung in der digitalen Welt“ im Jahr 2016 wurden in den Ländern zahlreiche Maßnahmen angestoßen. So wurden unter anderem online-basierte Lernplattformen in verschiedenen Ländern etabliert und weiterentwickelt, die Kommunen bei der Ausstattung der Schulen mit IT-Infrastrukturen durch Landesprogramme unterstützt und in zahlreichen Ländern schulische Medienkonzepte bzw. Unterrichtskonzepte zur Vermittlung von digitalen Kompetenzen entwickelt. Damit einher gehen die Ausgestaltung der curricularen Rahmenbedingungen und weitere Qualifizierungsmaßnahmen des Lehrpersonals.
- Die überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihre Kompetenzzentren werden bei der Modernisierung von Gebäuden und Ausstattung unterstützt. Dies sichert die hochwertige und moderne Ausbildung im dualen System sowie die Ausbildungsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Mit dem Sonderprogramm „ÜBS-Digitalisierung“ fördert der Bund gezielt die digitale Ausstattung und die Erarbeitung innovativer berufspädagogischer Konzepte.

#### **Vernetzung, Kooperation und Koordinierung auf kommunaler Ebene verbessern**

- Bundesweit werden rund 200 Kreise und kreisfreie Städte dabei unterstützt, moderne Bildungsmanagementstrukturen und übergreifende Kooperationsnetzwerke auf kommunaler Ebene aufzubauen und zu etablieren. Die „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“

wurde Anfang 2018 um eine zweite Förderphase bis Ende 2022 verlängert und für weitere Kommunen geöffnet. Zusätzlich werden Unterstützungsangebote für den Aufbau und die Professionalisierung des Bildungsmonitorings in den teilnehmenden Kommunen maßgeblich verstärkt. Denn eine empirisch valide Wissensbasis über die kommunale Bildungssituation ist ausschlaggebend, um die Passgenauigkeit kommunaler Bildungsangebote und -bedarfe zu verbessern.

- Bis zum Jahr 2022 werden mit dem Bundesprogramm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ bis zu 480 Millionen Euro für außerschulische Maßnahmen der kulturellen Bildung für bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche bereitgestellt. Besonders in strukturschwachen Regionen werden lokale Bildungsbündnisse gefördert und damit auch Ehrenamt und zivilgesellschaftliches Engagement gestärkt.
- Mit der Initiative „Bildungsketten“ unterstützt der Bund übergreifende Konzepte der Länder zur beruflichen Orientierung sowie zum Übergangsbereich Schule-Beruf. Grundlage sind Bildungskettenvereinbarungen, die die besonderen Strukturen und ihre Herausforderungen in den jeweiligen Ländern berücksichtigen. Sie laufen aktuell bis Ende 2020. Der Bund strebt eine nahtlose Fortsetzung ab 2021 an. Ziel ist die Verzahnung verschiedener Förderinstrumente und -angebote für Jugendliche von der Schule über die Berufsausbildung bis in den Beruf. Die Umsetzung erfolgt unter enger Einbindung und Vernetzung aller relevanten Akteure vor Ort.
- Die Ausbildungsmöglichkeiten und der Zugang zu weiterführender Hochschulbildung in strukturschwachen Regionen sollen gezielt verbessert werden, z. B. durch Mittel für den Übergang Schule-Beruf mit dem Ziel der Stärkung der dualen Ausbildung, sowie durch Mittel für die Stärkung des dualen Studiums mit Partnern aus strukturschwachen Regionen.
- Die Rahmenbedingungen der (allgemeinen) Weiterbildung in den Regionen sollen mit Blick auf Teilhabe und Zugang verbessert werden. Die Angebote der kommunalen Volkshochschulen sowie der gemeinwohlorientierten Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft sind in lokale bzw. regionale Kooperationsnetzwerke einzubeziehen.

#### **Qualität von Bildung und Weiterbildung sichern**

- Um Angebote für die heterogenen Bedarfe im Bildungsbereich zu entwickeln, ist eine kontinuierliche Erweiterung und Verbesserung der Wissensbasis notwendig. Mit dem neuen „Rahmenprogramm empirische Bildungsforschung“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Weichen für eine strategische und zielgerichtete Weiterentwicklung der Bildungsforschung in Deutschland gestellt. Dieses berücksichtigt die verschiedenen Anforderungen auf Grund regionaler Disparitäten. So werden z. B. mit der Förderrichtlinie zur kulturellen Bildung in länd-

lichen Räumen deren zukünftige Ausgestaltung erforscht sowie die Wechselwirkungen zwischen Teilhabemöglichkeiten an kultureller Bildung, regionaler Identitätsstiftung und gesellschaftlichem Zusammenhalt untersucht. Im Jahr 2019 wird eine neue Förderrichtlinie zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Bildungserfolg, Lernumwelten und sozialräumlichen Kontexten veröffentlicht, um darauf aufbauend Konzepte zur individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen in strukturschwachen urbanen und ländlichen Regionen abzuleiten.

- Ziel ist es, dass aktuelle Ergebnisse aus Wissenschaft und Forschung verstärkt und systematisch in die Anwendungspraxis gebracht werden. Dabei ist sicherzustellen, dass dies auch in der Fläche gelingt. Dies kann nur im kontinuierlichen Kontakt mit den Ländern und im Dialog mit ihnen geschehen und durch ihre Kompetenzen für Bildung umgesetzt werden. Mit dem „Rahmenprogramm empirische Bildungsforschung“ und der bundesweiten „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ wurde hier bereits eine gute Grundlage gelegt, die es weiter auszubauen gilt.
- Zur Qualitätsentwicklung in Schulen und für externe und interne Evaluationen haben die Länder in der Kultusministerkonferenz seit 2003 gemeinsame Bildungsstandards in zentralen Fächern beschlossen, die länderübergreifend die Kompetenzen beschreiben, über die Schüler/innen an wichtigen Schnittstellen ihrer Schullaufbahn verfügen sollen. Das von den Ländern eigens als wissenschaftliche Einrichtung an der Humboldt-Universität zu Berlin gegründete Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) hat die Hauptaufgabe, die Bildungsstandards weiterzuentwickeln und auf ihrer Basis Aufgaben zu entwickeln, mit denen die Erreichung der in den Bildungsstandards formulierten Kompetenzerwartungen festgestellt werden kann. Die Einhaltung der Bildungsstandards wird sowohl landesweit als auch länderübergreifend im Rahmen einer Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring überprüft. Zur Implementation der Bildungsstandards für die Allgemeine Hochschulreife wurde ein gemeinsamer Abiturnaufgabenpool entwickelt, der den Ländern seit 2017 zur Verfügung steht und eine weitere Stufe der überregionalen Qualitätssicherung darstellt.
- Die Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals und der vor Ort handelnden Akteure und Multiplikatoren wird ein zunehmend entscheidender Faktor für die Professionalisierung und Qualitätssicherung von Bildung und Weiterbildung. Deshalb wird die „Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte“ (WiFF) weiterhin forschungsbasierte Erkenntnisse zur frühen Bildung generieren, die ebenso wie das „Fachkräftebarometer frühe Bildung“ als wissenschaftlich fundierte Basis für Aus- und Weiterbildner/innen, Planungs- und Entscheidungsträger/innen zur Verfügung stehen. Zudem wird die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ mit einer zweiten Förderphase bis 2023 fortgesetzt - erweitert um die Schwerpunkte „Digitale Bildung“ und „Lehramtsausbildung an beruflichen Schulen“.
- Begleitende Qualifizierungsmaßnahmen sind für die pädagogischen Fachkräfte an Weiterbildungseinrichtungen insbesondere zur Stärkung der digitalen Kompetenzen notwendig.
- Die Digitalisierung der Bildung verlangt neue, einfach konstruierte und individuelle Förderinstrumente für die Erwachsenen- und Weiterbildung.
- Um Schüler/innen die bestmöglichen Zukunftschancen zu eröffnen, haben die Länder Maßnahmen ergriffen, die auf deren besondere Bedürfnisse, Begabungen und Möglichkeiten eingehen. Zur Förderung leistungsstarker und potenziell besonders leistungsfähiger Schüler/innen haben Bund und Länder die Initiative „Leistung macht Schule“ aufgelegt. Darüber hinaus haben der Bund und die Länder im Januar 2019 Gespräche zur Gestaltung der neuen gemeinsamen Initiative für Schulen in benachteiligten sozialen Lagen aufgenommen.
- Durchlässigkeit des Bildungssystems darf nicht mehr nur als Frage des Zugangs beruflich Qualifizierter in das Hochschulsystem verstanden werden. Einerseits müssen dazu gemeinsam mit den Partnern der beruflichen/dualen Ausbildung auch Möglichkeiten einer systematischen Anrechnung beruflich erworbener Kompetenzen auf die Studierendauer geschaffen werden. Andererseits müssen verstärkt Wege aufgezeigt werden, die aus einem nicht zu Ende geführten Studium in attraktive berufliche Ausbildungen führen.
- Mit Blick auf einen Anteil von ca. 14 Prozent bzw. 7,5 Millionen funktionalen Analphabeten der erwerbsfähigen Bevölkerung (18 - 64 Jahre) in Deutschland fördern Bund und Länder mit der Dekade für Alphabetisierung Projekte, die es mehr Erwachsenen ermöglichen, Lese- und Schreibfähigkeiten zu verbessern. Dieses gilt es weiter auszubauen. Dabei dürfen diese Fördermöglichkeiten den Blick auf den Lernort Schule und dessen originären Auftrag, jene Grundkompetenzen und Fähigkeiten in allen Fächern nachhaltig zu vermitteln, nicht verstellen. Im Rahmen der Dekade werden auch Forschungsprojekte gefördert, um Ursachen des funktionalen Analphabetismus zu erkennen sowie um Programme und Angebote zu evaluieren und entsprechend zu verbessern. So sollen u. a. Erkenntnisse gewonnen werden, wie Lernangebote beschaffen sein müssen, um eine möglichst große Zahl von Betroffenen zu erreichen und zum Erfolg zu führen.

## 2.3 Kultur für alle in urbanen und ländlichen Räumen stärken

### Ausgangslage und inhaltliche Schwerpunkte

Kunst und Kultur bieten eine geistige Heimat, stiften Identität und schaffen Gemeinschaft. Sie bereichern das Leben unabhängig von Alter, Herkunft oder Wohnort und leisten einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Kunst und Kultur bieten Orte der Begegnung und des Austauschs zwischen den Generationen ebenso wie zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. ausführlich Abschlussbericht der FAG 6 „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“).

Der niederschwellige Zugang zu kulturellen Angeboten und entsprechender Infrastruktur ist Teil der kommunalen Daseinsvorsorge. Für die Attraktivität der ländlichen Räume und ihrer Kommunen insbesondere als Wohnort sind auch ein attraktives Kulturleben sowie vielfältige Möglichkeiten zur Teilnahme an Kunst- und Kulturangeboten von Bedeutung. Dabei profitieren nicht nur diejenigen, die aktiv oder passiv am Kulturgesehen teilnehmen, sondern die Kommunen und die ländlichen Räume in ihrer Gesamtheit.

### Ziele

Ziel ist es, Kultur und kulturelle Bildung in urbanen und ländlichen Räumen für alle zugänglich zu machen, und so die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu verbessern. Kultureinrichtungen sollten daher, neben konkreten kulturellen Angeboten, auch als Institutionen gefördert und gestärkt werden, weil sie öffentlichen Raum für Begegnung bieten, Kontinuität darstellen und daher im besten Sinne zur Daseinsvorsorge gehören.

### Vorschläge und Handlungsempfehlungen

Angesichts gesellschaftlicher Herausforderungen wie Integration und Inklusion, Demografie und Digitalisierung, aber auch Fragen nach der Zukunft von Arbeit und Kommunikation bekennen sich der Bund, die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften zur Kulturförderung als wichtiger gesellschaftspolitischer Zukunftsaufgabe.

#### Die FAG 5 schlägt vor:

- Kontinuierliche Kulturförderung in ländlichen sowie in urbanen Räumen.
- Förderung von örtlichen Bildungs- und Kulturinfrastrukturen als kulturelle und soziale Orte (sogenannte Dritte Orte).
- Unterstützung der Vereinsarbeit, Koordinierung und Vernetzung der Aktivitäten und Akteure.
- Förderung von Bibliotheken und Museen auch in ländlichen Räumen.
- Fördermöglichkeiten für die denkmalgerechte Sanierung von Kulturdenkmälern.
- Förderung des Bundes für Kultur in der Fläche einschließlich strukturschwacher Regionen durch Maßnahmen, die auch aufsuchende Kulturarbeit und digitale Wege der Vermittlung umfasst.

#### Zahlreiche Maßnahmen und Programme des Bundes leisten hierzu bereits Beiträge, beispielhaft seien genannt:

- Die Kulturstiftung des Bundes (KSB) fördert das Programm „TRAFO - Modelle für Kultur im Wandel“ von 2015 bis 2024, um Veränderungsprozesse der kulturellen Infrastruktur in ländlichen Regionen zu unterstützen, die stark vom demografischen Wandel geprägt sind.

- Die KSB fördert zudem das Programm „hochdrei - Stadtbibliotheken verändern“ in den Jahren 2018 bis 2022.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien fördert ab 2019 mit einem neuen Programm die „Kultur in ländlichen Räumen“ aus Mitteln des Bundesprogramms „Ländliche Entwicklung“ (BULE) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.
- Der Kulturort Kino soll außerhalb von Ballungsgebieten durch ein kofinanziertes „Zukunftsprogramm Kino“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien gestärkt werden.
- Im Rahmen des Programms „Investitionen für nationale Kultureinrichtungen in Ostdeutschland“ stellt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien jährlich 4 Millionen Euro für den Substanzerhalt und die Erneuerung von bedeutenden Kultureinrichtungen in den strukturschwachen ostdeutschen Ländern zur Verfügung. Dieses Programm soll aufgestockt und auf alle Länder ausgeweitet werden.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien fördert mit dem Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“, den Denkmalschutzsonderprogrammen sowie weiteren Sonderinvestitionsmaßnahmen Kulturdenkmäler allein seit 2014 mit rund 306 Millionen Euro.
- Bis zum Jahr 2022 stellt das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ bis zu 480 Millionen Euro für außerschulische Maßnahmen der kulturellen Bildung für bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche bereit. Besonders in strukturschwachen Regionen werden lokale Bildungsbündnisse gefördert und damit auch Ehrenamt und zivilgesellschaftliches Engagement gestärkt.
- Im Rahmen des Bundesprogramms „Ländliche Entwicklung“ (BULE) fördert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in den Jahren 2018 bis 2022 mit ca. 20 Millionen Euro beispiel- und modellhafte Vorhaben, die kulturelle Aktivitäten und Teilhabe in ländlichen Räumen erhalten und weiterentwickeln (LandKULTUR).

## 2.4 Barrieren abbauen - Barrierefreiheit verwirklichen

### Ausgangslage

Barrierefreiheit ist eine wesentliche Zukunftsaufgabe, denn sie kommt nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern allen Menschen, insbesondere auch älteren Menschen und Familien, zugute. Somit ist die Umsetzung der Barrierefreiheit eine Querschnittsaufgabe, die alle Lebensbereiche umfasst.

Mit der Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsgesetzes im Bund und in den Ländern sowie dem Bundesteilhabegesetz wurden Instrumente geschaffen, die sich auf die alltägliche Lebensführung von Menschen mit Behinderun-

gen positiv auswirken. Weitere Gesetze greifen Aspekte der Barrierefreiheit auf, wie zum Beispiel das Personenbeförderungsgesetz des Bundes, das Baurecht in den Ländern oder die Stärkung der Kommunen in der Pflege. Die Aktionspläne zur UN-Behindertenrechtskonvention von Bund, Ländern und Kommunen enthalten darüber hinaus zahlreiche Einzelmaßnahmen, die das selbstbestimmte Leben in der Mitte einer inklusiven Gesellschaft ohne Diskriminierung befördern sollen.

Europäische Regelungen wie der European Accessibility Act über die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, der Vertrag von Marrakesch über den barrierefreien Zugang zu kulturellen Gütern und die EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen helfen zudem dabei, Standards der Barrierefreiheit zu etablieren und stärken zugleich den Europäischen Binnenmarkt.

Bis zu einem inklusiven barrierefreien Leben für alle ist es jedoch noch ein langer Weg. Auch in strukturschwachen Regionen und dem Bereich der Privatwirtschaft müssen weitere Fortschritte erzielt werden, um auch dort im Sinne einer inklusiven Gesellschaft voranzukommen. Die Themen Mobilität, Wohnen und Gesundheit sind hierbei wesentlich. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags identifiziert neben weiteren Maßnahmen insbesondere fünf Handlungsfelder zur Verbesserung von Barrierefreiheit.

### Inhaltliche Schwerpunkte

Um alle Lebenslagen inklusiv gestalten zu können, bedarf es eines nachhaltigen und lebenslagenübergreifenden Ansatzes.

### Ziele

Übergeordnetes Ziel ist eine Gesellschaft, die für alle Platz hat und an deren sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie Gestaltung alle teilhaben können; eine Gesellschaft, die jeden Menschen wertschätzt und die alle braucht. Dieses Ziel ist eine große Herausforderung und kann daher nur schrittweise und gemeinsam mit allen relevanten gesellschaftlichen Akteuren erreicht werden. Wichtige Etappenziele sind mehr Teilhabe und Selbstbestimmung, aber auch die Stärkung des gesellschaftlichen Bewusstseins für Inklusion und Barrierefreiheit in allen Bereichen des täglichen Lebens.

### Vorschläge und Handlungsempfehlungen

- **Aufbau eines Unterstützungssystems für Länder und Kommunen bei der Bundesfachstelle Barrierefreiheit:** Mit der Bundesfachstelle Barrierefreiheit wurde 2016 eine zentrale Institution zur Beratung und Unterstützung insbesondere von Bundesbehörden in Fragen der Barrierefreiheit eingerichtet. Zukünftig könnte sie auch Länder und Kommunen bei der Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse unterstützen, ohne dabei einen strukturellen Kompetenzaufbau in den Ländern und Kommunen ersetzen zu können. Die bereits von den Ländern geschaffenen Strukturen bleiben dabei unverändert erhalten und leisten einen Beitrag. Zur Unterstützung der Arbeit vor Ort sollte bei der Bundesfachstelle

Barrierefreiheit ein zentrales, mehrstufiges und modular aufgebautes System installiert werden, welches die guten Praxisbeispiele aus Ländern und Kommunen aufbereitet und für alle besser nutzbar macht. Die Basis würde eine Online-Plattform bilden, die wie ein Leitfaden zusammenfassend und allgemeinverständlich Prozesse, Instrumente, Maßnahmentypen und Umsetzungsstrategien beschreibt sowie die wesentlichen Handlungsfelder im Hinblick auf Barrierefreiheit benennt und erläutert: öffentlicher Raum, öffentliche Gebäude, Wohnen, Mobilität, wohnortnahe Versorgung und Dienstleistungen sowie digitale Angebote. Darauf aufbauend sollen die Länder und Kommunen anhand weiterer Module bei Bedarf Beratung und Unterstützung bei der Herstellung von Barrierefreiheit erhalten können. Auch beim Aufbau dieser Angebote bedarf es einer engen Verzahnung mit bereits in den Ländern bestehenden Aktivitäten. Darüber hinaus ist eine Einbeziehung der Organisationen von Menschen mit Behinderungen und Vertretungen von Senioren/innen sowie Familien essenziell.

- **„Initiative Sozialraum Inklusiv (ISI)“:** Diese Initiative will mehr Bewusstsein dafür schaffen, dass es noch viele Entwicklungspotenziale für ein Leben ohne Barrieren gibt. Die Bedeutung der Landkreise, Städte und Gemeinden für die Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens soll hierbei besonders betont werden. Es kommen deswegen vor allem kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure auf jährlich zwei Regionalkonferenzen zusammen, um gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen als „Experten/innen in eigener Sache“ Informationen und Anregungen auszutauschen, aber auch um Initiativen für einen barrierefreien Sozialraum zu diskutieren und zu entwickeln. Die in den Ländern existierenden Strukturen werden bei den Regionalkonferenzen jeweils berücksichtigt. Dabei geht es um Themen wie barrierefreie Mobilität, Bauen und Wohnen, aber auch um barrierefreie Gesundheits-, Pflege- und Rehabilitationsleistungen, Kultur, Freizeit und Tourismus sowie ambulante Wohnformen. Mit ISI wird ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt.
- **Förderprogramm des Bundes:** Darüber hinaus ist zum Thema „Barrierefreiheit“ im Koalitionsvertrag vereinbart, „Anreize auch durch Förderprogramme zur Verbesserung der Barrierefreiheit in den Kommunen“ zu setzen. Dies gilt insbesondere in ländlichen Regionen, in denen die Infrastruktur auf Grund demografischer Entwicklungen nur noch eingeschränkt vorhanden oder zugänglich ist. Beispielhaft sind dies die Förderung des Umbaus von nicht barrierefreien Arztpraxen und anderer Gesundheitsdienstleistungen in für alle zugängliche Räumlichkeiten. Um Maßnahmen im gesamten Bundesgebiet umsetzen zu können, die zu mehr Barrierefreiheit führen, ist die Schaffung eines entsprechenden Bundesprogramms notwendig. Bei dessen Erarbeitung wird sich der Bund eng mit den Ländern abstimmen. Die Kriterien der Förderung müssen der Definition von Barrierefreiheit nach § 4 Behindertengleichstellungsgesetz entsprechen. Eine Kampagne zur Bewusstseinsstärkung sollte das Bundesprogramm begleitend unterstützen.

Barrierefreiheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deswegen müssen alle gesellschaftlichen Akteure wie Bund, Länder, Kommunen, Unternehmen, Vereine, Verbände und Private daran mitwirken. Es ist dabei besonders wichtig, ein gemeinsames Verständnis von Barrierefreiheit zu etablieren. Nur so kann Klarheit über die notwendigen Angebote für Anbietende und Nutzende hergestellt werden.

Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit spielen auch die Länder eine wichtige Rolle. Hier ist es unabdingbar, auf die Zuständigkeiten der jeweiligen politischen Ebene zu achten, um Überschneidungen zu vermeiden. Dies gilt auch für den Ausbau bundesweiter Strukturen.

In den Bundesländern bestehen zum Teil bereits bewährte Strukturen, wie beispielsweise Fachstellen für Barrierefreiheit, die beim Ausbau bundesweiter Strukturen berücksichtigt werden müssen, um Doppelstrukturen zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sollte der Vernetzungsgedanke sowie die Unterstützung des Auf- und Ausbaus von Strukturen in den Ländern, dort wo Bedarf ist, im Vordergrund stehen.

Es gibt bereits viele gute Beispiele für mehr Barrierefreiheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, deren Ansätze übertragbar sein können und die konkrete Hilfestellungen bieten (z. B. Einrichtung von Beratungsstellen für Barrierefreiheit, Leitfäden zur Umsetzung von Barrierefreiheit, z. B. für Kommunen oder zur barrierefreien Software, mehr barrierefreie öffentliche Toiletten bzw. mehr „Toiletten für alle“).

Unter Einbeziehung der Ergebnisse eines Fachgesprächs mit Sozialverbänden und den Verbänden von Menschen mit Behinderungen können weitere mögliche Maßnahmen, um die Barrierefreiheit voranzubringen, unter anderem sein:

- **Barrierefreie Mobilität**  
Barrierefreie Mobilität ist in Ballungszentren wie auch in ländlichen Räumen ein entscheidender Faktor einer hohen Lebensqualität. Gerade flexible Bedienformen und digitale Möglichkeiten zur Verbesserung vorhandener öffentlicher Verkehrsangebote auf der Straße können - barrierefreie Fahrzeuge vorausgesetzt - dazu beitragen, die barrierefreie Mobilität entscheidend voranzubringen, da sie sich stärker als klassische Linienverkehre am aktuellen Bedarf orientieren und individuelle Lösungen bieten.
- **Vorantreiben des barrierefreien Ausbaus von Arztpraxen**  
Es besteht insgesamt Bedarf an barrierefreien Arztpraxen. Der Abbau von Barrieren könnte zum Beispiel durch die Einführung eines Zertifizierungsverfahrens und durch Bundesmittel unterstützt werden. In diesem Rahmen könnten auch Zuschläge zur Vergütung gezahlt werden, wenn Ärzte/innen barrierefreie Angebote vorhalten, z. B. eine barrierefreie Kommunikation.
- **IT-Leitfaden zu barrierefreier Software**  
Angesichts der steigenden Digitalisierung insbesondere auch in der öffentlichen Verwaltung (E-Government)

benötigen die IT-Verantwortlichen Unterstützung bei der Umsetzung der digitalen Barrierefreiheit. Dies könnte ein bundeseinheitlicher Leitfaden der Bundesfachstelle Barrierefreiheit für barrierefreie Webseiten und mobile Anwendungen mit praxistauglichen Hinweisen und Informationen leisten, der insbesondere auch Kommunen zur Verfügung gestellt werden kann, die damit gerade vor dem Hintergrund der aktuell erfolgten Umsetzung der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen unterstützt werden. Dabei muss ein Bundesleitfaden Rücksicht auf die in den Ländern bereits erfolgten Anstrengungen in diesem Bereich nehmen.

- **Öffentlichkeitskampagne**

Um das öffentliche Bewusstsein für den Bedarf und die Chancen einer barrierefreien Gesellschaft zu stärken und alle Akteure zur Mitarbeit zu bewegen, ist eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne mithilfe von Plakaten, Online-Bannern, Social Media, Informationsmaterialien und umfangreicher Messepräsenzen hilfreich.

## 2.5 Regionale Arbeitsmärkte aktiv gestalten

### Ausgangslage

Teilhabe am Arbeitsleben und gute Arbeitsbedingungen sind die Grundlage für ein selbstbestimmtes Erwerbsleben. Zwar entwickelt sich der Arbeitsmarkt in Deutschland seit Jahren positiv, aber nicht in allen Regionen gleich stark. Die Chancen auf nachhaltige Integration in das Arbeitsleben mit einem existenzsichernden Einkommen, aber auch die Arbeitsbedingungen lassen sich der Grundstruktur nach zwischen Regionen mit schon weitgehend bewältigten und noch nicht abgeschlossenen wirtschaftsstrukturellen Umbrüchen, zwischen Ost und West einerseits und Nord und Süd andererseits, und schließlich zwischen Stadt und Land im gesamten Bundesgebiet differenzieren. Regional weichen Arbeitslosen- und Beschäftigtenquoten - auch hinsichtlich Geschlecht, Qualifikation und Herkunft der Arbeitnehmer/innen - zum Teil erheblich voneinander ab.

Die Heterogenität regionaler Arbeitsmärkte ist vor allem auf die regionale Wirtschaftsstruktur, wie beispielsweise Anzahl, Struktur und Größe der ansässigen Wirtschaftsbetriebe, zurückzuführen. Darüber hinaus beeinflussen aber auch andere regionalspezifische Konditionen wie Bildungsabschlüsse der Wohnbevölkerung und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und andere betreuungs- oder pflegebedürftige Angehörige, die Lage im örtlichen Arbeitsmarkt maßgeblich. Vor allem in einigen ostdeutschen Regionen, aber auch in manchen ländlichen Regionen im Westen, sind Pendlerbewegungen, Abwanderung und der demografisch bedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung von Bedeutung. In städtischen Ballungsgebieten wirkt sich die Verdichtung sozialer Probleme auf die Situation am Arbeitsmarkt aus.

Diese örtlichen Gegebenheiten wirken sich auf die Ergebnisse des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente aus und können nicht allein mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik

ausgeglichen werden. Gleichwohl tragen der Einsatz von Leistungen der Arbeitsförderung sowie die Arbeitsmarktprogramme der Länder zur Stabilisierung der regionalen Beschäftigung und des Einkommens bei und erweitern die regionalen Entwicklungspotenziale. Dies kann zur Verbesserung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen beitragen. Allerdings fordert der zunehmende Mangel an Fach- und Nachwuchskräften, der sich durch den demografischen Wandel in der Zukunft noch verstärken wird, die Politik heraus. Es zeigt sich, dass die Deckung des Fachkräftebedarfs nicht nur für die Fortentwicklung vieler Regionen, sondern bereits zur Verhinderung eines Abstiegs einzelner Regionen von eminenter Bedeutung ist.

### **Inhaltliche Schwerpunkte**

#### **Beschäftigungs- sowie Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in den Regionen**

Die wirtschaftliche Ausrichtung der einzelnen Regionen in Deutschland ist entsprechend der historischen Entwicklung vielfältig. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind mit Blick auf den Arbeitsmarkt nur dann gewährleistet, wenn es vor Ort ein solches Angebot an Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten gibt, das den Fachkräftebedarf der Wirtschaft sichert. Dazu gehören Möglichkeiten für lebensbegleitendes Lernen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit - sowohl vor Ort als auch online. Die Regionen müssen für die lokal und regional verankerte Wirtschaft ebenso wie für Beschäftigte attraktiv sein, um einerseits Abwanderung, andererseits Betriebsschließungen infolge Fachkräftemangels vorzubeugen und so Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand zu sichern.

#### **Teilnahme am Arbeitsleben**

Die Ausschöpfung von Beschäftigungspotentialen ist von zentraler Bedeutung, um Fachkräfteengpässe zu bewältigen und Langzeitarbeitslosigkeit mit entsprechendem Leistungsbezug zu beenden. Dazu gehört die Mobilisierung nicht-erwerbstätiger Personen für den Arbeitsmarkt, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Maßnahmen, die ältere Arbeitnehmer/innen motivieren, möglichst lang im Erwerbsleben zu bleiben, die Steigerung des Arbeitszeitanteils Teilzeitbeschäftigter und schließlich die nachhaltige Integration von Ausländern/innen - insbesondere junger Geflüchteter - in den Arbeitsmarkt (vgl. Länderintegrationsmonitoring).

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik knüpfen grundsätzlich am Individuum an und verfolgen das Ziel, Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen bzw. Arbeitslosigkeit vorbeugend zu vermeiden. Die jeweiligen Instrumente setzen mithin an den individuellen Stärken und Schwächen der/des Einzelnen an. Um auch für die Jobcenter die finanzielle Basis einer erfolgreichen Eingliederungsarbeit in den nächsten Jahren zu verbessern, hat der Bund die Mittel für Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen aufgestockt. Bei der Verteilung der Eingliederungsmittel findet sowohl die regionale Arbeitsmarktlage als auch der Anteil von Langzeitleistungsbeziehern/innen im jeweiligen Jobcenter Berücksichtigung.

Damit die Instrumente zur Eingliederung in Arbeit in der jeweiligen Region zu einer nachhaltigen Verbesserung der

Situation vor Ort beitragen können, ist eine Verzahnung personenbezogener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit den Anforderungen lokaler Arbeitgeber und den lokalen/regionalen Gegebenheiten erforderlich. Regionalen Netzwerken und Verbänden kommt dabei eine wichtige Rolle zu, weil nur dort das Wissen zu Bedarfen und Besonderheiten der Region gesammelt und aktuell vorhanden ist.

### **Vorschläge und Handlungsempfehlungen**

#### **Regionale Vernetzung**

Verbünde aus Vertretern/innen der Wirtschaft, der Sozialpartner, des jeweiligen Landes und der Kommunen, der Bildungsinstitutionen sowie der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter können die konkreten Bedarfe in der jeweiligen Region identifizieren und veranlassen, dass diejenigen abgestimmt zusammenwirken, die Einfluss auf die maßgeblichen Faktoren zur Verbesserung der regionalen Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation nehmen können.

Sofern nicht schon ein geeigneter Verbund besteht, wird je nach den Gegebenheiten vor Ort zu entscheiden sein, ob ein solcher Verbund kommunal, überörtlich auf eine Region bezogen oder eng verzahnt auf beiden Ebenen gebildet wird. Bereits bestehende Netzwerke sollten eingebunden werden. Ein solcher Verbund bietet die Kommunikationsstruktur dafür, dass Angebote der öffentlichen Hand (Wirtschaftsförderung, Schulen, Jugendhilfe, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) mit den Bedürfnissen der Unternehmen bzw. Ansiedlungsinteressenten in Einklang gebracht werden können und die handelnden Akteure miteinander vernetzt sind.

#### **Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung**

Das neue Qualifizierungschancengesetz stärkt die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit. Es ermöglicht Arbeitnehmern/innen unabhängig von Qualifikation, Alter und Betriebsgröße, eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen, um sich für Engpassberufe zu qualifizieren oder neuen Anforderungen infolge von Strukturwandel oder Technologieinsatz gerecht zu werden. Damit kann die Beschäftigungsfähigkeit auch angesichts des digitalen Strukturwandels und der fortschreitenden Automatisierung erhalten und angepasst werden. Zur Realisierung dieser Chancen wird es auch darauf ankommen, dass die arbeitsmarktpolitischen Akteure in den Verbänden vor Ort dafür werben, die verbesserten Qualifizierungsmöglichkeiten betrieblich - insbesondere auch für Risikogruppen unter den Beschäftigten - zu nutzen. Vor dem Hintergrund des Ziels, vor allem den Zugang Langzeitarbeitsloser beziehungsweise Geringqualifizierter zur beruflichen Weiterbildung weiter zu fördern, ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen der nationalen Weiterbildungsstrategie die geltende Regelung zur Verkürzung der Umschuldungsdauer zu überprüfen.

#### **Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser**

Mit dem Gesamtkonzept „MitArbeit“ hat die Bundesregierung die Grundlage geschaffen, um Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird mit einem ganzheitlichen Ansatz die Qualifizierung, Vermittlung und

Reintegration von Langzeitarbeitslosen vorangetrieben. Den Kern bildet das Teilhabechancengesetz, mit dem zwei neue Instrumente zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser geschaffen wurden. Es ermöglicht einerseits sehr arbeitsmarktfernen Personen soziale Teilhabe durch längerfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (§ 16i SGB II) und ebnet andererseits nicht arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, die aber dennoch zu ihrer Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt besonderer Hilfe bedürfen, den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt (§ 16e neu SGB II). Damit ist eine - wenn auch in Bezug auf § 16i SGB II zunächst befristete - Grundlage für einen sozialen Arbeitsmarkt geschaffen. Es wird auch Aufgabe der oben genannten Verbünde sein, dafür Sorge zu tragen, dass diese Möglichkeiten vor Ort, insbesondere auch den regionalen KMU, bekannt gemacht und genutzt werden.

### **Förderung des Übergangs von Schule in Berufsausbildung**

Zur Unterstützung und Förderung von Jugendlichen sollte eine enge Kooperation von örtlichem Jobcenter, Agentur für Arbeit und Jugendamt sowie Schulen konsequent realisiert werden (Jugendberufsagentur, Netzwerk SCHULEWIRTSCHAFT, Initiative „Bildungsketten“). Ziel muss sein, die vielfältigen Fördermöglichkeiten noch besser aufeinander abzustimmen und zu systematisieren, damit Jugendliche beim Schulabschluss unterstützt werden und ihnen der Weg in eine Berufsausbildung geebnet wird. Hierzu ist der Datenaustausch zwischen den beteiligten Akteuren verlässlich und rechtssicher zu gestalten. Die bestehenden Möglichkeiten der Fahrkostenerforderung gemäß § 63 SGB III bedürfen einer verstärkten Kommunikation.

Zur Aufrechterhaltung und Ausweitung der Berufsausbildungsangebote in der Fläche sollte die Gründung weiterer überbetrieblicher Berufsbildungsstätten geprüft werden. Es ist sicherzustellen, dass qualitativ gut ausgestattete Berufsschulen zur Verfügung stehen. Online-basierte Lernangebote bzw. „Blended Learning“ können das Angebot erweitern. Ausbildungs- und Lehrpersonal soll im Bereich Digitalisierung fortgebildet werden, so dass sie die Fachkräfte von morgen in den Stand setzen können, Transformationsprozesse durch Digitalisierung in Arbeits- und Geschäftsprozessen zu gestalten und zu bewältigen.

### **Sicherung des regionalen Fachkräftepotenzials**

Durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Betrieben, z. B. im Hinblick auf Führung, Chancengleichheit, Gesundheit, digitale Angebote (Tele-Arbeit, Co-Working-Spaces und Cloud-Working) sowie Wissen und Kompetenz der Beschäftigten, kann die Attraktivität als Arbeitgeber in der Region erhöht werden. Ein solcher Prozess kann zudem Fachkräfte dafür gewinnen, bis zum Erreichen der regulären Altersgrenze zu arbeiten und Teilzeitkräfte - sofern entsprechende Kinderbetreuungsmöglichkeiten gegeben sind - zur Aufstockung ihrer Arbeitszeit veranlassen. Die Bekanntmachung z. B. der Initiative „Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) und anderer Beratungsangebote in der Region könnte eine solche Entwicklung befördern. Schließlich können die Regionen durch gezielte Anwerbung von Erwerbstätigen aus der Europäischen Union und Drittstaaten die Fachkräftebasis verstärken.

### 3. Mitglieder der Facharbeitsgruppe 5



#### Bund

##### **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Vanessa Ahuja (Vorsitz)

##### **Bundesministerium für Gesundheit**

Dr. Sonja Optendrenk (Ko-Vorsitz)

##### **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat**

Katrin Franke

##### **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

Antje Frehse

##### **Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Gerd Krämer

##### **Bundesministerium für Bildung und Forschung**

Dr. Catrin Hannken

##### **Bundeskanzleramt**

Dirk Allekotte

##### **Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien**

Susanne Dengel

Beauftragter der Bundesregierung für Mittelstand und für die neuen Bundesländer

Friederike von Kempis

#### Länder

##### **Schleswig-Holstein**

Dr. Michael Hempel (Ko-Vorsitz)

##### **Baden-Württemberg**

Dr. Andreas Weber

##### **Bayern**

Markus Zorzi

##### **Brandenburg**

Dr. Friederike Haase

##### **Bremen**

Hildegard Jansen

##### **Mecklenburg-Vorpommern**

Marion Zinke

##### **Niedersachsen**

Petra Schulz

##### **Nordrhein-Westfalen**

Christina Ramb

##### **Rheinland-Pfalz**

Roland Schäfer

##### **Saarland**

Isabel Schank

##### **Sachsen**

Dr. Katrin Ihle

##### **Sachsen-Anhalt**

Dr. Gabriele Theren

##### **Thüringen**

Prof. Dr. Michael Behr

#### Kommunale Spitzenverbände

##### **Deutscher Landkreistag**

Dr. Markus Mempel

##### **Deutscher Städtetag**

Stefan Hahn

##### **Deutsche Städte- und Gemeindebund**

Uwe Lübking

### 4. Impressum

#### Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Referat Va 5

Torsten Einstmann, Farid El Kholy (Koordinierung), Lars Wilhelms

Wilhelmstraße 49

10117 Berlin

Stand: 2. Mai 2019



Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

# Bericht der Facharbeitsgruppe 6 „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“



# Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage .....	118
II. Inhaltliche Schwerpunkte.....	120
1. Wohn- und Lebensumfeld in einer lebenswerten Kommune.....	120
2. Bildung, Erziehung und Betreuung <sup>12</sup> .....	121
3. Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung .....	122
3.1 Engagement- und Ehrenamtsförderung .....	122
3.2 Demokratieförderung .....	122
III. Ziele .....	123
1. Integrierte sozialräumliche Planung und wohnortnahe Unterstützungsangebote.....	123
2. Bildung, Erziehung und Betreuung .....	125
3. Engagement- , Ehrenamts- und Demokratieförderung .....	126
IV. Vorschläge und Handlungsempfehlungen an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse .....	128
1. Mitgestaltung des Wohn- und Lebensumfeldes in einer lebenswerten Kommune.....	128
1.1 Integrierte, sozialräumliche Planung.....	128
1.2 Kümmererstrukturen, Beratungs- und Servicestellen sowie lokale Netzwerke .....	129
1.3 Generationenübergreifendes Wohnen und verlässliche Orte der Begegnung sowie des nachbarschaftlichen Austausches .....	129
2. Bildung, Erziehung und Betreuung .....	130
3. Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung .....	131
Anlagen.....	132

# Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft

## I. Ausgangslage

Die gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland ist insgesamt gekennzeichnet durch eine Zunahme an Individualisierung und Pluralisierung der Lebenswelten, an Heterogenität und mehr sozialen Unterschieden. Parallel dazu wirken demografische Prozesse wie Wanderungen, Geburten und Alterung regional sehr unterschiedlich. Dies hat Einfluss auf die Nachfrage nach und auf die Funktionsfähigkeit von Systemen der Daseinsvorsorge – von Kitas, Schulen, Kultur- und Sporteinrichtungen bis hin zur Nahversorgung und Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen. Wo Angebote der Daseinsvorsorge nicht mehr ausreichend vorgehalten oder sogar abgebaut werden, fühlen sich nicht wenige Menschen von der gesellschaftlichen Entwicklung abgeschnitten. Das begünstigt Unzufriedenheit und damit auch das Potenzial für demokratiefeindliche Kräfte.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt als Qualitätsmerkmal ist abhängig von den sozialen Beziehungen zwischen Individuen und sozialen Gruppen, d.h. von der Stärke und dem Vertrauen innerhalb sozialer Netze sowie der Akzeptanz von Vielfaltigkeit. Ferner ist die Identifikation des Einzelnen mit dem Gemeinwesen, dessen Vertrauen in gesellschaftliche und politische Institutionen sowie das Empfinden, Mitglied einer gerechten Gesellschaft zu sein, zentrale Merkmale des Zusammenhalts. Auch ein solidarisches und hilfsberechtigtes Miteinander, die Achtung sozialer Regeln sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben sind Indikatoren für eine starke Gemeinwohlorientierung und somit auch entscheidend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.<sup>1</sup>

Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen und erhalten faire Entwicklungschancen und Teilhabemöglichkeiten für die Menschen in ihren Heimatorten, den unterschiedlichen Wohnorten und Regionen Deutschlands, dort wo sie leben und zugehörig sein wollen. Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten nicht einheitliche Lebensverhältnisse und sind nicht statisch zu verstehen. Die Vielfalt unserer Städte und Regionen ist eine Stärke, aufgebaut von einer integrativen und aufgeschlossenen Gesellschaft, die sich gegenüber Veränderungen offen zeigt und dynamisch agiert. Diese Vielfalt bietet den Menschen unterschiedliche Lebensmodelle und Arbeitsmarktsituationen sowie sehr unterschiedliche Angebote und Gestaltungsspielräume für ein breites Spektrum an Interessen.

Lebens- und Arbeitswirklichkeiten der Menschen verändern sich. Dies gilt beispielsweise für die Erwerbstätigkeit

insbesondere von Frauen und die Übernahme von Pflege-, Erziehungs- und Hausarbeit von Frauen und Männern, die trotz gewünschter stärkerer partnerschaftlicher Aufgabenteilung weiterhin sehr ungleich verteilt ist.<sup>2</sup> Die meisten Mütter und Väter wollen heute unabhängig vom Wohnort beides: Familie und Beruf.

Die Formen des Zusammenlebens werden vielfältiger, von traditionellen Formen der Familie<sup>3</sup>, gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften mit Kindern über sonstige Partnerschaftsformen bis hin zu einer steigenden Zahl von Singlehaushalten, die in manchen Städten bereits die Mehrzahl stellen. Das gilt für alle kulturellen und sozialen Milieus.

Die zunehmende Komplexität des Verbraucheralltags erfordert vielfach Beratungs- und Unterstützungsangebote, um sichere Alltagsentscheidungen treffen, am Wirtschaftsleben teilnehmen und die Chancen der Digitalisierung nutzen zu können.

Zeit ist ein wichtiger Einflussfaktor für die Lebensqualität und das Wohlergehen von Familien. Die meisten der für Familien relevanten Zeitstrukturen werden auf lokaler Ebene gestaltet, so dass den Kommunen hier eine besondere Verantwortung zukommt.<sup>4</sup> Wo junge Menschen und Familien keine attraktiven Arbeits- und Zukunftsperspektiven finden und deshalb wegziehen, reduzieren sich öffentliche Angebote von Kindertageseinrichtungen über Schulen bis hin zu Angeboten für Kultur, Sport und zur Freizeitgestaltung. Wo ältere Menschen keine Angebote und Unterstützungsmöglichkeiten finden, ihr Leben so lange wie möglich selbstständig zu gestalten, wächst der Druck auf familiäre Unterstützung und zugleich auf die Systeme staatlicher Daseinsvorsorge.

Für eine dynamische, chancengerechte und teilhabeorientierte Gesellschaft ist der Zugang zu Bildung in allen Lebensphasen eine zentrale Voraussetzung. Dies gilt für alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft und von ihren individuellen Einschränkungen. Zudem gilt es in einer alternden Gesellschaft mit zugleich langfristig abnehmender Erwerbsbevölkerung mehr denn je, jede Einzelne und jeden Einzelnen bestmöglich zu fördern. Dafür braucht es gute Bildungsverläufe. Zudem braucht Bildung viele Akteure, die Kinder und Jugendliche in ihrer individuellen Entwicklung begleiten und Hand in Hand agieren müssen. Bildung setzt die Entwicklung von Kompetenzen voraus und ist zudem auch die Reflexion der Lebenserfahrungen, die sich ein Leben lang fortsetzt. Deshalb sind insbesondere auch interkulturelle Öffnung und die Kompetenz im Umgang mit Vielfalt, freiwilliges Engagement, Sport sowie kulturelle und politische Bildung zentrale Themen für die Entwicklung der Gesellschaft. Es liegt in der gemeinsamen, verfassungskonformen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen, hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Zugleich gilt

<sup>1</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland, (Verfasst von Dragolov, G./ Ingnácz, Z./ Lorenz, J./ Delhey, J./ Boehnke, K.), Gütersloh 2014.

<sup>2</sup> siehe Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Frauen wenden im Durchschnitt täglich 52% mehr Zeit für unbezahlte Arbeiten wie Kinderbetreuung, Haushalt, Reparieren auf als Männer - „Gender Care Gap“ (BT-Drucksache 18/2840, S.95f).

<sup>3</sup> Im Folgenden gilt ein breites Familienverständnis, wonach Menschen verschiedener Generationen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen, füreinander eintreten und gegenseitig Fürsorge leisten. Das schließt verheiratete und unverheiratete Paare mit Kindern ebenso ein wie Alleinerziehende, getrennt Erziehende, Stief- und Patchworkfamilien, Regenbogenfamilien sowie Familien, die sich um pflege- und hilfsbedürftige Angehörige kümmern.

<sup>4</sup> <https://www.bmfsfj.de/blob/94184/ffe5d2567fc015bb8eff6c2cf9ab41fa/kosten-nutzen-analyse-einer-kommunalen-familienzeitpolitik-data.pdf>.

es Segregationsprozessen entgegenzuwirken, die sich insbesondere auch in den Großstädten beobachten lassen und die dazu führen können, dass Kinder und Jugendliche – trotz eines breiten lokalen Angebots an Bildungs-, Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen – nicht mit gleichwertigen Chancen aufwachsen.

Die Lebensphase Jugend ist einerseits von vielen Optionen in Bildung, Ausbildung und Beruf und andererseits von Unsicherheit geprägt. Nicht zuletzt entscheiden auch regionale und soziale sowie kulturelle Gegebenheiten darüber, ob und wie diese Möglichkeiten der Entfaltung genutzt werden können. Gerade junge Menschen wandern aus strukturschwachen Kommunen oder Regionen zu Ausbildungs-, Studien- und Erwerbszwecken vorwiegend ab und nur seltener zurück oder zu. Jugendliche in Städten mit einer Ballung sozialer Problemlagen und mit einem hohen Anteil junger Menschen im Transferleistungsbezug benötigen ebenfalls Unterstützung. Ehemals deutlich ausgeprägte Unterschiede in den Lebenslagen und Lebensstilen junger Menschen in ländlichen Räumen und (Groß)Städten nähern sich hingegen zum Beispiel durch Mobilität, Medien und digitale Kommunikation erheblich an.

Die Potenziale älterer Menschen für die Gesellschaft kommen nicht immer ausreichend zur Entfaltung und Wirksamkeit. Das gilt für das ehrenamtliche Engagement ebenso wie bei der Weitergabe von Erfahrungswissen und Möglichkeiten der Weiterbildung. Mit der wachsenden Zahl hochaltriger Menschen steigt der Unterstützungsbedarf, wobei zielgerichtete Hilfe im Vorfeld und Umfeld den Pflegebedarf vermeidet bzw. hinauszögern und verringern kann, gerade bei der Versorgung im eigenen Zuhause.

Auch wenn es inzwischen viele Integrationserfolge gibt, erleben Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland aufgewachsen oder zugezogen sind, häufig Ausgrenzungen im Alltag, die sich beispielsweise durch geringere Teilhabechancen im Wohnungs- und Arbeitsmarkt auswirken. Es gilt also, Diskriminierungen entgegenzuwirken und Potenziale stärker zu nutzen.

Hinsichtlich der aufgenommenen Geflüchteten ist davon auszugehen, dass der größere Teil längerfristig oder dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Die Integration in die Gesellschaft ist eine längerfristige Aufgabe. Die Identifikation mit dem neuen Lebensumfeld – ob in der Stadt oder auf dem Land – ist ein wichtiger Baustein bei der Integration. Notwendig ist, die zahlreichen Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen noch besser bekannt zu machen, zu koordinieren und sie im jeweiligen Zuständigkeitsbereich finanziell abzusichern.

Kultur bietet eine geistige Heimat, stiftet Identität und schafft Gemeinschaft. Wo Vereinsamung und Vereinzelung drohen, bietet Kultur Schnittstellen des Dialogs und der Zusammenarbeit. Teilhabe an Kultur bedeutet gleichzeitig gesellschaftliche Teilhabe. Kultur leistet einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, bietet Orte der Begegnung und des Austauschs zwischen den Generationen ebenso wie zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Dies gilt analog auch für den Sportbereich.

Die Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Impulsgeber für die Gestaltung unseres Landes. Es ist oft die Zivilgesellschaft, die auf gesellschaftliche Herausforderungen in besonderer Weise aufmerksam macht und wirksame Lösungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen entwickelt. Dabei ist die grundlegende Prämisse, dass das Engagement immer selbstbestimmt, freiwillig, gemeinwohlorientiert und unentgeltlich ist.

In Deutschland engagieren sich über 30 Millionen Menschen.<sup>5</sup> Allein 2,5 bis 3 Millionen Menschen unterstützen die Freie Wohlfahrtspflege; 1,8 Millionen freiwillige Helferinnen und Helfer engagieren sich im Katastrophenschutz und in den Freiwilligen Feuerwehren. 8,8 Millionen Freiwillige leisten in 91.000 deutschen Sportvereinen mehr als 500 Millionen Stunden freiwillige Arbeit pro Jahr. Rund 16 Mio. Menschen engagieren sich ehrenamtlich für Kunst und Kultureinrichtungen. Über 300.000 ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker stärken durch ihre Arbeit die Demokratie vor Ort. Rund 100.000 Freiwillige aller Altersgruppen engagieren sich in den Freiwilligendiensten. In den Mitgliedsjugendverbänden und Jugendringen des Deutschen Bundesjugendrings engagieren sich etwa 6 Millionen Jugendliche und junge Erwachsene. Gemäß Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ) findet das Engagement in Deutschland in über 600.000 Vereinen, fast 21.800 Stiftungen, 11.000 gemeinnützigen GmbHs, 8.700 Genossenschaften, über 2 Millionen in Kirchen und Religionsgemeinschaften, in Netzwerken und Nachbarschaftsinitiativen statt.<sup>6</sup> Zudem haben sich in den letzten Jahren darüber hinaus neue Formen des Engagements in jungen, sozialen, digitalen oder migrantisch geprägten Organisationen gebildet, die die bisherige Engagementlandschaft durch innovative Ansätze weiter vitalisieren.

Bund, Länder und Kommunen fördern Rahmenbedingungen (z.B. Förderung der Infrastruktur, der Anerkennungskultur und der Schaffung eines Bewusstseins für den Wert des bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft). Sie verfolgen in der Gestaltung der Engagement- und Demokratiepolicies einen dialogorientierten Ansatz und beteiligen die Akteure der Zivilgesellschaft an der Entwicklung und Umsetzung von engagement- und demokratiepolitischen Vorhaben.

Angriffe auf Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit stellen den Staat und die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit vor Herausforderungen. Skepsis gegenüber demokratischen Prozessen und Institutionen bis hin zu offener Feindseligkeit und Ablehnung einer freiheitlichen, friedlichen Gesellschaftsordnung sind keine bloßen Randerscheinungen. Radikalisierungstendenzen und die Verhärtung politischer Fronten sind bis in die Mitte der Gesellschaft sichtbar und fordern alle gesellschaftlichen und politischen Akteurinnen und Akteure heraus.<sup>7</sup> Eine aktive Zivilgesellschaft, das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern und ein gemeinsames Wirken von Staat und Zivilgesellschaft sind daher elementare Bestandteile einer effektiven Bekämpfung von Extremismus und der Stärkung demokratischer Grundwerte.<sup>8</sup> Sie brauchen insbesondere auf der Ebene der Lokal- und Kommunalpolitik verlässliche Rahmenbedingungen und eine stärkere Anerkennung.

<sup>5</sup> Erhebung des letzten Freiwilligensurveys (BMFSFJ) von 2014. <sup>6</sup> Erhebungen aus ZiviZ 2017. <sup>8</sup> Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, S. 21.

<sup>7</sup> Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, S. 7.

Die Förderung von politischer Teilhabe an demokratischen Prozessen ist von jeher Aufgabe der politischen Bildung. In Deutschland existieren daher auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vielfältige Institutionen. Es gibt darüber hinaus eine breite Landschaft anerkannter und qualifizierter Träger.

In den letzten Jahrzehnten wurden im Bereich der politischen Bildung und Demokratieförderung Angebote, Strukturen und Verfahren weiterentwickelt, die demokratisches Denken und Handeln stärken, eine demokratische politische Kultur auf Grundlage der wertgebundenen Verfassung weiterhin fördern und zusätzliche Bildungsprozesse und Formen des Engagements anregen.

In den letzten Jahren haben insbesondere die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, sowie die Programme „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ auch Maßnahmen gefördert, die demokratieförderliche Rahmenbedingungen und Strukturen aufrechterhalten und verbessern, beispielsweise in Form des Ausbaus von Beteiligungskulturen und -verfahren sowie die Stärkung von Personen in ihrer Urteilskraft und Teilhabe in demokratischen Prozessen und in ihrer Handlungskompetenz gegenüber demokratiefeindlichen Haltungen.

Engagement für das Gemeinwesen und Demokratieförderung sind als Einladung zu verstehen, unser demokratisches Gemeinwesen aktiv mitzugestalten. Zur Stärkung der gleichwertigen Lebensverhältnisse gehört deshalb auch, vor Ort die Rahmenbedingungen für die lokale Demokratie zu stärken und das Vertrauen in die Demokratie zu fördern. Beteiligungsmöglichkeiten können einen Beitrag leisten, politisches Engagement auf kommunaler und lokaler Ebene zu fördern.

## II. Inhaltliche Schwerpunkte

Menschen fühlen sich zugehörig, wenn sie in einer lebenswerten Kommune wohnen, in der sie am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben und sich mit ihren Belangen gut aufgehoben sehen. Dies umzusetzen fällt vorrangig in den Aufgabenbereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Gute Lebensbedingungen vor Ort herzustellen und zu gewährleisten, ist gleichwohl eine gemeinsame Aufgabe von öffentlicher Hand, Zivilgesellschaft, Wohlfahrtsverbänden und Wirtschaft (z.B. Nahversorgung, Wohnungswirtschaft, Gesundheitsdienstleistungen). Kommunen, die dies nicht aus eigener Kraft schaffen, sollen unterstützt und hierzu in die Lage versetzt werden.

Die Lebensqualität in Deutschland hängt vielfach nicht nur davon ab, wie man lebt, in welcher Lebensphase und -konstellation man sich befindet, sondern auch wo man lebt.<sup>9</sup> Unterstützungsbedarfe sind je nach Lebensphase und Region, Ort bzw. Quartier sehr unterschiedlich. Mit Blick auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse haben die

Regionen einen besonderen Unterstützungsbedarf, die eine geringe Bevölkerungsdichte, hohe Abwanderungszahlen sowie einen hohen Altenquotienten und niedrigen Jugendquotienten aufweisen. Diese befinden sich – verallgemeinernd formuliert – häufig in ländlichen Regionen sowie in den neuen Ländern. Eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft „Altes Land, junge Städte“ (März 2019) verweist darauf, dass im Vergleich zu 1995 die Großstädte zunächst nicht mehr altern, aber „der ländliche Raum schneller schrumpft und altert“ und die zehn ältesten Regionen mit Altersdurchschnitten von 49,1 bis 50,3 Jahren alle in den neuen Ländern liegen.<sup>10</sup> Auch innerhalb von (Groß-)Städten und Gemeinden bestehen unabhängig von ihrer Größe und Lage oft erhebliche sozio-ökonomische und räumliche Unterschiede mit Auswirkungen für die Lebensqualität. Hier gilt es, insbesondere Quartiere mit einer hohen Konzentration sozial benachteiligter Gruppen sowie vergleichsweise schlechter Wohnsubstanz im Blick zu behalten und zu stärken.

### 1. Wohn- und Lebensumfeld in einer lebenswerten Kommune

Die Vielfalt der Lebensformen und die Vielfältigkeit in der Gesellschaft erfordern zunehmend differenzierte und zugleich passgenaue, barriere- und diskriminierungsfreie Angebote der Daseinsvorsorge für jede Lebenslage. Der Begriff Lebensumfeld bezieht sich auf die Nachbarschaft und die nähere Umgebung. Das kann auch ein Quartier, Stadtteil oder ein Dorf sein.

Ein gutes Zusammenleben aller Generationen erstreckt sich auf verschiedene Bereiche und Handlungsfelder wie Wohnen und Wohnumfeld, Soziale- und Gesundheitsdienste, Unterstützung bei Erziehung und häuslicher Pflege<sup>11</sup>, Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (Erwerbs- und Privatleben), familienbewusste Lebens- und Arbeitszeitbedingungen, außerschulische Jugendarbeit, Nahversorgung, Mobilität, Bildung, Kultur, Sport, Freizeit, Religionsausübung, Orte der Begegnung, Hilfe in Notsituationen, aufsuchende, unabhängige und neutrale Verbraucherinformation und Verbraucherberatung (z.B. durch Verbraucherzentralen), Informationen und Beratung zu vorhandenen Angeboten, Zugang zu (Familien-) Leistungen sowie die Integration von Zugewanderten. Alle Angebote sind barrierefrei und inklusiv auszurichten. Ein gutes Zusammenleben aller Generationen bedeutet auch, dass Menschen alle ihre Lebensphasen in ihrem Heimatort verbringen können, wenn sie es wünschen.

Als Grundlage für die Bereitstellung passgenauer und auf die langfristigen Bedarfe ausgerichteter Angebote der Daseinsvorsorge bedarf es einer integrierten, sozialraumorientierten Planung, die den Lebensraum der Menschen vor Ort und ihre jeweilige Lebenslage als Bezugspunkt unterschiedlicher Aktivitäten nimmt und die Ressourcen in ihrer Umgebung auch institutionen- und rechtskreisübergreifend nutzt. Sie mobilisiert, fördert und fordert Eigeninitiative und Selbsthilfekräfte. Hierbei sind biografische Übergänge besonders zu berücksichtigen.

<sup>9</sup> OECD. (2014). How's life in your region? Measuring regional and local well-being for policy making. Paris: OECD, p. 146; OECD (2019). Regional well-being in OECD countries: Germany. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/how-s-life-country-facts-germany.pdf> OECD (2019).

Hoffmann, C., & Schupp, J. (2018). Lebenszufriedenheit und Sorgen. In Statistisches Bundesamt & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Eds.), Datenreport 2018 (pp. 383-392). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bundesregierung. (2016). Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Sorge und Mitverantwortung in der Kommune - Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Berlin: Deutscher Bundestag (BT-Drucksache 18/10210). (insb. Kap. 5).

<sup>10</sup> <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/beitrag/christian-oberst-ralph-henger-altes-land-junge-staedte.html>

<sup>11</sup> Pflege i.S. der SGBs werden in der FAG 5 behandelt.

tigen, um Unterstützung möglichst passgenau auszurichten. In die Bedarfsermittlung sollen alle Beteiligten gleichberechtigt und diskriminierungsfrei einbezogen werden. Eine integrierte, sozialraumorientierte Planung in diesem Sinne hat einen hohen Stellenwert in der Betrachtung und Bereitstellung der Systeme der Daseinsvorsorge und verlangt von allen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure neue Formen der Kooperation.

Teilhabe setzt den Willen, die Fähigkeit und ebenso die Möglichkeit zur Partizipation voraus. Diese sind sehr unterschiedlich vorhanden und verteilt. Daher kommt der Gestaltung des Teilhabeprozesses größte Bedeutung zu, ebenso der Verständigung auf das anzustrebende Gemeinwohl.

In vielen Kommunen und Regionen gibt es bereits sozial und räumlich ausgerichtete, integrierte Konzepte und Strategien mit erprobten Instrumenten, beispielsweise in der integrierten Stadtteilentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung sowie in der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Quartierskonzepte müssen orts- und bedarfsspezifisch angewandt werden und ggfs. Best-Practice-Beispiele in weiteren Regionen auf den jeweiligen Bedarf zugeschnitten Anwendung finden.

Ausgehend von den jeweils spezifischen Gegebenheiten sollen die vorhandene Infrastruktur funktional übergreifend genutzt und weiterentwickelt, Regelsysteme gestärkt und passgenaue Bündel von Maßnahmen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern (Wohnen, Mobilität, Kultur, formelle und informelle Bildung, Gesundheit, Engagement, Sport, Freizeit, Pflege, Altenhilfe, Nahversorgung) und auf verschiedenen Ebenen so aufeinander abgestimmt werden, dass allen Menschen ein Zugang zu sozialer Infrastruktur und Bildung sowie Teilhabe ermöglicht wird. Auch Formen der institutionen- und rechtskreisübergreifenden Finanzierung und Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur sind zu erproben bzw. auszubauen.

## 2. Bildung, Erziehung und Betreuung<sup>12</sup>

Zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen Angebote im frühkindlichen Bereich, in der Grundschule, in der Jugendarbeit, in der und Jugendsozialarbeit, insbesondere Schulsozialarbeit bedarfsgerecht ausgebaut und qualitativ weiterentwickelt werden. Maßstab ist hierbei das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen. Es liegt in der gemeinsamen verfassungskonformen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen, die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen und Einigkeit über die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen herzustellen.

In der frühkindlichen Bildung müssen Zugangshürden abgebaut werden, wie z.B. durch Abbau kulturell oder sozial bedingter Vorbehalte. Die zwischen den Ländern aber auch innerhalb der Länder zum Teil stark voneinander abweichenden Kostenbeiträge und quantitative, wie auch qualitative Standards können ebenfalls zu ungleichen Lebensverhältnissen führen. Niedrigschwellige Familienberatungsangebote, wie z.B. an Kindertageseinrichtungen angegliederte Familienzentren können helfen, Vorbehalte abzubauen.

Der Ausbau ganztägiger, wohnortnaher Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter soll bedarfsdeckend erfolgen. Jedes Kind hat ein Recht auf Förderung. Die Angebotsvielfalt spiegelt die sehr unterschiedlichen Bedarfe und Traditionen nicht nur einzelner Länder, sondern auch einzelner Regionen und Kommunen wider. Diese Vielfalt darf jedoch nicht beliebig sein, vielmehr gilt es Elternwünsche und Bedürfnisse der Kinder einerseits und Steuerungsfähigkeit der Kommunen sowie zur Verfügung stehenden Fachkräften und Kostenbelastung andererseits in Einklang zu bringen. Die Perspektive der Kinder ist zentral für die Attraktivität und Akzeptanz bestehender und entstehender Angebote. Es zeigt sich, dass die Attraktivität eines Angebots zentral für deren Nutzung, aber auch für die Bereitschaft ist, neuen Lernerfahrungen motiviert und offen zu begegnen. Neueste Studien belegen, dass sich dies positiv auf die Kompetenzentwicklung auswirkt.

Positive Entwicklungsperspektiven für Orte und Regionen sind nur dann realistisch, wenn auch die Belange von Jugendlichen und jungen Erwachsenen angemessen berücksichtigt werden. Um eine jugendgerechte Infrastruktur in allen Orten und Regionen zu fördern, besteht aus Sicht von jungen Menschen Handlungsbedarf in folgenden Bereichen: Zusammenhalt (Familie und Generationendialog fördern), Strukturen (Daseinsvorsorge und Angebote der Jugendarbeit stärken), Sportangebote sowie Angebote der kulturellen und politischen Bildung, Erreichbarkeit (Mobilität, Breitband-Internet und Mobilfunknetz ausbauen), Jugendbilder (Darstellung und Wahrnehmung der Vielfalt junger Menschen fördern), Mitwirkung (Jugendpartizipation und Engagement unterstützen), Bildung (Kompetenzen vermitteln, Chancen eröffnen), Arbeitswelt (Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten schaffen), Integration (Teilhabe nach Zuwanderung ermöglichen), Vielfalt und gesellschaftlicher Zusammenhalt (Wertschätzung und Kompetenz im Umgang mit Vielfalt erhöhen). Neben der Infrastruktur bedarf es – nicht nur in ländlichen Gebieten – der Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die ihre Perspektive bei Vorhaben, die sie betreffen, mit einbringen und ihre Umgebung mitgestalten wollen. Ernstgemeinte, wirksame und nachhaltige Formen der Jugendbeteiligung haben vielfältige positive Wirkungen im gesamten Gemeinwesen. Angebote der Jugendarbeit, Jugend- und Schulsozialarbeit, der Kultur, des Sports, Maßnahmen der Berufsorientierung und die Jugendmigrationsdienste müssen bedarfsorientiert vorhanden sein.

Um auf die sich zunehmenden verändernden Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen frühzeitig und vorausschauend zu reagieren, müssen strukturell-präventive Angebote weiterentwickelt werden. Dabei sollten Teilhabe ermöglicht, soziale Benachteiligungen und beeinträchtigende individuelle Lebenslagen konzeptionell aufgegriffen und junge Menschen in ihrer sozialen und beruflichen Integration unterstützt werden. Um Armut in allen Lebensphasen entgegenzuwirken und Teilhabe trotz prekärer Lebensverhältnisse sicherzustellen, bedarf es außerdem einer stärkeren Förderung der Jugend- und Schulsozialarbeit sowie berufsorientierender oder -integrierender Maßnahmen sowie der Schaffung bezahlbaren Wohnraums.

<sup>12</sup> Bezüglich Aussagen zu finanzwirksamen Maßnahmen sind die Beratungen innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

Weitere quantitative und qualitative Fortschritte in der Kindertagesbetreuung, der Ganztagsbildung und -betreuung von Grundschulkindern und der Jugendarbeit sind nur möglich, wenn gleichzeitig qualifiziertes pädagogisches Personal in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht. Die Fachkräftesicherung ist deshalb eine wichtige Grundlage für den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung, die geplanten Qualitätsverbesserungen sowie für die Weiterentwicklung der Ganztagsangebote an Grundschulen und der Jugendarbeit. Diesem Bedarf gerecht zu werden und dabei das Fachkräftegebot zu beachten, ist die zentrale Herausforderung. Neben den zuständigen Ländern und Kommunen kann auch der Bund hier unterstützend tätig werden.

### 3. Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung

#### 3.1 Engagement- und Ehrenamtsförderung

Zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt brauchen verlässliche Rahmenbedingungen, Professionalisierung vor allem auch im digitalen Bereich, Vernetzung, Begleitung und Qualifizierung auf allen Ebenen. Hier ist ein besonderer Fokus auf den Aufbau von wohnortnahen (hauptamtlichen) Begleitstrukturen zu legen, um insbesondere in strukturschwachen urbanen und ländlichen Gebieten Anlaufstellen für die Arbeitserleichterung Ehrenamtlicher durch Beratung, Qualifizierung und Vernetzung zu schaffen bzw. zu stärken. Nachwuchsgewinnung in Vereinen, die Übernahme von Verantwortung im Rahmen auch von Vereinsfunktionen, die Schaffung von Räumen für Engagement, die Erreichbarkeit ehrenamtlicher Angebote (Stichwort Mobilität) und die Stärkung digitaler Ansätze zur Vernetzung im Ehrenamt spielen für ländliche und urbane Räume eine besondere Rolle.

In den letzten Jahren haben sich wertvolle Kooperationen, beispielsweise auch im Rahmen von Kofinanzierungen zwischen Bund, Ländern und /oder Kommunen gebildet, die die strukturellen Bedingungen für die Engagementförderung bereits verbessert haben. Die Möglichkeiten für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit und die rechtlichen Rahmenbedingungen sollen geprüft werden.

Besonderes Augenmerk in der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte im Engagement- und Demokratiebereich auf die neuen Länder und strukturschwache Regionen gelegt werden. Die Zivilgesellschaft in den neuen Ländern musste sich nach 1990 neu formieren. Inzwischen reagiert die sie auf vielfältige lokale Problemlagen und wird oft von besonders engagierten (Einzel-) Akteuren und Akteurinnen getragen. Die Engagementquote liegt in den neuen Ländern bei durchschnittlich 39 Prozent, in den alten Ländern liegt sie bei durchschnittlich 45 Prozent.<sup>13</sup>

In der Engagementförderung gibt es Ansätze, die speziell für die neuen Ländern adressiert werden müssen: Die personelle und strukturelle Basis der Zivilgesellschaft ist in den neuen Ländern inklusive notwendiger Unterstützungsstrukturen weniger

gesichert als in den alten Ländern. Auch die Kooperationsbeziehungen zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft sind in vielen Regionen fragiler. Neben der Förderung des weiteren Ausbaus einer für die Zivilgesellschaft geeigneten Engagementinfrastruktur sollte die lokale Expertise und das hohe persönliche Engagement von Menschen vor Ort, das sich häufig auch außerhalb von etablierten Strukturen zeigt, gestärkt werden.

Gerade in ländlichen Räumen hat ehrenamtliches Engagement eine lange Tradition und trägt wesentlich zur Sicherung der Daseinsvorsorge und der allgemeinen Lebensqualität bei. Angebote beispielsweise für Bildung, Kultur und Freizeit sind in strukturschwachen und peripheren ländlichen Räumen meist weniger ausgebaut und vernetzt als in urbanen Räumen. Im Vergleich zu den meisten Ballungsräumen haben strukturschwache und periphere ländliche Regionen in Gesamtdeutschland häufiger mit fehlenden finanziellen Gestaltungsspielräumen, der Abwanderung junger, gut ausgebildeter Menschen, Überalterungsprozessen, fehlenden Bildungs- und Freizeitangeboten in Wohnortnähe, sozialer Benachteiligung (höhere Anteile Alleinerziehender, Langzeitarbeitsloser, Geringqualifizierter etc.), z. T. höherer Arbeitslosigkeit sowie politischen Vertrauensverlusten und Demokratieverdruss zu kämpfen.<sup>14</sup>

Der Zweite Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements<sup>15</sup> zeigt, dass sich Frauen anders engagieren als Männer. Zudem bilden sich traditionelle Geschlechterrollen der Gesellschaft auch in den Engagementbereichen ab.<sup>16</sup> Daher ist es wichtig, Frauen und Mädchen im Engagement zu stärken, zielgruppengerechte Maßnahmen und Zugänge zu erweitern und das Potential noch stärker zu nutzen.

Die Digitalisierung als Querschnittsaufgabe im Bereich der Engagement- und Demokratieförderung ist für Engagierte Chance und Herausforderung zugleich. Eine starke, zukunftsfähige Engagementlandschaft braucht daher Ressourcen, die Digitalisierung bewusst und kompetent für ihren Einsatz zu nutzen, ihre gesellschaftlichen Auswirkungen kritisch zu begleiten und den Einfluss neuer Technologie auf unser Zusammenleben aktiv mit zu gestalten.

#### 3.2 Demokratieförderung

Bund, Länder und Kommunen unterstützen seit über 70 Jahren in ihren Zuständigkeiten das Engagement für Demokratie und gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Dieser Einsatz muss dauerhaft und nachhaltig sein. Darum sollen in gemeinsamer Verantwortung des Bundes, der Länder und Kommunen Angebote, Strukturen und Verfahren, die demokratisches Denken und Handeln unterstützen, weiter gestärkt, eine demokratische Kultur auf Grundlage der Verfassung gefördert und entsprechende Bildungsprozesse und Formen des Engagements angeregt werden.

Die bisherigen Bundesprogramme „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ sollen, dort wo erforderlich, ihre Aufgabenbereiche noch besser miteinander abstimmen

<sup>13</sup> Erhebung des letzten Freiwilligensurveys (BMFSFJ) von 2014.

<sup>14</sup> Klie und Marzluff 2012.

<sup>15</sup> Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland Schwerpunktthema: „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“.

<sup>16</sup> Freiwilliges Engagement in Deutschland - Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Hrsg: BMFSFJ, S. 621 <https://www.bmfsfj.de/blob/93916/527470e383da76416d6fd1c17f720a7c/freiwilligensurvey-2014-langfassung-data.pdf>

und dort, wo es möglich und sinnvoll ist, ihre lokalen Handlungsansätze mit den anderen Bundesressorts, den Ländern oder auch der EU vernetzen. Zugleich müssen eine dauerhafte Stärkung und eine enge Abstimmung mit weiteren Maßnahmen der politischen Bildung und bestehenden Strukturen auf Länderebene erfolgen, z.B. bei den jeweiligen Landeszentralen für politische Bildung und den bestehenden Strukturen freier Träger politischer Bildung.

Der Ausbau der Bundesprogramme zur Extremismusprävention und Demokratieförderung sollte einhergehen mit einer angemessenen Anpassung der Förderung bestehender Trägerstrukturen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

Politische Bildung muss angesichts der demographischen und gesellschaftlichen Veränderungen als lebenslange Bildungsaufgabe begriffen werden und deutlich mehr Menschen als bisher erreichen. Politische Bildung kann zwar präventiv gegen Radikalisierung wirken, darf jedoch nicht ausschließlich als Radikalisierungsprävention verstanden werden. Von besonderer Bedeutung sind Angebote der historisch-politischen Bildung und der Auseinandersetzung mit aktuellen politischen und sozialen Themen.<sup>17</sup> Historisch-politische Bildungsarbeit zielt dabei auch auf eine kritische Auseinandersetzung mit der Zeit des Nationalsozialismus und der SED-Diktatur ab, um insbesondere auch junge Menschen für die Gefahren menschenverachtender und demokratiefeindlicher Ideologien zu sensibilisieren. Dabei soll der Blick nicht nur auf Deutschland, sondern auch auf die Europäische Union gerichtet werden.

Teil und Aufgabe der Demokratieförderung bleibt es darüber hinaus, zunehmenden Angriffen und Gewalt gegen die demokratische Ordnung konsequent entgegenzuwirken, die sich u.a. gegen Polizeibeamtinnen und -beamte, Rettungskräfte, Feuerwehrleute und anderen Repräsentantinnen und Repräsentanten des Staates, aber auch gegen ehrenamtlich Engagierte und kommunale Mandatsträger richten.

Von Diskriminierung oder Gewalt betroffene Personen bedürfen des Schutzes, der Solidarität und Beratung: Sie sind durch den Staat und gesellschaftlichen Organisationen zu stärken und bei der Erarbeitung von Lösungen einzubeziehen.<sup>18</sup> Dies muss eine dauerhafte und übergreifende Zielsetzung sein.

### III. Ziele

- Integrierte sozialräumliche Planung zur Gestaltung und Fortentwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge
- Erprobung neuer Formen der institutionen- und rechtsübergreifenden Kooperation im Rahmen der integrierten Sozialraumplanung
- Stärkung lebendiger lokaler Gemeinschaften in urbanen Quartieren und ländlichen Orten durch Schaffung von verlässlichen Orten der Begegnung sowie des nachbarschaftlichen Austausches, die Schaffung hauptamtlicher Begleit- und Unterstützungsstrukturen zur Beratung, Vernetzung und Qualifizierung Ehrenamtlicher, den Erhalt

eines vielfältigen Vereinslebens sowie von Kultur-, Sport und Freizeitmöglichkeiten Größere Anerkennung ehrenamtlichen kommunalpolitischen Engagements

- Begleitung und Koordinierung sozialer und räumlicher Entwicklungsprozesse durch Orts- bzw. Quartierskümmerer
- Sicherstellung qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung und von Angeboten der Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter
- Stärkung der elterlichen Kompetenz im Rahmen ihres Erziehungsauftrages
- Vereinfachung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Stärkung des Ehrenamtes und der zivilgesellschaftlichen Organisationen
- Stärkung digitaler Kompetenzen und konkrete Hilfestellungen für eine entsprechende Organisationsentwicklung der Verbände, Vereine und Stiftungen. Dies sollte organisatorisch abgesichert werden.

Maßnahmen zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse können sich an folgenden Leitlinien orientieren:

- Teilhabe für alle, unabhängig von Wohnort, einer Behinderung, Alter, Geschlecht, Herkunft, Religion, sexueller Orientierung, Einkommen etc. (Inklusion, Diversität)
- Chancen für alle von Anfang an und Ermöglichung von gelingenden biografischen Übergängen in allen Lebensphasen
- Flexible Unterstützungsangebote mit möglichst wenig Sonderregelungen
- Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen vor Ort
- Bedarfsorientierte Entwicklung von dauerhaften und flexiblen Strukturen zur Stärkung des ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements sowie der trisektoralen Zusammenarbeit (Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) sowie zur Stärkung der Demokratie
- Stärkung der Hilfe zur Selbsthilfe.

#### 1. Integrierte sozialräumliche Planung und wohnortnahe Unterstützungsangebote

Alle Menschen sollen sich, unabhängig von ihrem Wohnort, auf eine gute Daseinsvorsorge verlassen können und erleben, dass „ihre“ Kommune ihnen nachhaltig ein teilhabeorientiertes, lebenswertes und attraktives Umfeld ermöglicht. Überall muss Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (Erwerbs- und Privatleben) möglich sein, und überall muss man bei Bedarf vor allem im Alter Unterstützung und Pflege bekommen. Gute und bedarfsgerechte sowie wohnortnahe Angebote der frühen

<sup>17</sup> Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, S. 20

<sup>18</sup> Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus – Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen, S. 6

Bildung, Betreuung und Erziehung sowie der Jugendarbeit müssen allen Kindern und Familien offenstehen.

Es gilt, im sozialen Umfeld, in der Nachbarschaft, in urbanen Zentren und ländlichen Räumen, im Quartier und im Dorf gute Lebensbedingungen zu fördern, vor allem in Bezug auf die Versorgungsinfrastruktur, Wohnen im Alter, Barrierefreiheit, Mobilität, Verbraucherberatung, Möglichkeiten zur sportlichen Betätigung, kulturelle und Bildungsangebote, Angebote zur Stärkung und Erhaltung der Gesundheit und zur Verringerung des Unterstützungsbedarfs sowie ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement. Hierzu bedarf es interdisziplinärer, zielgruppenübergreifender und sozialraumbezogener Lösungsansätze.

Mit einer integrierten sozialräumlichen Planung sollen Beteiligungsprozesse angestoßen und alle relevanten Politikfelder – auch institutionen- und rechtskreisübergreifend – zusammengeführt werden. Hierbei sollten folgende Strukturprinzipien berücksichtigt werden:

- sozialräumlich: Nicht von der Einzelversorgung, sondern vom sozialen Nahraum her denken;
- ganzheitlich: nicht einzelne Hilfen und Dienstleistungen, sondern das gesamte Lebensumfeld optimieren (Verknüpfung von individuellen Leistungen mit der sozialen Infrastruktur);
- partizipativ: alle örtlichen Akteure sowie alle Generationen, Kulturen und Milieus aktiv beteiligen, lokale Ressourcen erschließen und Angebote vernetzen;
- kooperativ: die gesamten Angebote der Kommune an einem integrierten ämterübergreifenden und ggf. auch institutionenübergreifenden und sozialräumlichen Ansatz ausrichten, um die Folgen des demografischen Wandels nachhaltig zu gestalten;
- effizient: in der interkommunalen Zusammenarbeit Synergien entwickeln und zukunftsorientierte Formen der Verteilung von Aufgaben, Angeboten und Vernetzung generieren.

Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebote sind inklusiv und für alle zugänglich auszurichten, um zu einem lebendigen, generationenübergreifenden Miteinander beizutragen. Kultur und kulturelle Bildung müssen für alle in zumutbarer Nähe zugänglich sein, in urbanen und ländlichen Gebieten, unabhängig von Einkommen und Herkunft. Der Bund, die Länder und die Kommunen verständigen sich über die grundlegenden Anforderungen und Strukturen der Kulturförderung, die einen strukturellen Beitrag zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten. Ziel muss es sein, durch ergänzende Instrumente die jeweilige Kulturentwicklung vor Ort zu fördern und zeitgemäß auszubauen. Dies gilt auch für die Förderung des Ausbaus der digitalen Infrastruktur zur Entwicklung digitaler Kulturangebote.

Je nach Zusammensetzung der Bevölkerung im Stadt- oder Ortsteil, Quartier oder im Dorf müssen nicht nur Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge, sondern alle Aspekte der Kommunalpolitik bedarfsorientiert ausgerichtet und gleichzeitig bedacht werden. Wo immer mehr ältere und mobilitätseingeschränkte Menschen leben, werden gut erreichbare Versorgungsangebote (z. B. Nahversorgung) zunehmend wichtig. Familienfreundliche Rahmenbedingungen begünstigen die Gründung einer Familie, erleichtern die Vereinbarkeit von Erziehung, Pflege, Privatleben und Beruf, erhöhen die Lebensqualität von Familien sowie die Chancen, die eigenen Lebensvorstellungen zu realisieren. In Zeiten des Fachkräftemangels sind familienfreundliche Rahmenbedingungen sowie gute Beschäftigungsperspektiven für junge Menschen immer stärker ein Wirtschaftsfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Unternehmen und der Kommune insgesamt stärkt.

Regionale Wirtschaftsförderung und integrierte Sozialraumplanung sind zwei Seiten derselben Medaille. Ohne eine flankierende, gezielte und nach den lokalen Besonderheiten ausgerichtete Gestaltung der sozialen Infrastruktur und Daseinsvorsorge greift wirtschaftliche Strukturförderung gerade in strukturschwachen Gebieten zu kurz. Wirtschaftliche Strukturförderung ohne soziale Infrastruktur wird keine nachhaltigen Erfolge erzielen.

Die Kommunen müssen - unter Wahrung der jeweiligen Zuständigkeiten - bei der Umsetzung der genannten Ziele vom Bund und den Ländern unterstützt werden. In vielen Bereichen sind Kommunen bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge an überregionale und nationale Vorgaben gebunden. Dies ist bei den Unterstützungsmaßnahmen durch den Bund und die Länder zu berücksichtigen. Ziel muss deshalb sein, den Kommunen eigene Gestaltungsräume und -möglichkeiten zu eröffnen. Das muss innerhalb der (rechtlichen und föderalen) Rahmenbedingungen erfolgen; der Rahmen muss den Kommunen möglichst viel eigenen Spielraum zugestehen. Um regionale Disparitäten aufzulösen, benötigen Kommunen Angebote und Optionen, die diese auf der Basis von eigenen strategischen Planungen weiter entwickeln können.

Einer Umfrage des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. zufolge nehmen die Herausforderungen in den Quartieren zu, die bisherigen Instrumente der Quartiersarbeit reichen nicht mehr aus, und es bedarf einer viel stärkeren systematischen Arbeit.<sup>19</sup> Es gilt, die Bewohnerinnen und Bewohner zu mobilisieren, zu aktivieren und zu beteiligen, beginnend bei der Bedarfsermittlung über die Planung bis hin zur Umsetzung sie betreffender Projekte und Maßnahmen. Denn die Bewohner/innen verfügen über detaillierte Kenntnisse zu den Defiziten und Problemen, aber ebenso über die Potentiale im Quartier. Hierbei bedarf es der Begleitung, Vermittlung und Unterstützung durch Kümmerer, Moderatoren, Lotsen und Quartiersentwicklern.

Kümmerern, Quartiersmanagern und Moderatoren von Entwicklungsprozessen kann eine zentrale Rolle bei der räumlich-strukturellen und der personellen Vernetzung an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung sowie ggfs. der Wirtschaft zukommen.

<sup>19</sup> GdW Studie „Herausforderung: Zusammenleben im Quartier“. Minor-Wissenschaft Gesellschaft mbH, Dr. Anne von Oswald; Dr. Christian Pfeffer-Hoffmann; März 2019.

Sie

- sind Ansprechpartner für die Menschen im Ort/Quartier bei der Lösung ihrer Probleme;
- informieren, beraten und vernetzen die verschiedenen Akteure im Ort/Quartier;
- sind Vermittler von Veränderungsprozessen und Motoren für Entwicklungen;
- initiieren und unterstützen Aktivitäten der Selbsthilfe und des Engagements. Sie bevormunden nicht, sondern ermuntern und bringen Potenziale zur Entfaltung;
- sollen bei der integrierten Sozialraumplanung beteiligt werden.

Je nach Größe, Struktur und sozialer Zusammensetzung des Quartiers haben sie unterschiedliche Rollen und einen unterschiedlichen Status. Davon hängen auch Umfang und Tiefe der Informations-, Vermittlungs-, Beratungs- und Koordinierungstätigkeit ab. Sie können haupt- oder ehrenamtlich tätige Personen, ggfs. in einer Anlaufstelle im Ort/Quartier/Viertel oder im Dorf sein. Dabei kann auf die Erfahrungen aus der integrierten Stadtentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung sowie der Integrierten Ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) zurückgegriffen werden. Im GAK Rahmenplan 2019-2022 Förderbereich 1 – Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) - werden Dorfmoderatoren eingesetzt mit dem Ziel, soziale und räumliche Entwicklungsprozesse auf örtlicher Ebene durch den Einsatz von spezialisiertem Personal anzustoßen, zu begleiten und zu koordinieren. Zu ihren Aufgaben zählen u.a. die Unterstützung des Ehrenamtes, die Vernetzung der Bevölkerung untereinander, die Ansprache der Probleme bei den zuständigen Behörden und die Erarbeitung von Lösungsansätzen in der dörflichen Entwicklung. In größeren städtischen Quartieren mit einer altersmäßig sowie kulturell-sozial sehr heterogenen Bevölkerung übernehmen Kümmerer eher Lotsenfunktionen, d.h. die Vermittlung zu den entsprechenden Verwaltungsbehörden oder anderen Organisationen. Auch hier gibt es bereits gute Beispiele aus der kommunalen Praxis.

Neben der klassischen Quartiersentwicklung/ Sozialraumentwicklung sind andere Formen der Beratung, Vernetzung der Akteure im Sozialraum und Aktivierung von Partizipationsprozessen denkbar und unterstützenswert. Diese Rolle kann beispielsweise eine Gemeindegewerkschaft übernehmen oder hauptamtliche Beraterinnen und Berater in Freiwilligenagenturen der anderen sozialen Infrastruktureinrichtungen.

## 2. Bildung, Erziehung und Betreuung

Die Sicherstellung einer quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen und niedrigschwellig zugänglichen frühkindlichen Bildung ist einer der zentralen Schlüssel für eine Gesellschaft, die gleichwertige Lebensverhältnisse herstellt.

Im Zuge des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung wurden unter anderem Familien mit geringem Einkommen bundesweit von Elternbeiträgen befreit und Handlungsfelder für Qualität definiert, die weiter verbessert werden sollen, um mehr Chancengerechtigkeit für Kinder und Eltern zu erreichen.

- Dafür müssen die Qualität der Kindertagesbetreuung weiter verbessert und Qualitätsunterschiede verringert werden in Richtung verbindlicher Standards.
- Um den Zugang zur Kindertagesbetreuung weiter zu verbessern, ohne das System jedoch finanziell und personell zu überfordern, sollten die Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit entlastet werden.
- Kulturelle und soziale Vorbehalte müssen abgebaut, und ausreichende Öffnungszeiten sowie vertretbare Personalschlüssel geschaffen werden. Zugleich sollen Familienzentren als niedrigschwellige Familienbildungsangebote gestärkt werden.
- Auch kleinere, in ihrer Existenz bedrohte Einrichtungen, insbesondere in ländlichen Regionen sollen auf der Basis der Bevölkerungsprognose und einer darauf aufbauenden Bedarfsanalyse qualitativ und langfristig gestärkt werden.
- Kinder sollen bereits in der Kindertageseinrichtung altersgerecht an Demokratiebildung, Kultur und Engagement herangeführt werden.

Der Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote, insbesondere für Kinder im Grundschulalter, ist in den vergangenen Jahren quantitativ rasant vorangeschritten. Bei der Umsetzung eines entsprechenden Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsbildungs- und -betreuungsangebot für alle Kinder im Grundschulalter sind folgende Aspekte zentral:

- Jedes Grundschulkind soll einen Anspruch auf eine ganztägige Bildung und Betreuung haben.
- Der quantitative und qualitative Ausbau ist zu fördern.
- Dafür müssen Länder und Kommunen den Ausbau bedarfsgerecht vorantreiben. Der Bund wird sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.

Um eine jugendgerechte Infrastruktur zu schaffen und die Beteiligung von Jugendlichen zu gewährleisten, bedarf es folgender Maßnahmen:

- Der Verbleib, der Zuzug und/oder die Rückkehr von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in ländlichen Regionen soll gefördert werden.
- Daseinsvorsorge und Angebote der Jugendarbeit stärken, Sportangebote sowie Angebote der kulturellen und politischen Bildung, Erreichbarkeit (Mobilität, Breitband-Internet und Mobilfunknetz ausbauen), Mitwirkung

(Jugendpartizipation und Engagement unterstützen), Bildung (Kompetenzen vermitteln, Chancen eröffnen), Arbeitsmarkt (Übergänge von Schule in Ausbildung und Beruf unterstützen), Integration (Teilhabe nach Zuwanderung ermöglichen), Vielfalt (Wertschätzung und Kompetenz im Umgang mit Vielfalt erhöhen).

- Jugendliche und junge Erwachsene sollen wirksam beteiligt werden und
- Chancen zur Verwirklichung persönlicher Lebensziele eröffnet werden.

Für Angebote der Kindertagesbetreuung, Ganztagsangebote für Grundschulkindern und die weiteren Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, insbes. Jugendarbeit und die Jugend- und Schulsozialarbeit und der Familienhilfe ist es unerlässlich, dass eine bedarfsgerechte Zahl an Fachkräften für diese Einsatzbereiche gewonnen wird und dem Berufsfeld erhalten bleibt.

- Dafür bedarf es einer Aufwertung sozialer Berufe und attraktiver Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen.
- Bei schulischen Ausbildungen (Erzieherin/Erzieher, Heilerziehungspflegerinnen und -Pfleger, Kinderpflegerin/Kinderpfleger) bedarf es insbesondere Verbesserungen bei der Frage einer Ausbildungsvergütung und der Einführung von Schulgeldfreiheit, wo diese noch nicht besteht.
- Gleichzeitig gilt es, Entwicklungsmöglichkeiten für erfahrene Fachkräfte zu schaffen, um die Tätigkeit in den Handlungsfeldern auf Dauer attraktiv zu gestalten und insbesondere sozialpädagogische Fachkräfte für den Verbleib im Berufsfeld zu motivieren.
- Weiterhin muss es ein bedarfsgerechtes Angebot an Studienplätzen für Soziale Arbeit und Kindheitspädagogik an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften geben.

Für alle Bildungsetappen gilt: Bildung als Kompetenzentwicklung für die eigene Lebensführung bedarf einer integrierten Sozialraumplanung. Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, Schule, Familienbildungs- und -beratungsangebote sowie non-formale und informelle Bildungsangebote müssen noch besser miteinander verzahnt werden. Präventive Regelangebote und sozialräumliche Hilfen müssen gestärkt werden. Flächen für freies Spiel müssen zur Verfügung stehen.

### 3. Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung

Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren, sollen sich auf eine stabile, dauerhafte Engagementinfrastruktur und auf Anerkennung und Förderung verlassen können. Sie brauchen rechtliche Rahmenbedingungen, die ihre spezifischen Bedarfe ausreichend anerkennen und berücksichtigen. Notwendig sind außerdem wohnortnahe bzw. mobile hauptamtliche Anlaufstellen für Beratung, Vernetzung und Qualifizierung. Engagementangebote, Angebote der politischen Bildung und

die Unterstützung der Arbeit für Demokratie und Vielfalt, die allen interessierten Menschen zur Verfügung stehen, sollen mit ihren inhaltlichen, methodischen und räumlichen Zugängen inklusiv und intergenerativ gestaltet werden, um für alle Menschen zugänglich zu sein. Digitale Angebote können die Infrastrukturangebote vor Ort ergänzen.

Aufbauend auf den guten Erfahrungen bei der Verbesserung der Voraussetzungen für Engagement- und Demokratieförderung wurde im Rahmen des Facharbeitsgruppenprozesses deutlich, dass die Möglichkeiten für eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit für abgestimmte Strategien und zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen geprüft werden sollten.

- Folgende Maßnahmen und Instrumente wurden hierzu in der Facharbeitsgruppe zum Thema „Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung“ diskutiert:

#### Ebenenübergreifende Aufgaben:

- Schaffung bzw. Bereitstellung von Ressourcen, z. B. von Räumen, regionaler Ausbau von Gemeinschaftshäusern mit Arbeits- und Veranstaltungsräumen (z.B. Engagierte Stadt, Mehrgenerationenhäuser/MGH, House of Resources), die kostengünstig und unbürokratisch von zivilgesellschaftlich engagierten Akteuren genutzt werden können. Auch hier ist im Sinne der integrierten Sozialraumplanung vorhandene soziale Infrastruktur multifunktional zu nutzen.
- Es sollte geprüft werden, ob und wie das Zuwendungsrecht vereinfacht werden kann, um beispielsweise kleinere Vereine und Initiativen unbürokratisch und schnell fördern zu können. Dabei sollte auch geprüft werden, ob bürgerschaftliches Engagement als Eigenleistung der Zuwendungsempfänger verstärkt anerkannt werden kann.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit die Gemeinnützigkeitszwecke im Steuerrecht erweitert werden können (z.B. Integrationsarbeit).
- Die Stärkung der politischen und kulturellen Bildungs- und Präventionsarbeit muss über alle Generationen hinweg erfolgen und konkrete gesellschaftspolitische und partizipatorische Ansatzpunkte die Lebenswelten, Interessenlagen und Erfahrungshorizonte der Lernenden berücksichtigen. Zudem muss der Theorie-Praxis-Austausch gestärkt und die Forschung sowie Lehre im Bereich der nicht-schulischen politischen Jugend- und Erwachsenenbildung intensiviert werden.
- Gleichzeitig ist die Entwicklung von Strategien zur Stärkung der Medienkompetenz und gegen Hassreden und die noch intensivere Berücksichtigung von Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für die Demokratieförderung notwendig.
- Digitale Zivilcourage, digitale Teilhabe und Demokratieförderung müssen verstärkt in den Fokus gerückt werden, um diese Potentiale besser nutzen zu können.

- Zur Erinnerungskultur gehört es auch, sich mit der Geschichte auseinanderzusetzen und historische Entwicklungen zu betrachten. Aus diesem Grund soll eine Initiative „Baustelle Deutsche Einheit 1990-2000“ entstehen, durch welche die Transformationsprozesse nach der Wiedervereinigung beleuchtet werden sollen.
- Die Gestaltung von Vielfalt ist eine wichtige Aufgabe von Demokratie- und Engagementförderung.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen soll in einem geeigneten Format ausgebaut werden.

### **Maßnahmen und Instrumente des Bundes:**

- Die Gründung einer Bundesstiftung für Engagement und Ehrenamt oder einer Service-Agentur entsprechend des Koalitionsvertrages 2018.
- Bemühungen seitens der betroffenen Ressorts, gesetzliche Rahmenbedingungen für Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu verbessern, u.a. im Zuwendungsrecht, Vereinsrecht, Stiftungsrecht, Gemeinnützigkeits- und Steuerrecht, sowie eine stärkere Anerkennung und Förderung von Engagement und Ehrenamt
- Ausbau und Stärkung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) und der Jugendfreiwilligendienste (JFD) u.a. durch Berücksichtigung im Hinblick auf eine dem Dienst folgende Ausbildung.
- Neuregelung und Flexibilisierung der gesetzlich geregelten Freiwilligendienste mit Teilzeitlösungen mit dem Ziel, auch das Interesse von Zielgruppen zu wecken, die bislang angenommen haben, nicht zu den Adressaten der Freiwilligendienste zu gehören.
- Stärkung, Ausbau und Weiterentwicklung der Qualifizierungs- und Fortbildungsangebote für freiwillig Engagierte: Erweiterung der Möglichkeiten vor Ort und gleichzeitig Ausbau überregionaler Informationsplattformen zur stärkeren bildungsbezogenen Vernetzung.
- Die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) wird fortgesetzt. Entsprechende Aktionspläne werden fortgeführt und weiterentwickelt.
- Die interkulturelle Öffnung von Organisationen und Institutionen soll weiter gestaltet werden. Migrant\*innenorganisationen und Migrant\*in\*en selbstorganisationen sollen in diesen Prozess partnerschaftlich eingebunden und in ihrer weiteren Strukturentwicklung unterstützt werden.
- Die Bundesprogramme zur Demokratieförderung und Extremismusprävention sollten noch besser verzahnt werden. Zugleich muss eine enge Verzahnung mit weiteren Maßnahmen der politischen Bildung erfolgen. Die Zusammenarbeit der Bundeszentrale für politische Bildung mit den Landeszentralen für politische Bildung bietet für die Bund-Länder-Zusammenarbeit bereits Anknüpfungspunkte.

Um das Engagement für ein demokratisches und vielfältiges Miteinander nachhaltig zu stärken, ist zudem die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen notwendig.

- Die Forschung – u.a. im Bereich der interkulturellen Öffnung und Teilhabe und des Ehrenamts – soll intensiviert werden. So kann durch sinnvolle Verknüpfung vorliegender Daten und das Schließen von Forschungslücken zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Datenbasis beigetragen werden.
- Dem kommunalen Ehrenamt kommt eine besondere Bedeutung zu. Um dieses attraktiv zu halten, müssen bestehende bürokratische Hürden beseitigt werden.

### **Maßnahmen und Instrumente der Länder:**

- Einführung bzw. Weiterentwicklung landeseigener Engagementstrategien und Maßnahmen zur Demokratieförderung.
- Kinder und Jugendliche sollten in Kindertageseinrichtungen und den Schulen Demokratie erlernen und erleben und frühzeitig Möglichkeiten für Ehrenamt und Engagement aufgezeigt bekommen). Neben der Stärkung der politischen Bildung (Schule und Jugend- und Sozialarbeit) muss daher auch die demokratische Bildung an den Schulen auch in Zusammenarbeit mit freien Trägern weiter ausgebaut werden. Dies umfasst Unterrichtsangebote, Aktivitäten im außerschulischen Bereich, aber auch die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Schülerinnen und Schülern. Dabei ist immer auch der Lebensweltbezug mit zu berücksichtigen.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeit ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und für Stadt- und Gemeinderäte, um lokale Demokratie zu stärken.
- Stärkung von Ortsbeiräten.

### **Maßnahmen und Instrumente der Kommunen:**

- Zentrale Ansprechpartner für Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement in kommunalen und regionalen Behörden.
- Ausbau hauptamtlicher Begleitstrukturen für das Ehrenamt in strukturschwachen und ländlichen Regionen z. B. auf kommunaler Ebene, unter Einbeziehung bereits bestehender lokaler und regionaler Ansätze und Institutionen.
- Durch mobile Beratungen der Kommunalverwaltungen, für Vereine, Initiativen, Schulen, Jugendeinrichtungen, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie Parteien sollen diese gestärkt werden.
- Stärkung von kommunalen Dialog- und Beteiligungsformaten.
- Bereitstellung von Räumlichkeiten für Vereine und Initiativen.

## IV. Vorschläge und Handlungsempfehlungen an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse

Die von der FAG im Folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen und Empfehlungen fokussieren sich auf gute frühe Startchancen (Angebote der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung), auf eine gesicherte Daseinsversorgung auf Grundlage einer integrierten sozialraumorientierten Planung sowie Stärkung von Ehrenamt, bürgerschaftlichem Engagement und Demokratieförderung.

Eine erfolgreiche Gestaltung des demografischen Wandels ist besonders von wirksamen Teilhabemöglichkeiten der Menschen und einem starken gesellschaftlichen Zusammenhalt abhängig. Handlungserfordernisse bestehen sowohl auf der strukturellen als auch der persönlichen Ebene.

### 1. Mitgestaltung des Wohn- und Lebensumfeldes in einer lebenswerten Kommune

Zur Gewährleistung einer umfassenden und gleichberechtigten Teilhabe der Bevölkerung, zur Aktivierung der Potenziale zur eigenverantwortlichen (Mit-)Gestaltung des Lebensumfeldes, zur Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf sowie zur Stärkung der generationenübergreifenden Zusammenarbeit vor Ort sollen die Kommunen – sofern nicht bereits vorhanden – aktiv eigenständige und auf sie zugeschnittene Strategien und Werkzeuge entwickeln. Damit sollen die Folgen des demografischen Wandels gestaltet und eine nachhaltige Attraktivität gesichert werden. Dazu sollen sie u.a.

- eine integrierte, insbesondere sozialräumliche Bedarfsplanung durchführen,
- verlässliche Orte der Begegnung und des Austausches schaffen bzw. unterstützen,
- generationenübergreifendes Wohnen fördern und unterstützen,
- passgenaue Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entwickeln,
- Kümmererstrukturen, ggfs. mit Beratungs- und Servicestellen einrichten bzw. dauerhaft unterstützen und lokale sowie übergreifende Netzwerke fördern,
- ein vielfältiges Engagementangebot und Vereinslebens sowie Kultur-, Sport und Freizeitmöglichkeiten unterstützen,
- erforderlichenfalls auch mit externer Hilfe langfristig tragende Strategien und entsprechende Strukturen entwickeln.

Länder und Kommunen erarbeiten hierzu entsprechende, regional- und quartiersdifferenzierte Konzepte.

Der Bund kann beim Austausch und Transfer von Erfahrungen auf überregionaler Ebene unterstützend tätig werden.

#### 1.1 Integrierte, sozialräumliche Planung

Auf kommunaler Ebene soll unter Beteiligung aller Akteure vor Ort und unter Berücksichtigung der Vielfalt der Lebensformen und der sich abzeichnenden Entwicklungen des demografischen Wandels eine integrierte Sozialraumplanung – auch rechtskreisübergreifend – durchgeführt werden.

Diese beinhaltet u.a. die Klärung folgender Fragen:

- Wo bestehen strategische Defizite und Lücken, etwa bezogen auf Bedarfsermittlung, Information, Planung und Vernetzung?
- Welche finanziellen Ressourcen sind verfügbar? Können vorhandene Mittel anders aufgeteilt, Förderprogramme miteinander verknüpft und Finanzplanungen besser aufeinander abgestimmt werden?
- Wo ist mehr Flexibilität erforderlich, etwa bei der Umsetzung von Vorgaben?
- Wo ist eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit angebracht und wo sind Verknüpfungen von Ressourcen möglich, die auf unterschiedlichen Ebenen verfügbar sind (Bundes-, Länder-, kommunale Ebene, Wirtschaft)?

Hier sollten bereits existierende Erfahrungen über entsprechende Methoden bundesweit zusammengetragen und weiterentwickelt werden. Die jeweilige Ausgestaltung soll flexibel sein, d.h. sowohl den örtlichen Gegebenheiten angepasst als auch mit Potential für den Abgleich innerhalb eines Landkreises oder einer Region. Damit sollen Synergien für größere Verwaltungseinheiten generiert und Doppelungen vermieden werden. Für diesen Prozess sollen Qualifizierungsangebote sowohl für die Verwaltung als auch für die Zivilgesellschaft angeboten werden.

Einen zunehmenden Stellenwert haben Abstimmungsprozesse zur besseren zeitlichen Koordination von Erwerbs-, Betreuungs-, Öffnungszeiten von Einrichtungen, Behörden etc. und dem öffentlichen Nahverkehr sowie der Nahversorgungsangebote.

Zur Unterstützung des Sozialraummanagements soll, wie von der 7. Altenberichtscommission vorgeschlagen, die Datenbasis für kleine räumliche Einheiten in Städten und ländlichen Regionen verbessert werden. „Bund und Länder ... sollen die Entwicklung eines Indikatoren-System vorantreiben, das das langfristige Monitoring auf kleinräumiger Ebene von Gemeinden (bzw. Gemeindeteilen) ermöglicht.“<sup>20</sup>

<sup>20</sup> 7. Altenbericht; Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode; Drucksache 18/10210; S. 288; Erste Ansätze liefert das Monitoring ländlicher Räume durch das Thünen-Institut für ländliche Räume(TI) im Auftrag des BMEL <https://www.thuenen.de/de/lr/projekte/monitoring-laendliche-raeume/>.

## 1.2 Kümmererstrukturen, Beratungs- und Servicestellen sowie lokale Netzwerke

In mehreren Förderprogrammen, insbesondere in der integrierten Ländlichen Entwicklung, gibt es auf der lokalen Ebene Personen, die Informations-, Beratungs-, Koordinierungs- und sonstige Unterstützungsfunktionen wahrnehmen. Solche Kümmerer, Lotsen und Quartiersmanager haben sich bewährt. Kümmererstrukturen sollen möglichst in allen Regionen und Orten/Quartieren mit besonderem Unterstützungsbedarf eingeführt, ggfs. ausgeweitet und, wo sich dieses anbietet, miteinander verknüpft werden.

Die Länder sollen dazu regionale Qualifizierungs- und Vernetzungsmaßnahmen anbieten. Die Kommunen sollen die Beteiligung der Kümmerer in die integrierte Sozialraumplanung und die lokale Vernetzung sicherstellen. Der Bund soll diese Prozesse im Rahmen seiner Zuständigkeiten begleiten.

Der Bund prüft den Einsatz von Bundesfreiwilligendienstleistenden (BUFDi) zur Unterstützung von Kommunen in Netzwerken auf kommunaler Ebene. Die Länder prüfen eine flankierende Unterstützung, etwa durch „Netzwerk-Pauschalen“.<sup>21</sup>

Eine wichtige Schnittstellenfunktion haben integrierte bzw. integrierende Beratungs- und Servicestellen sowie lokale Netzwerke, die in unterschiedlichen Bereichen tätig sein können, z.B. zu Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, Mobilität und Barrierefreiheit, Jugend-, Familien- und Seniorenarbeit, Gleichstellungs- und Genderfragen, Verbraucherrechte, kulturelles sowie ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement.

In den meisten Kommunen kann auf vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden. Gute Erfahrungen aus Förderprogrammen (Städtebauförderung/Soziale Stadt; Jugend stärken im Quartier, Verbraucher stärken im Quartier, Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier - BIWAQ, Mehrgenerationenhäuser, Maßnahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (GAK Förderbereich 1), Programm LEADER, Lokale Allianzen für Menschen mit Demenz; Lokale Bündnisse für Familien, Investitionspakt Soziale Integration im Quartier etc. sowie weitere Bundes- und zahlreiche Landesprogramme) sollten besser ausgetauscht und genutzt werden. Die Koordination der unterschiedlichen Akteure ist sicherzustellen.

Die Kommunen können im Hinblick auf einen strategischen integrierten Ansatz u.a. auf Erfahrungen aus dem Programm Demografiewerkstatt Kommune (DWK) zurückgreifen.

Zur Umsetzung der vorgenannten Empfehlungen wird die Prüfung insbesondere gesetzgeberischer Maßnahmen vorgeschlagen, damit Kommunen möglichst flächendeckend - über die bestehenden Ansätze in der GAK (Integrierte Ländliche Entwicklung) und der Städtebauförderung hinaus - eine fundierte und regelmäßige Bedarfsermittlung als Planungsgrundlage einer integrierten Sozialraumplanung durchführen. Für den ländlichen Raum könnte eine um die Ländliche Entwicklung erweiterte GAK hilfreich sein.

Der Bund, die Länder und die Kommunen verständigen sich über die grundlegenden Strukturen und Bedarfe der Kulturförderung, die einen strukturellen Beitrag zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leistet sowie über zusätzliche Maßnahmen. Ziel muss es sein, durch ergänzende Instrumente und Förderstrukturen die jeweilige Kulturentwicklung vor Ort zu fördern und zeitgemäß auszubauen. Dies gilt auch für die Förderung des Ausbaus der digitalen Infrastruktur sowie der Entwicklung digitaler Kulturangebote.

## 1.3 Generationenübergreifendes Wohnen und verlässliche Orte der Begegnung sowie des nachbarschaftlichen Austausches

Eine möglichst flächendeckende Förderung neuer Wohn- und Versorgungsformen im Quartier/Ort sollte umfassen:

- Beratung, Begleitung und Unterstützung neuer Wohn- und Versorgungsformen (von der Planung bis zur Realisierung);
- Sicherstellung von Angeboten der Nahversorgung (z.B. Dorfläden)
- Förderung von Gemeinschaftsräumen und -flächen, die
  - ein Miteinander der Bewohnerinnen und Bewohner sowie multifunktionale Nutzungen ermöglichen und
  - nachbarschaftliche Kontakte unterstützen (Begegnungsstätten mit Teilhabe- und Teilhabeangeboten auch für das Quartier, z.B. Nachbarschafts- und Dorfcafés, Kultureinrichtungen, Räume für Veranstaltungen und Vereine, Vorträge etc.)
  - Angebote der Pflege und Gesundheitsdienstleistungen integrieren können (z.B. ambulante Pflegedienste, Tagespflegeeinrichtung, ambulant betreute WG, Pflegewohnungen für temporäres Wohnen nach Krankenhausaufenthalt, Gästewohnungen).

Weiterhin wird empfohlen, verlässliche Orte der Begegnung und des nachbarschaftlichen Austausches zu schaffen bzw. auszuweiten.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollen die Verwaltungen in strukturschwächeren Regionen auch mit externer Beratung darin unterstützt werden, die jeweiligen demografischen Entwicklungen zu analysieren und tragfähige Lösungen zu entwickeln. Tragfähig heißt, dass sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Verwaltungen unterschiedlicher Gebietskörperschaften und unter Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowohl in der sozialen Daseinsvorsorge als auch in anderen strukturverbessernden Politikfeldern Prozesse und Strategien für die Zukunftsfähigkeit einer Region entwickelt werden.

Nicht nur Erfahrungen aus dem Projekt „Demografiewerkstatt Kommunen“ belegen, dass bestehende best practices und die verschiedenen Förderprogramme von der Landesebene bis zur EU-Ebene nicht in jeder Kommune bekannt sind. Durch einen externen Beratungspool können diese Kommunen darin unter-

<sup>21</sup> Nicht alle Einsatzstellen können die Kosten tragen, die über die Bundesförderung hinausgehen. Hier wäre eine ergänzende, möglichst pauschale Förderung durch die Länder zu prüfen.

stützt werden, auf der Basis eines strategischen Konzepts als Vorleistung und durchaus mit Wettbewerbscharakter befristet Unterstützung durch externe Beratung zu bekommen bei den ersten Umsetzungsschritten ihrer Strategie zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels vor Ort.

Durch den Ausbau des Projekts „Demografiewerkstatt Kommunen“ bzw. der Übernahme seiner Projektstruktur in der Fläche können unterschiedlich große Verwaltungseinheiten (von Quartieren bis zu Landkreisen/Regionen) eigene passgenaue Ideen entwickeln und als „Werkzeuge“ standardisieren und anderen zur Verfügung stellen. Eine entsprechende Datenbank würde diese Anstrengungen flankieren.

## 2. Bildung, Erziehung und Betreuung

Derzeit ist die finanzielle Ausgestaltung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung bis 2022 geregelt:

- Erforderlich ist eine Verstetigung der Mittel über 2022 hinaus. Für die Verstetigung sollen bis dahin vorliegende Erkenntnisse aus dem Monitoring berücksichtigt werden.

Der Rechtsanspruch auf qualitativ hochwertige Ganztagsbildung bzw. -betreuung von Kindern im Grundschulalter wird zeitnah realisiert:

- Ab dem Jahr 2025 wird, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, ein individueller Rechtsanspruch auf ein Ganztagsangebot im Grundschulalter gelten. Dies trägt zu einer gezielteren Förderung aller Kinder sowie zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Die Rahmenbedingungen müssen noch zwischen Bund und Ländern ausgehandelt werden. Dabei wird der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.
- Die Länder unterstützen dieses Bemühen ebenso wie die beteiligungsorientierte qualitative Weiterentwicklung der Ganztagsangebote. Die Kommunen entwickeln gemeinsam mit Kindern, Eltern, Trägern und pädagogisch Tätigen Konzepte zur Steigerung der Qualität ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote.

Mit und für Jugendliche und junge Erwachsene sind strukturschwache Gebiete in ländlichen Regionen und in benachteiligten städtischen Räumen zu stärken:

- Angebote der Jugendarbeit als soziale Infrastruktur müssen auch in strukturschwachen Gebieten ausreichend abgesichert sein. Angebote der offenen Jugendarbeit und des erzieherischen Jugendschutzes zielen auf die Stärkung der individuellen, sozialen und kulturellen Kompetenz von Kindern und Jugendlichen und somit der Erweiterung ihrer Handlungsfähigkeit und Handlungsermächtigung. Als Ort der außerschulischen Bildung wird ein Raum für positive soziale Beziehungen, aktive Mitgestaltung und Partizipation sowie eigenständiges Handeln und Wirken eröffnet.

- Angebote der Jugendarbeit, des erzieherischen Jugendschutzes, der Jugendsozialarbeit, insbesondere Schulsozialarbeit tragen auch im städtischen Raum dazu bei, jungen Menschen aus Armutslebenslagen Zukunftschancen zu öffnen, die ihnen aufgrund struktureller, gesundheitlicher, sozialer oder ökonomischer Benachteiligungen sonst verschlossen blieben. In integrativen und präventiven Arbeitsansätzen der Jugendförderung wirkt die Jugendförderung gezielt auf die Stärken und das Selbstbewusstsein von Kindern und Jugendlichen um Defizite und Risiken ihrer Lebenslagen überwinden zu helfen.
- Die Angebote der Familienhilfe stärken die Eltern in der erzieherischen Kompetenz.
- Durch das Starke-Familien-Gesetz (StaFamG) werden Familien mit niedrigem Einkommen künftig durch den Kinderzuschlag besser unterstützt. Die Entwicklungen gilt es weiter zu begleiten und gegebenenfalls nachzusteuern. Kinder und Jugendliche müssen ganzheitlich gefördert werden. Dies gilt insbesondere auch für Kinder und Jugendliche aus Einelternfamilien. Perspektivisch notwendig ist eine einheitliche Leistung, die Kinderarmut wirklich bekämpft und die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen verbessert.
- Stärkung junger Menschen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf: Jugendliche sollen sich frühzeitig orientieren können, welche Möglichkeiten ihnen vor Ort auf dem Ausbildungsmarkt zur Verfügung stehen. Es bedarf eines besonderen Engagements von Unternehmen, um berufliche Perspektiven insbesondere in strukturschwachen und ländlichen Orten aufzuzeigen.
- Stärkung der Ausbildungschancen für sozial und individuell benachteiligter Jugendlicher.
- Durch jugendgerechte Beteiligungsformate in den kommunalpolitischen Strukturen soll die Teilhabe junger Menschen spürbar verbessert werden.
- Ausbau bzw. Erhalt dezentraler Schulstandorte sowie guter, auf die Schulzeiten abgestimmte Mobilitätsangebote, aber auch Online-Lernangebote an Schulen und Hochschulen.
- Gemeinsam werden besondere Angebote des internationalen Jugendaustauschs von Jugendwerken und Koordinierungsstellen für junge Menschen aus Stadt und Land angeboten und Projekte für grenzüberschreitende Jugendmobilität auch in ländlichen Regionen entwickelt.
- Die Nutzung der Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe soll allen Kinder und Jugendlichen wohnortnah ermöglicht werden. Dazu soll insbesondere auch die Digitalisierung in der Kinder- und Jugendhilfe ausgebaut werden, um den Zugang zu diesen Angeboten zu verbessern.

Für eine gute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche und weitere Angebote für junge Menschen müssen die notwendigen Fachkräfte gewonnen und durch attraktive Arbeitsbedingungen gehalten werden:

- Die Länder tragen entsprechend ihrem im Mai 2018 auf der Jugend- und Familienministerkonferenz formulierten Ziel bis 2025 dafür Sorge, die schulgeldfreie und vergütete praxisintegrierte Erzieherinnen- und Erzieherausbildung auszuweiten und tarifvertraglich zu regeln.
- Sie prüfen außerdem, wie Kapazitäten bei Lehrkräften, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen und Fachschulen für Sozialpädagogik erweitert und die Gründung von Fachschulen erleichtert werden kann, damit insb. in Regionen, in denen diese Lernorte bisher unterrepräsentiert sind, mehr Möglichkeiten geboten werden können, um Erzieherinnen und Erzieher auszubilden.
- Sie prüfen außerdem Notwendigkeiten und Möglichkeiten für fachliche Weiterbildungen und Entwicklung, um Erzieherinnen und Erzieher für die Arbeit mit Kindern im Grundschulalter vorzubereiten und so die Umsetzung des geplanten Rechtsanspruchs bestmöglich zu flankieren.
- Sie prüfen Möglichkeiten zur Attraktivitätssteigerung der Arbeitsbedingungen und des beruflichen Status im Bereich der Kindertagesbetreuung, um den Verbleib qualifizierter Fachkräfte im Beruf zu fördern.

- die Verbesserung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung insbesondere in strukturschwachen Regionen, um das Engagement von Menschen sowie dessen Anerkennung weiter zu stärken;
- die Vereinfachung des Zuwendungs- und des Gemeinnützigkeitsrechts.

Der Bericht wurde in der Sitzung am 26.04.2019 angenommen und als Empfehlung an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse verabschiedet. Abweichende Voten und Stellungnahmen sind in der Anlage aufgeführt bzw. im Protokoll der Sitzung aufgenommen.

### 3. Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung

#### Die Facharbeitsgruppe 6 empfiehlt

- entsprechend der Empfehlung der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten einer Finanzierung der Infrastrukturförderung von Engagement zu analysieren;
- den Auf- und Ausbau wohnortnaher hauptamtlicher Begleitstrukturen sowie digitale Angebote zur Erleichterung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes;
- anknüpfend an bestehende Instrumente der ländlichen Entwicklung weitergehende Möglichkeiten der Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes zu prüfen;
- Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung durch abgestimmte Strategien und gemeinsame Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen unter Berücksichtigung föderaler Zuständigkeiten zu verfolgen und dazu gemeinsame Vereinbarungen abzuschließen;

## Anlagen

Die FAG „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ wurde geleitet von Herrn MD Prof. Dr. Matthias von Schwanenflügel; Abteilungsleiter im BMFSFJ (Vorsitz) und Frau Petra Lotzkat, Staatsrätin, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburg sowie Herrn Uwe Lübking, Beigeordneter Deutscher Städte- und Gemeindebund (Co-Vorsitzende).

Die FAG tagte am 26.09.2018 in Berlin; am 30.10.2018 in Berlin; am 19.11.2018 in Dresden unter Beteiligung der Staatssekretärin im Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Frau Regina Kraushaar; am 17.01.2019 in Potsdam unter Teilnahme von Frau Bundesministerin Dr. Franziska Giffey und Herrn Oberbürgermeister Mike Schubert; am 27.02.2019 in Berlin; am 02.04.2019 in Berlin und am 26.04.2019 in Berlin.

Die Zivilgesellschaft wurde einbezogen in Sitzungen von eigens gegründeten Unterarbeitsgruppen mit Mitgliedern aus der FAG und aus der Zivilgesellschaft. Diese tagten am 05.11.2018 und 11.01.2019. Am 14.03.2019 fand in gleicher Zusammensetzung ein „Forum Zivilgesellschaft“ statt.

### In der FAG waren vertreten:

**Bundesministerien:** BMFSFJ (Federführung), BMI, BMEL, BMWi (Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Länder), BMJV, BMG, BMAS, BMVg, Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM);

Das **Bundeskanzleramt** nahm als Gast an den Sitzungen teil.

**Länderressorts:** Baden-Württemberg - Ministerium für Soziales und Integration; Bayern - Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales; Bremen - Senat für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport; Mecklenburg-Vorpommern - Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung; Niedersachsen - Ministerium für Wissenschaft u. Kultur; Nordrhein-Westfalen - Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration; Rheinland-Pfalz - Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz; Sachsen - Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz; Sachsen-Anhalt - Staatskanzlei u. Ministerium für Kultur; Schleswig-Holstein - Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren; Thüringen - Thüringer Staatskanzlei (TSK), Vertretung des Freistaats Thüringen beim Bund

**Kommunen:** Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund; Deutscher Landkreistag

## Protokollerklärungen:

Der **Freistaat Sachsen** gibt folgende Protokollerklärung für den Bereich „Bildung, Erziehung und Betreuung“ ab:

Für den Freistaat Sachsen bildet im Bereich frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung die an Qualitätskriterien orientierte und bedarfsgerechte Weiterentwicklung den politischen Schwerpunkt. Vor dem Hintergrund der föderalen Kompetenzzuordnung werden Aussagen des Papiers zu sozialpolitischen Maßnahmen wie z.B. der flächendeckenden Beträgsfreiheit so nicht mitgetragen.

Aus Sicht des Freistaates Sachsen enthält der vorliegende Entwurf zudem für den Bereich „Bildung, Erziehung und Betreuung“ Aussagen und Empfehlungen mit weitreichenden, langfristigen finanziellen Auswirkungen für Länder und Kommunen, die nicht überblickbar sind und für die keine Haushaltsvorsorge getroffen ist bzw. mit denen dem Landesgesetzgeber u. U. vorgegriffen wird.

Abgelehnt wird zudem, dass für den Bereich „Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter“ Aussagen und Empfehlungen formuliert werden, die den aktuellen Verhandlungsstand nicht abbilden und möglichen Ergebnissen der derzeit laufenden Verhandlungen zwischen den Ländern (JFMK/KMK) und dem Bund vorgegreifen.

Das **Land Baden-Württemberg** lehnt folgende Aussage im Bericht ab.

Für den ländlichen Raum könnte eine um die Ländliche Entwicklung erweiterte GAK hilfreich sein.  
(Zeilen 822 – 823)

Das **Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales** hat in der Abschlusssitzung der Facharbeitsgruppe 6 am 26.04.2019 dem Bericht der Facharbeitsgruppe „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ ausschließlich unter der Maßgabe zugestimmt, dass folgende Protokollnotizen diesem Bericht beigefügt und insgesamt an die KomGL übersandt werden:

### **Protokollnotiz 1;**

Zeilennummern 300 - 301

Bayern fordert die Streichung des Satzes „Neben den zuständigen Ländern und Kommunen kann auch der Bund hier unterstützend tätig werden.“, da der bundespolitische Hintergrund dieser Formulierung nicht eindeutig und deren Tragweite nicht abschätzbar ist.

### **Protokollnotiz 2;**

Zeilennummer 545

Bayern lehnt die Forderung nach einheitlichen Standards und damit auch die aktuelle Formulierung im Text ab. Deshalb fordert Bayern die Streichung der Worte „in Richtung verbindlicher Standards.“

### **Protokollnotiz 3;**

Zeilennummern 547 - 548

Bayern lehnt die aktuelle Formulierung im Text ab und fordert die Worte „bis hin zur Gebührenfreiheit“ zu streichen, da diese Formulierung suggeriert, dass die Gebührenfreiheit letztlich am Ende des Prozesses stehen muss. Dies wird von Bayern in dieser Pauschalität abgelehnt.

### **Protokollnotiz 4;**

Zeilennummern 911 - 913

Bayern lehnt die aktuelle Formulierung im Text ab und hält eine Umformulierung im Kontext des Starke-Familien-Gesetz für erforderlich, da sie eine Forderung nach Einführung einer Kindergrundsicherung nach sich ziehen kann, die von Bayern abgelehnt wird.

## Facharbeitsgruppe „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“

### Zentrale Aussagen und Empfehlungen

Die Bundesregierung hat in ihrem Einsetzungsbeschluss für die Bildung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ festgehalten, dass das Zusammenleben und der gesellschaftliche sowie kulturelle Zusammenhalt in Deutschland einer guten und soliden Grundlage und fairen Chancen auf Teilhabe für alle Bürgerinnen und Bürger im gesamten Bundesgebiet bedürfen. Die Facharbeitsgruppe (FAG) 6 „Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat sich daher mit den Rahmenbedingungen „für eine teilhabeorientierte solidarische Gesellschaft beschäftigt und Vorschläge für das Zusammenleben von Jung und Alt in den Kommunen in ganz Deutschland sowie die Förderung des ehrenamtlichen Engagements vor Ort“ vorgelegt.

Neben den beteiligten Bundesressorts, den Vertreterinnen und Vertretern der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände war es deshalb sehr wichtig, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in den Diskussionsprozess einzubinden. In die von der FAG vorgeschlagenen Maßnahmen und Empfehlungen sind daher auch Ideen aus der Zivilgesellschaft eingeflossen.

Die FAG 6 hat sich in ihrer Arbeit mit den Themenschwerpunkten

- Wohn- und Lebensumfeld in einer lebenswerten Kommune
- Bildung, Erziehung und Betreuung
- Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung

beschäftigt.

Im Ergebnis ihrer Arbeit legt die FAG folgende Handlungsempfehlungen vor:

### Wohn- und Lebensumfeld in einer lebenswerten Kommune

Ein gutes Zusammenleben aller Generationen erstreckt sich auf verschiedene Bereiche und Handlungsfelder wie Wohnen und Wohnumfeld, Soziale- und Gesundheitsdienste, Unterstützung bei Erziehung und häuslicher Pflege, Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf (Erwerbs- und Privatleben), familienbewusste Lebens- und Arbeitszeitbedingungen, außerschulische Jugendarbeit, Nahversorgung, Mobilität, Bildung, Kultur, Sport, Freizeit, Religionsausübung, Orte der Begegnung, Hilfe in Notsituationen, Verbraucherschutz und Verbraucherberatung, Informationen und Beratung zu sonstigen vorhandenen Angeboten, Zugang zu (Familien-) Leistungen sowie die Integration von Zugewanderten.

Kümmerern, Quartiersmanagern und Moderatoren von Entwicklungsprozessen kann eine zentrale Rolle bei der räumlich-strukturellen und der personellen Vernetzung an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung sowie ggfs. der Wirtschaft zukommen.

Auf kommunaler Ebene soll unter Beteiligung aller Akteure vor Ort und unter Berücksichtigung der Vielfalt der Lebensformen und der sich abzeichnenden Entwicklungen des demografischen Wandels eine integrierte Sozialraumplanung – auch rechtskreisübergreifend – durchgeführt werden. Kümmererstrukturen sollen möglichst in allen Regionen und Orten/Quartieren eingeführt, ggfs. ausgeweitet und, wo sich dieses anbietet, miteinander verknüpft werden.

Es wird die Prüfung insbesondere gesetzgeberischer Maßnahmen vorgeschlagen, damit Kommunen möglichst flächendeckend - über die bestehenden Ansätze in der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz GAK (Integrierte Ländliche Entwicklung) und der Städtebauförderung hinaus - eine fundierte und regelmäßige Bedarfsermittlung als Planungsgrundlage einer integrierten Sozialraumplanung durchführen. Für die ländlichen Räume könnte eine um die ländliche Entwicklung erweiterte GAK hilfreich sein.

Generationenübergreifendes Wohnen und verlässliche Orte der Begegnung sowie des nachbarschaftlichen Austausches sollen unterstützt und gefördert werden. Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebote sind inklusiv und für alle zugänglich auszurichten, um zu einem lebendigen, generationenübergreifenden Miteinander beizutragen. Durch ergänzende Instrumente soll die jeweilige Kulturentwicklung vor Ort gefördert und zeitgemäß ausgebaut werden.

## Bildung, Erziehung und Betreuung

Für eine dynamische, chancengerechte und teilhabeorientierte Gesellschaft sowie für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der Zugang zu Bildung in allen Lebensphasen eine zentrale Voraussetzung. Derzeit ist die finanzielle Ausgestaltung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung bis 2022 geregelt. Erforderlich ist eine Verstetigung der Mittel über 2022 hinaus. Für die Verstetigung sollen bis dahin vorliegende Erkenntnisse aus dem Monitoring berücksichtigt werden.

Der Rechtsanspruch auf gute Ganztagsbildung bzw. -betreuung von Kindern im Grundschulalter wird zeitnah realisiert. Ab dem Jahr 2025 wird, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, ein individueller Rechtsanspruch auf ein Ganztagsangebot im Grundschulalter gelten. Die Rahmenbedingungen müssen noch zwischen Bund und Ländern ausgehandelt werden. Dabei wird der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.

Die Länder unterstützen dieses Bemühen ebenso wie die beteiligungsorientierte qualitative Weiterentwicklung der Ganztagsangebote. Die Kommunen entwickeln gemeinsam mit Kindern, Eltern, Trägern und pädagogisch Tätigen Konzepte zur Steigerung der Qualität ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote.

Mit und für Jugendliche und junge Erwachsene sind strukturschwache Gebiete in ländlichen Regionen und in benachteiligten städtischen Räumen zu stärken.

Für eine gute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche und weitere Angebote für junge Menschen müssen die notwendigen Fachkräfte gewonnen und durch attraktive Arbeitsbedingungen gehalten werden.

Die Länder tragen entsprechend ihrem im Mai 2018 auf der Jugend- und Familienministerkonferenz formulierten Ziel bis 2025 dafür Sorge, die schulgeldfreie und vergütete praxisintegrierte Erzieherinnen- und Erzieherausbildung auszuweiten und tarifvertraglich zu regeln.

## Engagement, Ehrenamt und Demokratieförderung

Bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement für das Gemeinwesen und Demokratieförderung sind als Einladung zu verstehen, unser demokratisches Gemeinwesen aktiv mitzugestalten. Zur Stärkung der gleichwertigen Lebensverhältnisse gehört deshalb auch, vor Ort die Rahmenbedingungen für die lokale Demokratie zu stärken und das Vertrauen in die Demokratie zu fördern.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten einer Finanzierung der Infrastrukturförderung von bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt sollen analysiert werden.

Wohnortnahe hauptamtliche Begleitstrukturen sowie digitale Angebote des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes sollen auf- und ausgebaut werden.

Anknüpfend an bestehende Instrumente der ländlichen Entwicklung sollen weitergehende Möglichkeiten der Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des Ehrenamtes geprüft werden.

Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Engagement- und Demokratieförderung sollen insbesondere in strukturschwachen Regionen verbessert werden, um das Engagement von Menschen sowie dessen Anerkennung weiter zu stärken.

Die Vereinfachung des Zuwendungs- und des Gemeinnützigkeitsrechts soll geprüft werden.

Durch abgestimmte Strategien und gemeinsame Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sollen unter Berücksichtigung föderaler Zuständigkeiten Engagement-, Ehrenamts- und Demokratieförderung erfolgen und dazu gemeinsame Vereinbarungen abgeschlossen werden.

# Impressum

## Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

## Stand

Juli 2019

## Text

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft  
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

## Gestaltung und Satz

Orca Affairs GmbH  
Schumannstr. 5  
10117 Berlin

E-Mail: [info@orca-affairs.de](mailto:info@orca-affairs.de)

## Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG  
Graf-Zeppelin-Ring 52  
48346 Ostbevern

E-Mail: [info@mkl-druck.de](mailto:info@mkl-druck.de)

Diese Publikation wird vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.