

Ohne Städte ist kein Staat zu machen

Forderungen an Bund und Land



BAYERISCHER STÄDTETAG 2013

BAYERISCHER STÄDTETAG 2013

# **Ohne Städte ist kein Staat zu machen**

## **Forderungen an Bund und Land**

**Positionspapier**

---

49. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags  
am 10./11. Juli 2013 in Bayreuth

Vorwort	1
1. Kommunale Daseinsvorsorge und Europa	3
2. Energiewende	5
3. Kinderbetreuung und Schule, Kultur und Sport	9
4. Städtebau und Infrastruktur: Wohnen, Verkehr, Breitband	22
5. Kommunale Finanzen und Finanzausgleich	30
6. Reform der Landes- und Regionalplanung	40
7. Umwelt- und Klimaschutz	42
8. Soziales, Gesundheit und Asyl	46
9. Sicherheit, Alkoholproblematik, Spielhallen, Ladenschluss	54
10. Leistungsfähige Verwaltung	58
11. Bürgerbeteiligung	59
12. Demografische Entwicklung	60

## Vorwort

Der Begriff „Staat machen“ mag heute liebenswürdig antiquiert klingen. Dennoch gilt unverändert seit 60 Jahren der Satz des Bundespräsidenten Theodor Heuss: „Ohne Städte ist kein Staat zu machen“. Der BAYERISCHE STÄDTETAG 2013 hat sich dieses bewährte Zitat als Leitmotiv gewählt. Das Motto hat eine lange Tradition und gilt auch für die Zukunft. Heuss war sozialisiert in der liberalen Gedankenwelt im ausgehenden 19. Jahrhundert, er ist politisch geprägt worden zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungswelt und seiner Erfahrung mit dem Ende der Weimarer Republik 1933 kam Heuss im Juni 1953 bei der Enthüllung eines Denkmals des Freiherrn vom Stein zum Fazit: „Gemeinden sind wichtiger als der Staat.“ Denn in den Gemeinden begegnen die Bürger ihrem Staat zuallererst: „Hier erleben sie Demokratie unmittelbar und können mitgestalten.“ Die Städte wirken auch in heutiger Zeit wie ein Laboratorium der Demokratie: Hier zeigen sich gesellschaftliche Strömungen zuerst, hier wirken sich die Folgen von wirtschaftlichen Entwicklungen am sichtbarsten aus, hier bündeln sich wie unter einem Brennglas soziale Probleme.

Die Städte wirken seit dem Ende des 19. Jahrhunderts wie Motoren für die Ausprägung des modernen Staates. Hier entwickeln sich innovative Lösungen, um schwierige soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme institutionell in den Griff zu bekommen. Die Städte haben eigene Stadtwerke begründet. Mit einer effizienten Verwaltung konnten und können die Kommunen mit großer Steuerungskompetenz Aufgaben der Daseinsvorsorge schultern: Wasserwerke, Kanalisation, Kläranlagen, Krankenhäuser, Strom und Gas, Abfallentsorgung, Tram und Bus – Leistungen von der Wiege bis zur Bahre, vom Kreißsaal bis zum städtischen Friedhof. Die Städte geben Impulse und setzen Maßstäbe, ganz besonders im Bildungsbereich und im Sozialen. Die Städte schufen die Grundlagen für die Industrialisierung und setzen heute die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Modernisierungsschübe.

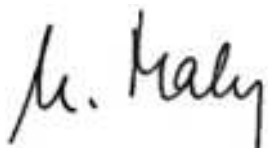
Die damaligen Stadtväter, also unsere Stadt-Urgroßväter, sind zur Erkenntnis gelangt, dass drängende Probleme der Zeit am effektivsten durch eine zupackende Kommunalpolitik und mit städtischen Unternehmen gelöst werden können. Mit Hilfe der Daseinsvorsorge konnten die Städte die Herausforderungen der Urbanisierung und die sozialen Folgen der Industrialisierung meistern. Während der Staat an der Schwelle zum 20. Jahrhundert noch einer autoritären Hoheitsverwaltung verhaftet war, entwickelten die Städte bereits eine moderne Leistungsverwaltung. Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts schreiten die Städte voran: Heute stehen Bayerns Städte und Gemeinden in einem engen Beziehungsgeflecht von Europa, Bund und Ländern. Vor den Wahlen zum Bayerischen Landtag und zum Deutschen Bundestag positionieren sich die Städte und Gemeinden im Bayerischen Städtetag mit ihren Forderungen und sie stehen im Bewusstsein, dass – genau wie es Heuss formuliert hat – ohne Kommunen kein Staat zu machen ist.

Die Städte suchen auf immer neue Fragen der modernen Zeit nach praktischen Lösungen. Dies bedeutet die Bereitschaft, wo nötig zu intervenieren und nicht alles dem Spiel der Märkte zu überlassen. Die Kommunen ergreifen das Steuerrad, nämlich eine weit gefasste Daseinsvorsorge. Kommunale Unternehmen für Wasser und Abwasser, für Verkehr und Energie sind tragende Speichen im Steuerrad. Die Leistungsfähigkeit, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, Stadträte und Stadtverwaltungen im Lauf der Jahrzehnte schaffen konnten, hat dem Land gut getan.

Die Daseinsvorsorge war und ist ein Leitmotiv der Erfolgsgeschichte unserer Städte und Gemeinden. Und dieses Erfolgsmodell der gewachsenen kommunalen Daseinsvorsorge für alle Einwohner wollen Städte und Gemeinden bewahren und weiter gestalten. Die Kommunen halten seit über einem Jahrhundert nachhaltig eine immer differenziertere Infrastruktur bereit. Gerade die schnelllebige Dienstleistungsgesellschaft benötigt in turbulenten Zeiten der Globalisierung den ruhenden Pol der kommunalen Daseinsvorsorge – zuverlässig, sicher und bezahlbar für alle. Die Daseinsvorsorge garantiert Lebensvoraussetzungen für alle Menschen. Daseinsvorsorge ermöglicht den Einzelnen überhaupt erst, ihre demokratischen Freiheitsrechte und Mitwirkungsrechte wahrzunehmen. Daseinsvorsorge lässt sich als ein Kernstück der menschlichen Würde und Existenz verstehen. Deshalb gehört Daseinsvorsorge in sichere Hände und ist bei den Kommunen verlässlich aufgehoben.

Für die Menschen, die in unseren Städten und Gemeinden leben, schaffen die Ideen der Subsidiarität und der Daseinsvorsorge Lebensqualität im Alltag. Europa, Bund und Freistaat müssen in engem Zusammenwirken mit der kommunalen Ebene dafür sorgen, dass die Kommunen ihr Leistungsangebot erhalten und an die Herausforderungen der Zeit anpassen können. Daher formuliert der BAYERISCHE STÄDTETAG 2013 unter dem Motto „Ohne Städte ist kein Staat zu machen“ Forderungen an Bund und Land. Diese Forderungen gelten nicht nur kurzfristig mit dem Blick auf die Landtagswahl und die Bundestagswahl im September 2013. Sie bündeln die aktuellen Themen und Positionen des Bayerischen Städtetags und geben für die Arbeit der nächsten Jahre Orientierung.

München, 21. Juni 2013



Dr. Ulrich Maly  
Oberbürgermeister  
Vorsitzender



Bernd Buckenhofer  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied

## 1. Kommunale Daseinsvorsorge und Europa

Die Städte und Gemeinden stellen hochwertige Infrastruktur und Dienstleistungen für alle Menschen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe zur kommunalen Daseinsvorsorge bereit. Sie tun dies dauerhaft, bezahlbar und unter Berücksichtigung sozialer, kultureller und ökologischer Belange. Der Bogen kommunaler Aufgaben in der Daseinsvorsorge ist weit: Energieversorgung (Strom, Gas, Wärme), Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Betreuung von Kindern und Jugendlichen von der Kinderkrippe bis zum Gymnasium, Kultur und Sport, Städtebau, Schaffung von Wohnraum, öffentlicher Nahverkehr, Erschließung, Planungsgrundlagen zur Stadtentwicklung, der Schutz vor Umwelt- und Klimagefahren, der große Bereich sozialer Leistungen und die Gewährleistung sicherer Lebensbedingungen.

Die Städte und Gemeinden können dieses „Rundum-Sorglos-Paket“ für ein gut funktionierendes sicheres Zusammenleben nur mit einer leistungsfähigen Verwaltung bieten. Sie nutzen zunehmend die webbasierten Möglichkeiten der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen. Sie berücksichtigen die zunehmenden Anforderungen, die sich aufgrund der demografischen Entwicklung ergeben. Städte und Gemeinden erbringen all diese Aufgaben im Gemeinwohlinteresse auf der Grundlage des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips. Gewinner sind nicht ferne Anteilseigner, sondern die Bürgerinnen und Bürger. Zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigen die Städte und Gemeinden eine nachhaltige finanzielle Unterstützung durch Bund und Land.

Die Organe der Europäischen Union, vor allem die EU-Kommission, nehmen wegen ihrer Absicht, den Binnenmarkt zu vergrößern und den Wettbewerb voran zu treiben, Einfluss auf die kommunale Daseinsvorsorge. Der Lissabon-Vertrag von 2009 weist den EU-Institutionen klare Schranken auf: Der Vertrag erkennt erstmalig ausdrücklich das Recht auf kommunale Selbstverwaltung an, das Protokoll garantiert den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Definition von Aufgaben der Daseinsvorsorge, den „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)“ nach der EU-Terminologie. In der Praxis wird dieser Grundsatz allerdings relativiert, weil der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine neue Gesetzgebungskompetenz der EU zu den DAWI enthält.

Wegen der grundlegenden Bedeutung der Maßnahmen aus Brüssel für die Daseinsvorsorge befasst sich das erste Kapitel mit „Europa“. Alle wesentlichen Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge ziehen sich im Anschluss wie ein Leitmotiv durch sämtliche Abschnitte des Positionspapiers.

Forderungen an Bund und Land

**Die Städte erwarten: Bund und Land müssen sich weiterhin gegenüber den Organen der Europäischen Union dafür einsetzen, dass die dem Gemeinwohl verpflichtete kommunale Daseinsvorsorge erhalten bleibt, das europäische Vergaberecht und das Beihilferecht dürfen die Daseinsvorsorge nicht aushöhlen:**

- **Die EU muss das Subsidiaritätsprinzip beachten und darf sich nur dort betätigen, wo sie wegen grenzüberschreitender Binnenmarktbezüge vertragliche Kompetenzen hat.**
- **Die EU-Organe dürfen nicht in die kommunale Daseinsvorsorge eingreifen, sie müssen den hohen Stellenwert beachten, den der Vertrag von Lissabon den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeräumt hat.**
- **Die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung müssen vom Anwendungsbereich der EU-Konzessionsrichtlinie ausgenommen werden. Sollte dies im laufenden Trilog-Verfahren von EU-Kommission, Rat und Europäischem Parlament nicht durchsetzbar sein, muss die Richtlinie so formuliert werden, dass der Wasserbereich nicht dem Ausschreibungsregime unterworfen wird und die bewährten Strukturen erhalten bleiben.**

Seit dem Vertrag von Lissabon ist der EU-Gesetzgeber verpflichtet, bei all seinen Aktivitäten das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu beachten. Das Zusatzprotokoll betont den weiten Ermessensspielraum der Kommunen in allen Bereichen der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI). Zugleich räumt der Vertrag jedoch dem EU-Gesetzgeber das Recht ein, durch Verordnungen den Bereich der DAWI zu regeln.

Vor allem durch die derzeit laufende Novellierung des EU-Vergaberechts und den Entwurf einer neuen Richtlinie zur Ausschreibungspflicht von Dienstleistungskonzessionen drohen den Kommunen in grundlegenden Aufgabengebieten der kommunalen Daseinsvorsorge Ausschreibungspflichten, insbesondere bei der hoch sensiblen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Damit droht eine Privatisierung durch die Hintertür.

## 2. Energiewende

### 2.1 Masterplan und Gesamtkonzept

Forderungen an den Bund

- **Die Städte erwarten vom Bund ein Gesamtkonzept zur zielgerichteten Umsetzung der Energiewende. Der Bund muss gemeinsam mit den Ländern, den Kommunen, den kommunalen Energieversorgern und der Energiewirtschaft ein integriertes Energiemarktdesign erarbeiten.**

Bislang ist nicht erkennbar, dass Bund und Länder ausreichend und zielgerichtet kooperieren, um die Energiewende voran zu bringen. Ein Energiekonzept des Bundes und 16 Energiekonzepte der Länder benötigen eine Koordination. Sonst kann die Energiewende nicht gelingen. Ein integriertes Energiemarktdesign soll die Umsetzung der energiepolitischen Ziele wirtschaftlich und ökologisch vertretbar ermöglichen, die Versorgungssicherheit gewährleisten und die Verbraucherinteressen berücksichtigen.

- **Der Bund muss einen geeigneten Kapazitätsmechanismus schaffen, um die notwendigen Ersatz-Gaskraftwerke wirtschaftlich betreiben zu können.**

Ein Kardinalproblem der Energiewende liegt darin, die Stromversorgung dann sicherzustellen, wenn kein Strom aus erneuerbaren Energien verfügbar ist, weil die Sonne nicht scheint und der Wind nicht weht. Hierzu bedarf es staatlicher Anreize, um die notwendigen Investitionen zu ermöglichen.

Forderungen an das Land

- **Das Land muss einen Masterplan für die künftige Energieversorgung Bayerns schaffen, der verlässliche Rahmenbedingungen und einen Projektplan mit Zielen, Meilensteinen und Verantwortlichkeiten enthält.**
- **Die Regionalen Planungsverbände müssen die Pflichtaufgabe und die dafür erforderlichen Mittel erhalten, regionale Energiekonzepte zu erarbeiten, in denen geplant wird, wo welche Energieträger realisiert werden sollen und wie die Netzanbindung erfolgen soll.**

Die Städte erkennen die Bemühungen der Staatsregierung an, den Umbau der Energieversorgung auf die erneuerbaren Energien auf der Grundlage des Bayerischen



Energiekonzepts vom Mai 2011 weiter voran zu treiben. Hierzu bedarf es jedoch zusätzlich eines Masterplans. Die notwendigen Fortschritte im Zeitplan können nur erreicht werden, wenn der Freistaat die Entwicklung koordiniert vorantreibt. Es genügt nicht, die Energiewende allein den Kräften des Marktes zu überlassen.

Auf regionaler Ebene kommt den Planungsverbänden eine zentrale Rolle zu. Dazu brauchen sie ein wirksames Instrumentarium.

## **2.2 Qualifizierte Weiterentwicklung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und Reduzierung der Stromsteuer**

Forderungen an Bund und Land

**Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) muss als Anreizmechanismus für das Vorantreiben der erneuerbaren Energien qualifiziert weiterentwickelt werden. Änderungen müssen die erforderlichen Planungszeiträume berücksichtigen. Die öffentlichen Verkehrsunternehmen müssen weiterhin von der EEG-Umlage befreit bleiben.**

Strukturelle Veränderungen im EEG sind nötig. Der starke Anstieg der EEG-Umlage zum 01.01.2013 von bislang 3,59 auf 5,277 Cent pro Kilowattstunde führte - zusammen mit dem Anstieg weiterer Sonderlasten auf den Strompreis - zu Erhöhungen der Strompreise von über 20 Prozent. Die staatlichen Sonderlasten auf den Strompreis sind damit insgesamt auf über 50 Prozent angestiegen. Zur Reduzierung der Sonderlasten auf dem Strompreis ist eine entsprechende Absenkung der Stromsteuer sinnvoll.

Auf Dauer ist es nicht gerecht, wenn infolge zunehmender Eigenerzeugung auf Bürgerebene und der Netzentgeltbefreiung stromintensiver Unternehmen, immer weniger Stromkunden immer mehr Lasten zu tragen haben. Eine Rücknahme der Umlagebefreiung für öffentliche Verkehrsunternehmen hätte erhebliche Preissteigerungen zur Folge und würde dazu beitragen, dass Fahrgäste öffentlicher Verkehrsmittel wieder vermehrt das Auto benutzen.

### 2.3 Erleichterungen im Energiewirtschaftsgesetz zur Netzübernahme und investitionsfreundlichere Bedingungen für die Netzentgeltregulierung

Forderungen an Bund und Land

- **Die am 01.01.2013 in Kraft getretene Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes des Bundes berücksichtigt nicht die Interessen der Städte und Gemeinden, die nach Auslaufen von Konzessionsverträgen Strom- oder Gasnetze selbst übernehmen möchten, um das Netz mit eigenen Unternehmen zu betreiben.**

**Notwendig ist eine Definition der angemessenen wirtschaftlichen Vergütung, die der Erwerber dem bisherigen Netzeigentümer zu bezahlen hat. Klar gestellt werden muss, dass die gesetzliche Vorgabe der Beachtung der Ziele des Energiewirtschaftsgesetzes bei der Auswahl eines Bewerbers um den Neuabschluss eines Konzessionsvertrags im Rahmen der Ausübung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung zu erfolgen hat. Das Energiewirtschaftsgesetz muss klar stellen, dass die Konzessionsabgabe bis zur vollständigen Netzübergabe weitergezahlt werden muss.**

- **Die Anreizregulierung muss so gestaltet werden, dass die kommunalen Energieversorgungsunternehmen weiterhin Investitionsanreize haben. Hierzu gehört auch ein zeitnaher Rückfluss der eingesetzten Mittel.**

Die Möglichkeit der Netzübernahme ist wichtiger Bestandteil der Entscheidung der Stadt über die Durchführung der Energieversorgung vor Ort. Streitigkeiten über die Höhe der gesetzlich vorgeschriebenen „wirtschaftlich angemessenen Vergütung“ bei der Netzübernahme verzögern diese Verfahren.

Die Vorgabe im Energiewirtschaftsgesetz, wonach die Kommune bei der Auswahl eines Bewerbers um den Neuabschluss eines Konzessionsvertrags die Ziele des Gesetzes zu beachten hat, wird derzeit einschränkend so interpretiert, dass die Entscheidung über den Selbstbetrieb des Netzes – allein oder in einer Kooperation – kein Kriterium für die Konzessionsvergabe sein darf. Bei der Neuvergabe von Konzessionen tritt immer wieder der Fall auf, dass der bisherige Konzessionär die Netzübernahme über mehr als ein Jahr verzögert. Dies kann zur Einstellung der Zahlung der Konzessionsabgabe führen.

Die Bestimmungen in der Netzentgeltregulierungsverordnung sind in den letzten Jahren mehrfach verschärft worden. Dies führt bei den Stadtwerken dazu, dass sich Investitionen nicht mehr lohnen. Der Umbau der Energieversorgung auf die erneuerbaren

Energien kann nur funktionieren, wenn die dezentralen Strukturen der Energieversorgung und -erzeugung ausgebaut werden. Hierzu gehört die Kraft-Wärme-Kopplung, bei der die Stadtwerke eine Vorreiterrolle einnehmen.

Bei der Neugestaltung der Anreizregulierung muss berücksichtigt werden, dass 97 Prozent des durch erneuerbare Energien erzeugten Stroms über die Verteilnetze eingespeist wird. Daher ist eine investitionsfreundliche Gestaltung der Anreizregulierung auch ein Beitrag zum Ausbau der Verteilnetze.

## **2.4 Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparung, Steigerung der Energieeffizienz und Förderung der energetischen Sanierung**

Forderungen an Bund und Land

**Bund und Land müssen der Energieeinsparung und der Steigerung der Energieeffizienz einen höheren Stellenwert einräumen. Der Umstieg auf erneuerbare Energien kann nur gelingen, wenn der Energiebedarf gesenkt wird. Wohngebäude bieten ein erhebliches Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial. Bereiche, wie Verkehr, Industrie und Gewerbe sind stärker in den Blick zu nehmen.**

- **Im Wohngebäudebestand muss ein Mix von direkter und indirekter Förderung geschaffen werden. Der im Dezember 2012 im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat gescheiterte Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung der energetischen Ertüchtigung von Wohngebäuden muss neu aufgelegt werden.**

Um die konstant niedrige Sanierungsrate im Wohngebäudebestand zu verdoppeln oder gar zu verdreifachen, müssen Anreize geschaffen werden. Günstige KfW-Kredite allein erfüllen diese Anreizfunktion nicht.

- **Der Bund muss das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm von den angedachten 1,5 bzw. 1,8 Milliarden Euro pro Jahr auf wenigstens je fünf Milliarden Euro so lange anheben, bis das Ziel von Bund und Freistaat zur Verdoppelung der Sanierungsrate erreicht ist.**
- **Der Bund muss ein Sonderprogramm für die Sanierung öffentlicher Liegenschaften auflegen, damit die öffentliche Hand ihrer Vorbildfunktion gerecht werden kann.**

- **Der Bund muss Augenmaß bei Sanierungsvorgaben bewahren. Mit der EnEV 2009 sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Hauseigentümer und Mieter erreicht.**

Der Bayerische Städtetag bekräftigt den Bund in seiner Auffassung, von weiteren Verschärfungen der EnEV-Standards abzusehen. Die Energieeinspar- und -effizienzziele werden schneller erreicht, wenn eine energetische Sanierung in der Breite erfolgt.

- **Das erhebliche Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial bei Fahrzeugen im ÖPNV muss ausgeschöpft werden. Hierzu gehört die Fortentwicklung neuer Technologien, wie Hybridbusse, Batteriebusse und die Verwendung von Leichtbauweise.**
- **Es müssen verstärkte Anreize dafür geschaffen werden, dass die Großverbraucher von Energie in Industrie und Gewerbe mehr als bisher das Potenzial zur Einsparung von Energie und zur effizienteren Energienutzung ausschöpfen können.**

### **3. Kinderbetreuung und Schule, Kultur und Sport**

#### **3.1 Stärkere Förderung der Kindertagesbetreuung**

Forderungen an den Bund

- **Der Bund muss weitere Mittel für den Bau und Betrieb von Krippen zur Verfügung stellen.**

Auf dem Krippengipfel 2007 haben Bund und Länder vereinbart, dass sie sich zusammen mit den Kommunen die Kosten für den Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zu je einem Drittel teilen. Der Bund muss bei den Investitionskosten auch über 2014 hinaus Verantwortung für den weiteren Ausbau der Krippen übernehmen. Außerdem muss er seine Betriebsfördermittel auf das zugesagte Drittel aufstocken. Der Freistaat Bayern muss diese Mittel dann ungeschmälert und belastungsgerecht an die Kommunen weiterleiten.

- **Der Bund muss auch Kindergärten und Kinderhorte finanziell unterstützen.**

Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern lasten aufgrund schwindender Erziehungsfähigkeit der Eltern immer stärker auf den Kommunen. Die seit Jahren stark steigenden Ausgaben können die Kommunen nicht länger nur mit einer Teilförderung des Landes schultern. Es handelt sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der sich der Bund in Zukunft finanziell beteiligen muss. Nicht zuletzt profitiert auch der Bund über höhere Steuereinnahmen, wenn die Eltern beruflich tätig sein können.

Forderungen an das Land

- **Der Freistaat Bayern muss das Sonderförderprogramm für den Krippenausbau weiter verlängern und ersatzweise für den Bund die Betriebskostenerforderung für Krippen verbessern.**

Das bayerische Sonderförderprogramm für den Krippenausbau ist vorbildlich, muss aber über 2014 hinaus verlängert werden. Denn der von Bund und Freistaat 2007 angenommene Bedarf an Krippenplätzen liegt deutlich höher und kann daher nicht bis Ende 2014 erfüllt werden. Eine Verweisung auf die Förderung nach dem kommunalen Finanzausgleich (FAG) ist für die Erfüllung des gemeinsamen Ausbauziels nicht ausreichend, weil damit mehr als die Hälfte an Förderleistung wegbricht. Soweit der Bund seiner Zusage nach Übernahme eines Drittels der Betriebskosten nicht nachkommt, muss der Freistaat als Sachwalter der bayerischen Kommunen seine Förderung aus Landesmitteln aufstocken.

- **Der Freistaat Bayern muss den Basiswert für die Förderung im BayKiBiG den strengeren Qualitätsanforderungen anpassen.**

Die bisher vom Freistaat mit dem Basiswert zur Verfügung gestellten Mittel refinanzieren nicht ausreichend die zur Erfüllung der gestiegenen Qualitätsanforderungen notwendigen Personalkosten der Kindertageseinrichtungen.

### **3.2 Ganztagsschule und Betreuungsangebote für Schulkinder**

Forderungen an das Land

**Das Land muss die Ganztagsschule besser ausstatten, Trägerschaft, Finanzierung für Betreuungsangebote im Grundschulbereich vereinheitlichen und neue, flexible Formen der Zusammenarbeit mit Kindertageseinrichtungen ermöglichen.**

- **Ausstattung der Ganztagsschulen verbessern**

Ganztagsschulen sind vom Staat personell und finanziell angemessen auszustatten. Die Aufstockung des staatlichen Beitrags von derzeit 6.000 Euro pro Jahr und Klasse um 4.500 Euro in der Jahrgangsstufe 1 und 3.000 Euro in der Jahrgangsstufe 2 im Bildungsfinanzierungsgesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung. Weitere Schritte, wie beispielsweise die Aufstockung des Budgets von derzeit 12 Lehrerwochenstunden, müssen namentlich im Grundschulbereich folgen.

- **Trägerschaft und Finanzierung für Ganztagsangebote im Grundschulbereich vereinheitlichen**

Der Staat muss neben der gebundenen Form der Ganztagsgrundschule auch offene Formen in seiner Verantwortung und Trägerschaft anbieten. Deren Finanzierung muss an die gebundene Form angeglichen werden. Im Gegensatz zu den weiterführenden Schulen gibt es im Grundschulbereich keine offene Form der Ganztagschule in Verantwortung und Trägerschaft des Staates. Zudem weicht die Förderung der Mittagsgruppen (3.323 Euro pro Jahr) und Nachmittagsgruppen (7.000 Euro bzw. 9.000 Euro pro Jahr) erheblich von der gebundenen Ganztagsgrundschulklasse (zwischen 26.500 und 31.000 Euro pro Jahr) sowie von der Förderung der Hortgruppen (im Mittel rund 34.500 Euro) ab. Die Ergebnisse des Bildungsgipfels von 2009 müssen insoweit fortgeschrieben werden.

- **Ferienbetreuung berücksichtigen**

Angesichts des wachsenden Bedarfs muss der Staat für die Ganztagschule auch ein Ferienangebot in schulischer Verantwortung anbieten. Freiwillige Ferienangebote, die zum Beispiel unter dem Dach der Mittagsbetreuung angeboten werden, müssen eine zusätzliche staatliche Förderung erhalten. Ergänzend sind bestehende bürokratische Hürden bei der Hortförderung zu beseitigen.

- **Zuweisung von 6.000 Euro für Ganztagsklassen und –gruppen erhöhen**

Die Zuweisung von 6.000 Euro je Ganztagsklasse oder –gruppe muss für alle Schularten und Klassenstufen erhöht werden. Derzeit steht für jedes Kind heruntergerechnet maximal ein Euro pro Tag zur Verfügung. Qualifizierte Leistungen von externen Partnern, wie Sing- und Musikschulen, Volkshochschulen und Sporteinrichtungen lassen sich damit nicht im erforderlichen Umfang finanzieren. Der Freistaat soll den kommunalen Beitrag von 5.000 Euro künftig den Schulen statt dem Staatshaushalt zukommen lassen.

- **Neue Formen der Zusammenarbeit ermöglichen**

Neue Formen der Zusammenarbeit „unter einem Dach“ müssen ermöglicht werden, die eine integrative Betreuung und Beschulung gestatten und die Trennung der Systeme Jugendhilfe und Schule überwinden. Die baulichen Vorgaben (insbesondere für Hortangebote) sind zu flexibilisieren und zu harmonisieren. Die Förderung ist anzugleichen.

- **Kommunen Qualitätssicherung ermöglichen**

Eine qualitative inhaltliche Steuerung der Ganztagschule kann nur vor Ort geschehen. Die Kommunen brauchen ein geeignetes Instrument, um die richtigen Weichenstellungen zu treffen. Dazu zählt die Möglichkeit der Einsichtnahme in Evaluationsberichte und die Einholung von Auskünften bei der Schulaufsicht.

- **Schulbauförderung anpassen**

Bei der Schulbauförderung muss den Anforderungen eines stärker individualisierten und vermehrt in Kleingruppen organisierten Unterrichts sowie dem zusätzlichen Raumbedarf für Lehrkräfte Rechnung getragen werden. Ungereimtheiten sind zu bereinigen. Die Förderung von Räumen für Ganztagsangebote muss gruppenbezogen, nicht standortbezogen erfolgen. Für Aufenthaltsbereiche muss eine praxistaugliche und klare Regelung geschaffen werden. Das Förderprogramm FAGplus15 muss auch für Einrichtungen der Mittagsbetreuung und der verlängerten Mittagsbetreuung gelten.

Beim Bildungsgipfel 2009 haben die Bayerische Staatsregierung und die kommunalen Spitzenverbände Weichenstellungen für den flächendeckenden Ausbau der Ganztagschule vorgenommen. Aus den Erfahrungen nach vier Jahren zeigt sich, dass Anpassungsbedarf besteht.

### **3.3 Weiterführende Schulen**

Forderungen an das Land

**Das Land muss ausreichend Mittel für den Standorterhalt von Mittelschulverbänden bereitstellen und alle weiterführenden Schulen mit eigenen Sozialpädagogen, Integrationslotsen und mehr Verwaltungspersonal unterstützen.**

Eine flächendeckende, qualitativ hochwertige Versorgung des Landes mit weiterführenden Schulen ist nur möglich, wenn der Staat die personellen und finanziellen

Rahmenbedingungen hierfür gewährleistet. Dies gilt angesichts des demografischen Wandels für den Erhalt von Mittelschulverbundstandorten ebenso wie für die Ausstattung aller weiterführenden Schulen. Verbesserungsbedarf besteht vor allem bei der Versorgung mit Sozialpädagogen und Verwaltungspersonal sowie zunehmend mit schulischen Integrationslotsen für Kinder mit Migrationshintergrund.

### 3.4 Inklusive Schule

Forderungen an das Land

**Das Land muss die Kommunen bei der Umsetzung der Inklusion stärker unterstützen. Es muss dafür sorgen, dass die Schulen mit dem erforderlichen Lehr- und Betreuungspersonal ausgestattet werden.**

- **Konnexität anerkennen**

Das Land wird aufgefordert, die verfassungsrechtlich gebotene Konnexität dem Grunde nach anzuerkennen und die Kostenfolgenabschätzung nachzuholen. In Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden sind die Kosten fortlaufend zu ermitteln.

- **Ausbau- und Finanzierungsplan vorlegen**

Das Land muss einen Ausbau- und Finanzierungsplan für die schrittweise Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vorlegen. Die Kommunen müssen Planungssicherheit haben, wann, wo und in welchem Umfang Inklusionsmaßnahmen an Schulen durchzuführen sind.

- **Ausreichend eigenes Schulpersonal für inklusive Beschulung bereitstellen**

Der Staat muss den Regelschulen für die inklusive Beschulung ausreichend eigenes Lehr- und Betreuungspersonal zur Verfügung stellen und auch die Förderschulen im Hinblick auf das Wahlrecht der Eltern personell besser ausstatten. Er darf seine Verantwortung für ein inklusives Schulsystem nicht auf externe Sozial- und Jugendhilfesysteme (z.B. Schulbegleiter) zulasten der Kommunen abschieben.

- **Schulbauförderung anpassen**

Für inklusionsbedingte Bau- und Investitionsmaßnahmen muss – wie beim Investitionsprogramm FAGplus15 für Ganztagschulen – ein Förderzuschlag vorgesehen werden. Die Mindestgrenzen für die Förderung solcher Maßnahmen müssen



von 100.000 auf 25.000 Euro gesenkt werden. Die Bestimmungen über den Schulbau und dessen Förderung sind inklusionsgerecht auszugestalten.

- **Kommunale Schulen nicht benachteiligen**

Die bis zu vier zusätzlichen Jahreswochenstunden pro Kind, die staatliche Schulen für die inklusive Beschulung erhalten, müssen auch kommunalen Schulen zugestanden und erstattet werden.

Der Bayerische Landtag hat mit Gesetz vom 27.07.2011 die UN-Behindertenrechtskonvention im Schulbereich mit einer Änderung des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes umgesetzt. Bei der organisatorischen Durchführung und Finanzierung sehen sich die Kommunen vom Land im Stich gelassen. Zudem ist die Sichtweise des Landes, wonach behinderungsbedingte Einschränkungen im Schulbereich durch sozial- und jugendhilferechtliche Leistungen ermöglicht werden sollen, nicht inklusiv, sondern exklusiv.

### **3.5 Ausstattung der Schulen mit Informationstechnologie**

Forderung an das Land

**Die Ausstattung der Schulen mit Informationstechnologie ist eine Gemeinschaftsaufgabe, an der sich das Land dauerhaft finanziell beteiligen muss. Dies gilt insbesondere für das Digitale Bildungsnetz Bayern. Die Einbindung der Kommunen bei der Entwicklung neuer Infrastrukturen muss von Anfang an gewährleistet sein.**

Das Land muss anerkennen, dass der Einsatz moderner Informationstechnologie (IT) an Schulen eine Gemeinschaftsaufgabe darstellt. Das aus Zeiten von Griffel und Schiefertafel stammende Schulfinanzierungsgesetz muss an die Herausforderungen des Internet- und Computerzeitalters angepasst werden. Erforderlich ist eine gesetzlich geregelte Beteiligung des Landes, deren Höhe sich an den Vorgaben der Lernmittelfreiheit, der Lehrpersonalbezuschussung sowie der Schülerbeförderung orientieren sollte. Der Freistaat Bayern darf sich beim Ausbau eines bayernweiten Digitalen Bildungsnetzes seiner finanziellen Verantwortung nicht entziehen.

Der Aufbau eines Digitalen Bildungsnetzes Bayern als neuer Infrastruktur darf angesichts bereits vorhandener kommunaler Schulnetze nur in Kooperation und unter Beteiligung der Kommunen erfolgen. Nicht hinnehmbar ist, dass das Land seine finanzielle Betei-

ligung auf eine Pilotphase beschränkt und die finanzielle Verantwortung für den landesweiten Ausbau unter Verweis auf ein veraltetes Gesetz auf die Kommunen abschiebt. Diese Abwehrhaltung wird weder dem Anspruch eines führenden High-Tech-Standorts noch der Dimension der Herausforderung gerecht.

### 3.6 Kommunale Schulen

Forderungen an das Land

**Das Land muss das kommunale Schulwesen auskömmlich finanzieren, einen Vollkostenersatz für den personellen Mehraufwand beim G 8 leisten sowie Verstaatlichungsanträgen stattgeben.**

- **Stufenplan zur Erhöhung der Personalkostenzuschüsse vorlegen**

Der Staat muss die Personalkostenzuschüsse für kommunale Schulen in einem Stufenplan schrittweise auf das Niveau der privaten Schulen erhöhen. Kommunale Schulen entlasten den Staat von eigenen Ausgaben um geschätzte 300 Mio. Euro jährlich und leisten – wie hohe Gastschülerzahlen belegen – einen unentbehrlichen Beitrag zur schulischen Versorgung des Landes. Der niedrige Zuschusssatz in Art. 17 BaySchFG von nominell 61 Prozent deckt oft nicht einmal 50 Prozent der tatsächlichen Kosten ab. Bei privaten Schulen liegt der Zuschusssatz bei 112 Prozent. Folge der realitätsfernen Bezuschussung ist, dass kommunale Schulen weit weniger Wochenstunden bezuschusst bekommen als staatliche Schulen.

- **Verstaatlichungsanträgen stattgeben**

Dem Staat liegen weit über 100 Anträge auf Verst vor. Sie wurden zum Teil schon vor Jahrzehnten gestellt und zeigen, in welcher gefährlichen Schieflage das kommunale Schulwesen geraten ist. Den Anträgen muss endlich stattgegeben werden, zumal die staatliche Förderung auf einem viel zu niedrigen Niveau verharrt.

- **Konnexitätsregelung für Lehrpersonal beim G 8 endlich schaffen**

Der Staat muss bei den Personalkosten für das achtjährige Gymnasium einen Vollkostenersatz nach dem Konnexitätsprinzip leisten. Eine gesetzliche Umsetzung steht nach wie vor aus.

Eine beim Bildungsgipfel eingesetzte kommunal-staatliche Arbeitsgruppe konnte nachweisen, dass die Vorgaben für die Bezuschussung des Lehrpersonals an kommunalen Schulen nach Art. 17 BaySchFG den Ausgaben der Städte nicht Rechnung tragen. Eine Anpassung ist dringend geboten, wie die zahlreichen Anträge auf Verstaatlichung kommunaler Schulen zeigen. Die bislang vorgelegten Gesetzentwürfe des Kultusministeriums verweigern einen Vollkostenersatz und stellen den Kostenersatz auf wirklichkeitsferne Parameter ab. Überfällig ist die gesetzliche Umsetzung des konnexitätsrechtlichen Kostenersatzes für den zusätzlichen Lehrpersonalaufwand beim G 8. Das Konsultationsverfahren zu den bislang vom Kultusministerium vorgelegten Entwürfen endete mangels Vollkostenersatz jeweils mit einem Dissens.

### 3.7 Bildungsregionen

Forderungen an das Land

**Das Land muss mehr kommunale Gestaltungsmöglichkeiten für Bildungslandschaften oder Bildungsregionen einräumen und diese finanziell, personell sowie durch geeignete organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen unterstützen.**

- **Verantwortung der Städte stärken**

Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten in Schulangelegenheiten müssen gestärkt werden. Das Land muss seine Zügel lockern und den Kommunen mehr Möglichkeiten in die Hand geben, die unterschiedlichen Akteure mit der Schule zu vernetzen und eine Bildungslandschaft „aus einem Guss“ zu gestalten.

- **Rahmenbedingungen verbessern**

Bei der Festlegung örtlicher Schulstrukturen, der Schulorganisation und der Personalauswahl (namentlich auf Schulleitungsebene) benötigen die Kommunen mehr Mitwirkungsmöglichkeiten. Bei der Schulfinanzierung ist eine grundlegende Neuregelung erforderlich.

- **Finanzielle Unterstützung bereitstellen**

Das Land sollte in einer ähnlichen Größenordnung wie der Bund Mittel bereitstellen, sich dabei aber nicht auf eine Anschubfinanzierung beschränken, sondern dauerhaft engagieren. Die Initiative des Bundes „Lernen vor Ort“ ist mit 60 Mio. Euro ausgestattet.

- **Bildungsmonitoring erleichtern**

Die Entwicklung von Bildungslandschaften setzt ein gemeinsames Bildungsmonitoring des Landes und der Kommunen voraus. Ohne Zugriff auf die Daten ist weder die Verbesserung der Qualität noch eine kommunale Bildungsplanung, Schulgebäudeplanung oder Ortsplanung möglich. Die staatlich beauftragte Stelle muss Kommunen, auch wenn sie über keine statistischen Ämter verfügen, Bildungsdaten und Auswertungen in anonymisierter Form kostenfrei zur Verfügung stellen.

Der Bayerische Städtetag begrüßt in Übereinstimmung mit der Aachener Erklärung 2007 und der Münchner Erklärung 2012 des Deutschen Städtetags die Absicht der Staatsregierung, flächendeckend kommunale Bildungsregionen aufzubauen, um die Bildungs-, Ausbildungs- und Teilhabechancen für junge Menschen landesweit zu verbessern. Starke kommunale Bildungslandschaften kann es nur mit einer starken Unterstützung durch das Land geben. Die Erstellung eines staatlichen Handbuchs ist hilfreich, aber nicht ausreichend.

### **3.8 Kooperationsverbot im Bildungsbereich**

Forderung an den Bund

**Der Bund muss das grundgesetzlich verankerte Kooperationsverbot für den Bildungsbereich aufheben.**

Das Kooperationsverbot muss abgeschafft und Bildungsförderung wieder als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausgestaltet werden. Die Kommunen sind dabei verpflichtend zu beteiligen. Bildung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Das seit der Föderalismusreform I grundsätzlich geltende Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern sowie die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung behindern eine Weiterentwicklung der Bildung in Deutschland. Dies gilt besonders für das Schulwesen. Die in Art. 91b Abs. 2 GG normierte Ausnahme ist in der Praxis nicht ausreichend. Der Bund muss in die Lage versetzt werden, sich im Bereich Bildung finanziell engagieren zu können. Durch eine Grundgesetzänderung sollten bald die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden.

Dies bedeutet nicht die Abschaffung des Föderalismus in der Bildung. Vielmehr geht es im Sinne eines „kooperativen Föderalismus“ darum, dem Bund begrenzte Regelungsmöglichkeiten und Finanzaufweisungen an Länder bzw. Kommunen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur sowie zur Umsetzung neuer Bildungsaufgaben

von gesamtstaatlicher Bedeutung, wie dem Ausbau von Ganztagschulen und der Inklusion, zu ermöglichen.

### 3.9 Kultur

Forderungen an das Land

**Kommunale Kulturbereiche benötigen eine dauerhafte Förderung durch den Freistaat: nicht-staatliche Theater und Orchester, künstlerische Musikpflege, Sing- und Musikschulen, Volkshochschulen, öffentliches Bibliothekswesen und nicht-staatliche Museen.**

Es sind nicht nur die „Leuchttürme“ von renommierten staatlichen Theatern oder berühmten staatlichen Museen, die den Kulturstaat Bayern ausmachen. Eine Vielfalt von großen und kleinen städtischen Einrichtungen bildet das Rückgrat der Kulturlandschaft in Bayern. Neben den Einrichtungen des Freistaates prägen kulturelle Initiativen der Kommunen das bayerische Kulturleben. Es genügt nicht, wenn sich die Staatsregierung (wie im Bayerischen Kulturkonzept) auf die Förderung von einigen wenigen „Leuchtturmprojekten“ beschränkt. Ein kulturpolitisches Konzept des Freistaats kann nicht ohne Kommunen und die kulturellen Netzwerke in den Kommunen mit ihrer kulturellen Infrastruktur und dem breiten bürgerschaftlichen Engagement auskommen.

- **Anzustreben ist eine 25-prozentige staatliche Förderung der Sing- und Musikschulen.**

Viele Städte haben Probleme, ihre Sing- und Musikschulen zu betreiben, weil staatliche Zuschüsse auf niedrigem Niveau verharren und Investitionen nicht gefördert werden.

- **Öffentliche Bibliotheken benötigen eine bessere landesweite Förderung, um ihrer Aufgabe als Orte für Kommunikation, Lernen und Kultur gerecht werden zu können.**

Bibliotheken ebnen Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und Menschen mit Migrationshintergrund einen Zugang zur Bildung; sie bieten einen freien Zugang zu Wissen und Information.

- **Für Stadttheater darf die Summe der Förderung nicht unter der Förderung der Staatstheater liegen; die Zuschüsse des Freistaats an nicht-staatliche Theater müssen in dem Maß steigen wie die Zuschüsse an staatliche Theater.**

Stadttheater bilden Kristallisationspunkte der Kulturlandschaft in Bayern. Sie bereichern das Kulturleben des gesamten Landes. Deshalb dürfen die Kosten nicht auf die Städte abgewälzt werden. Die staatlichen Zuschüsse zu den Betriebskosten der Stadttheater müssen mittelfristig dem Zuschussbedarf der Staatstheater angeglichen werden. Nach einem Stufenplan müssen in den nächsten Doppelhaushalten die Mittel um jeweils 5 Mio. Euro aufgestockt werden.

- **Der Kulturfonds benötigt eine dauerhafte und zuverlässige finanzielle Ausstattung, die nicht von der Dividenden-Entwicklung aus dem Kapitalstock abhängig sein darf.**

Der Kulturfonds Bayern konnte mit einer Vielzahl kleinerer Zuschüsse wertvolle Impulse für kulturelle Investitionen und Projekte von kommunalen Trägern geben. Die Zinserträge des bayerischen Kulturfonds sollen nicht nur für neu zu fördernde Projekte zur Verfügung gestellt werden. Ein Kulturprojekt kann nicht auf Dauer Fuß fassen, wenn nur eine einmalige Förderung erfolgt. Eine nachhaltige Projektförderung muss angestrebt werden.

- **Kulturelle Bildung muss im Zusammenspiel von Staat und Kommunen verankert werden.**

Kultureinrichtungen leisten Vorzügliches, aber an der Vermittlung der Kulturarbeit muss noch verstärkt gearbeitet werden. Kulturelle Bildung ist notwendiger Teil jedes Bildungsauftrags und gerade Ganztagschulen kommen ohne sie nicht aus. Den Kommunen fällt hier eine wichtige Steuerungsaufgabe zu, die sie allerdings nur mit dem Staat zusammen schaffen können. Die Kommunen bringen ihre Kompetenzen zur kulturellen Bildung gern in die Schulen ein, aber sie können den Staat nicht aus seiner finanziellen Verantwortung für Bildung insgesamt entlassen. Einige bayerische Städte (Augsburg, Bamberg, Coburg, Erlangen, München, Nürnberg) bauen seit Jahren ein Vernetzungsangebot für kulturelle Bildung auf. Im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus gibt es hierfür ein eigenes Referat, das allerdings nur mit bescheidenen Mitteln ausgestattet ist. Der Freistaat muss für die bayernweite Vernetzungs- und Multiplikatorarbeit ausreichend Projektmittel zur Verfügung stellen.

- **Der Freistaat ist aufgefordert, die finanziellen Rahmenbedingungen für das erweiterte Engagement der Volkshochschulen in den kommunalen Bildungslandschaften zu schaffen.**

Die Kommunen bieten von der Kinderkrippe bis zur Volkshochschule eine kommunale Bildungslandschaft. Die Volkshochschulen nehmen darin zunehmend die Aufgabe eines Bildungslotsen wahr. Sie sind wichtige Träger der allgemeinen und insbesondere der kulturellen Bildung. Der Freistaat soll im Zuge der Novellierung des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung eine staatliche Grundfinanzierung in Höhe von 25 Millionen Euro pro Jahr schaffen, sowie eine gesetzlich verankerte Dynamisierung dieser Förderung sicherstellen.

- **Es soll eine Möglichkeit für eine dauerhafte Förderung und damit für eine nachhaltige Sicherung der interkommunalen Kulturarbeit geschaffen werden.**

STADTKULTUR Netzwerk bayerischer Städte e.V. ist aus dem Arbeitskreis für gemeinsame Kulturarbeit bayerischer Städte erwachsen. Der Verein ist ein Netzwerk, der die Kulturarbeit von rund 50 Städten landesweit koordiniert und der mit gemeinsamen Projekten kulturelle Impulse setzt. So haben z. B. die Projekte „Stadt.Geschichte.Zukunft“ 2012, LITERATURupdate 2010, „Kunsträume Bayern“ 2008, „Literaturlandschaften Bayerns“ 2006 Impulse gesetzt. Dem Verein gehören Kommunen aus ganz Bayern an, von der Großstadt bis zu kleineren Gemeinden im ländlichen Raum. Bayernweite Festivals sind nur mit Unterstützung des Freistaates möglich, da keine Kommune für überregionale Projekte Geld ausgeben kann.

### 3.10 Sport

#### **Förderung des Vereinssportstättenbaus**

Forderungen an das Land

**Der Freistaat muss die Mittel für die Förderung des Vereinssportstättenbaus so bemessen, dass bei Zuschüssen konstant eine Wartezeit von maximal zwei Jahren besteht.**

Investitionsmaßnahmen für den Vereinssportstättenbau werden vom Freistaat Bayern finanziell gefördert. Die Mittel im Bayerischen Staatshaushalt sind so knapp bemessen, dass für die Vereine von der Bewilligung bis zur Auszahlung eine Wartezeit von

fünf bis sechs Jahren entsteht. Durch Sondermittel des Freistaats wird die Wartezeit verkürzt, steigt in den Folgejahren jedoch wieder an.

Da die Vereine nach der Bewilligung zeitnah mit der Investition beginnen möchten, wenden sie sich häufig an die Stadt oder Gemeinde mit der Bitte um Unterstützung, zum Beispiel einer Bankbürgschaft. Werden die Investitionskosten aber durch eine Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zwischenfinanziert, entstehen den Vereinen Kosten. Die Vorteile der staatlichen Förderung werden dadurch teilweise aufgebraucht. Die Vereine wenden sich deshalb auch direkt an die Kommune mit der Bitte um günstige Zwischenfinanzierung. In Anbetracht der kommunalen Finanzlage ist dies allerdings nur bedingt möglich.

## Schulsport

Forderungen an das Land

- **Am Ende der Grundschulzeit sollten alle Kinder schwimmen können. Das Land muss die für die Erreichung dieses Ziels erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. Neben den personellen Kapazitäten gehört hierzu vor allem eine ausreichende Förderung für die Errichtung und Generalsanierung von Schulschwimmbädern.**
- **In allen Jahrgangsstufen der Grundschule ist mindestens die dritte Sportstunde einzuführen. Dies darf nicht zu Lasten anderer Fächer erfolgen.**
- **Im Rahmen der Ganztagschule muss die Bewegung der Kinder einen ausreichenden Raum einnehmen. Es ist notwendig, dass Sportangebote regelmäßig auch in den Nachmittagsteil aufgenommen werden.**

Die Zahl der Kinder, die am Ende der Grundschulzeit schwimmen können, ist in den letzten Jahren um bis zu 30 Prozent zurückgegangen. Rund 40 Prozent der Zehnjährigen können nicht schwimmen. Schwimmen zählt zu den Grundfertigkeiten der Menschen. Neben den Eltern ist auch die Schule gefordert, die Schwimmfähigkeit im Rahmen des Schulsports zu vermitteln. Dafür ist eine ausreichende Kapazität an Schwimmbädern erforderlich. In Bayern wurden seit 1996 etwa 150 Schwimmbäder geschlossen. Als Hauptgrund wurde von den Trägern ein hoher Investitions- bzw. Generalsanierungsbedarf angegeben. Eine Rolle spielt dabei auch das veränderte Nutzungsverhalten der Bevölkerung. Klassische Schwimmbäder werden anders als Spaß- und Wellnessbäder kaum mehr nachgefragt. Spaß- und Wellnessbäder sind für



den Schulschwimmunterricht wenig geeignet. Stehen weniger Schulschwimmbäder zur Verfügung, führt dies zum Anstieg von Fahrtzeiten. Durch eine ausreichende Förderung ist sicherzustellen, dass die Kapazität an Schulschwimmbädern aufrechterhalten werden kann.

Für den Schulschwimmunterricht ist ausreichendes Lehrpersonal erforderlich. Für Schwimmklassen gelten derzeit die Regelungen für die Bildung von Sportklassen. Erst ab 30 Schülern in Grundschulklassen werden für den Schwimmunterricht zusätzliche nebenberufliche Lehrkräfte vergütet. Vor allem in Klassen mit Schwimmern und Nichtschwimmern ist vor diesem Hintergrund ein effizienter Schwimmunterricht nicht durchführbar.

## **4. Städtebauförderung und Infrastruktur: Wohnen, Verkehr, Breitband**

### **4.1 Städtebauförderung**

Forderungen an den Bund

**Die Städtebauförderung muss wieder deutlich über das Niveau von 2010 angehoben und als bedarfsgerechtes Planungsinstrument gesichert werden, das auch nicht-investive Maßnahmen umfasst.**

#### **• Förderniveau erhöhen und dauerhaft sichern**

Der Bund muss die Mittel der Städtebauförderung deutlich über das Niveau von 2010 anheben. Dies gilt im Besonderen für das Programm „Soziale Stadt“. Um den länderspezifischen Herausforderungen der Stadtentwicklung besser gerecht zu werden, müssen Mittelumrichtungen zwischen den einzelnen Programmen uneingeschränkt möglich sein.

#### **• Bedarfsgerechte Planung sichern**

Die Städte und Gemeinden brauchen verlässliche Rahmenbedingungen. Die einzelnen Programme der Städtebauförderung sind auf Kontinuität auszurichten. Damit Städte und Gemeinden bedarfsgerecht agieren können, müssen die Programmstrukturen inhaltlich flexibler gestaltet werden. Bewilligungs- und Abwicklungsverfahren müssen zur Reduzierung des administrativen Aufwands vereinfacht werden.

- **Nicht-investive Maßnahmen einbeziehen**

Der Bund muss Wege finden, die Städtebauförderung wieder für nicht-investive Maßnahmen zu öffnen. Dies gilt im Besonderen für das Programm „Soziale Stadt“. Dort können beispielsweise nur begleitende Projekte der Jugendarbeit, Integration und Inklusion sowie Projekte zur Förderung des selbständigen Wohnens älterer Menschen eine nachhaltige Stabilisierung der Quartiere sichern.

Die fortwährende Kürzung der Städtebauförderung seit 2011 von 535 Mio. Euro auf aktuell 455 Mio. Euro ist nicht nachzuvollziehen. Zur Bewältigung der Auswirkungen des demografischen, wirtschaftsstrukturellen und klimatischen Wandels brauchen die Städte und Gemeinden die Städtebauförderung mehr denn je. Neben den städtebaulichen Erfolgen der Städtebauförderung sind mittlerweile auch die wirtschaftlichen Effekte belegt: 1 Euro Förderung mobilisiert etwa 7 Euro an gesamtwirtschaftlichem Wachstum.

Die Städte und Gemeinden Bayerns sind von den Kürzungen beim Programm „Soziale Stadt“ von jährlich 50 Mio. Euro besonders betroffen. Im bundesweiten Vergleich hat die Bevölkerung der bayerischen Städte und Gemeinden einen hohen Migrationshintergrund. Die Förderung nicht-investiver Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung ist für die Nachhaltigkeit der Investitionen unerlässlich. Der Verweis der Bundesregierung auf andere Förderprogramme hat sich in der Praxis nicht bewährt und widerspricht dem Grundsatz der integrierten Stadtentwicklung mit einer Beteiligungskultur, die den Menschen Chancen einer aktiven Teilhabe an der Entwicklung ihres Quartiers eröffnet und bürgerschaftliches Engagement fördert.

## 4.2 Wohnungswesen

Forderungen an den Bund

**Obwohl das Wohnungswesen seit der Föderalismusreform Ländersache ist, steht der Bund wegen der sozialpolitischen Bedeutung der Wohnungsvorsorge und des Klimaschutzes weiter in der Pflicht. Der Bund muss Anreize schaffen für Investitionen in den Wohnungsbau und Wohnungsbestand, die sich nicht allein auf die Verdichtungsräume beschränken dürfen. Der demografische Wandel, die zunehmende Knappheit bezahlbaren Wohnraums in den Wachstumsregionen und die Energiewende stellen die Städte und Gemeinden und deren Wohnungsunternehmen vor Herausforderungen. Wohnungen müssen barrierefrei sein, gleichzeitig einen Beitrag zur Energiewende leisten und bezahlbar bleiben.**

- **Der Bund muss erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten für die energetische und demografische Modernisierung von Mietwohnungen und kombinierte Förderprogramme zur energetischen Ertüchtigung und zur Anpassung von Wohnraum an die Belange behinderter und älterer Menschen sowie von Familien schaffen.**
- **Der Bund muss die Möglichkeit der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau wieder einführen. Dabei darf die Zweckbindung der Rückflüsse von staatlichen Fördermitteln für den Wohnungsbedarf nicht aufgegeben werden. Darüber hinaus sind die Bemühungen der Staatsregierung zur Wiedereinführung der Eigenheimzulage zu begrüßen. Beide Förderansätze dürfen sich nicht allein auf Wachstumsregionen beziehen. Auch schrumpfende Regionen brauchen attraktive und energieeffiziente Wohnungen.**
- **Fortführung der sozialen Wohnraumförderung in den Wachstumsregionen**

Die sozialen Wohnungsbestände sind stark rückläufig, nicht zuletzt durch den Verkauf staatlich kontrollierter Sozialwohnbestände und durch „Privatisierung“ auf dem sozialen Wohnungsmarkt aktiver Wohnungsunternehmen. Gleichzeitig nehmen einkommensschwache Haushalte durch einen Anstieg von Rentnerhaushalten und von Ein-Personen-Haushalten zu. Diese Trends machen eine Fortführung der sozialen Wohnraumförderung und damit der zweckgebundenen Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder in der Wohnraumförderung auf dem bisherigen Niveau über 2013 hinaus notwendig.

- **Der Bund muss eine Rechtsgrundlage schaffen, damit durch Landesverordnung Gebiete bestimmt werden können, in denen eine angemessene Wohnraumversorgung gefährdet ist und deshalb Mietzinsen in Neuverträgen maximal zehn Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wiedervermietungen festgesetzt werden dürfen.**

Das Mietrechtsänderungsgesetz (§ 558 Abs. 3 BGB) ermächtigt die Länder, durch Rechtsverordnung Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist. In den in der Landesverordnung bezeichneten Gebieten ist innerhalb der bestehenden Mietverhältnisse eine Mieterhöhung innerhalb von drei Jahren nur um 15 Prozent (anstelle von zwanzig Prozent) bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete möglich. Haupt-

verantwortlich für den massiven Anstieg der Mieten in den Ballungsräumen sind aber die Neuvertragsmieten bei der Wiedervermietung. Die Kappung der zulässigen Erhöhung der Bestandsmieten reizt Vermieter, neue Mietverhältnisse zu begründen und „alte“ Mieter aus den Wohnungen zu drängen. Die angefangene Regulierung des Mietzinsniveaus muss konsequent zu Ende gedacht werden: Zur Begrenzung der Mietentwicklung bei Neuverträgen muss daher eine Kappungsgrenze von zehn Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wiedervermietungen eingeführt werden. Dadurch würde auch ein Anreiz gesetzt, bestehende Mietverhältnisse zu wahren, die Mieter wären besser geschützt.

- **Mittel der Städtebauförderung aufstocken (s. Städtebauförderung 4.1)**
- **Energetische Sanierung steuerlich fördern (s. Energiewende 2.4)**
- **Bei den Anforderungen an die Energieeffizienz im Wohnungsneubau und Wohnraumbestand mit Augenmaß vorgehen.**

Die Baukosten sind in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen und wirken sich negativ auf die Neubautätigkeit aus oder spiegeln sich im Mietzinsniveau wider. Hohe Standards insbesondere in der Energieeinsparverordnung tragen dazu bei. Die Kosten der Energiewende dürfen nicht einseitig zu Lasten der Mieter gehen. Unverhältnismäßige Belastungen von Mietern in Quartieren, die energetisch oder demografisch saniert werden, müssen durch staatliche Zuschüsse abgefedert werden.

Forderungen an das Land

**Der Freistaat Bayern muss die Städte und Gemeinden bei der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Wohnraum finanziell und ideell unterstützen.**

Nach der Bayerischen Verfassung hat jeder Bewohner Bayerns Anspruch auf eine angemessene Wohnung.

- **Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen**

Der Freistaat muss im Rahmen seiner Kompetenzen die nötigen Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und die energetische Ertüchtigung des Wohnungsbestandes bereitstellen. Er darf sich nicht seiner sozialen und energetischen Verantwortung durch Veräußerung sozial aktiver Wohnungsunternehmen entziehen. Er muss sich gegenüber dem Bund für die Ausweitung der Bundesmittel einsetzen, insbesondere für die Erhöhung der Städtebauförderung.

- **Mittel für die einkommensorientierte Förderung (EOF) steigern**

Das Problem der Knappheit bezahlbaren Wohnraums ist vorrangig dadurch zu lösen, dass Anreize im Bereich des sozialen Wohnungsbaus geschaffen werden. Die Senkung des Zinssatzes für das belegungsabhängige Darlehen ist ein richtiger Schritt. Allerdings ist dadurch eine Finanzierungslücke für die Zusatzförderung der bezugsberechtigten Mieter entstanden. Diese Lücke muss durch staatliche Mittel ausgeglichen werden, um weiterhin eine Breitenwirkung erzielen zu können.

- **Die Städte bei der Erstellung eines ökologischen Mietspiegels fachlich und finanziell unterstützen**

#### **4.3 Verkehr in den Städten: Finanzierung, Zukunftsorientierte Mobilität**

##### **Finanzierungsdefizit für Investitionen in den ÖPNV Nachfolgeregelungen zum GVFG 2013 und 2019**

Forderungen an Bund und Land

**Die Städte erwarten, dass der Bund Nachfolgeregelungen zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) nach den Jahren 2013 und 2019 schafft und darin ausreichende Mittel bereitstellt. Das Land wird aufgefordert, dies zu unterstützen.**

- **Entsprechend dem bundesweiten Mittelbedarf für den Gemeindeverkehr muss das GVFG-Bundesprogramm ab 2014 auf 1,96 Milliarden Euro pro Jahr aufgestockt und über 2019 hinaus verlängert werden.**
- **Die GVFG- bzw. Entflechtungsmittel müssen auch für Investitionen in die Grunderneuerung kommunaler Verkehrsanlagen verwendet werden können.**
- **Die Entflechtungsmittel des Bundes müssen auch weiterhin für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zweckgebunden werden.**

Der Finanzierungsbedarf für die kommunale Verkehrsinfrastruktur ist gewaltig: Nach Auffassung der Länder liegt er im ÖPNV bei rund 740 Millionen Euro pro Jahr und im kommunalen Straßenbau bei rund 1,22 Milliarden Euro pro Jahr. Insoweit errechnet sich ein bundesweiter jährlicher Mittelbedarf für den Gemeindeverkehr für die Zeit nach 2013 auf bundesweit rund 1,96 Milliarden Euro pro Jahr. Bisher lehnt der Bund die Forderung des Freistaats, der Verkehrsministerkonferenz sowie des Deutschen und

Bayerischen Städtetags ab, die Mittel anzuheben. Der Bund möchte die Mittel sogar abschmelzen.

Bis zum 31.12.2013 stehen den Ländern 1,335 Milliarden Euro aus dem Haushalt des Bundes zweckgebunden für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu, auf Bayern entfallen davon rund 196 Millionen Euro. Ab dem 01.01.2014 entfällt im GVFG des Bundes die Zweckbindung „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“, es gibt dann nur noch eine investive Zweckbindung.

Der Freistaat Bayern hatte zum 01.01.2007 mit dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BayGVFG) die Zweckbindung zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gesichert. Zum Förderkatalog des BayGVFG gehören jedoch nicht Maßnahmen der Grunderneuerung (Instandsetzungen, Sanierungen).

Nach dem Entflechtungsgesetz (gültig vom 01.01.2007 bis 31.12.2019) prüfen Bund und Länder gemeinsam bis Ende 2013, in welcher Höhe die Beträge zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen sind. Das Bundesprogramm nach dem GVFG zur Förderung großer ÖPNV-Projekte in Verdichtungsräumen mit zuwendungsfähigen Kosten von mindestens 50 Millionen Euro und jährlichen Mitteln von 330 Millionen Euro gilt bis 31.12.2019 fort. Derzeit ist eine Nachfolgelösung nicht in Sicht. Erforderlichenfalls müssen für eine weitere Beteiligung des Bundes die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

## **Zukunftsorientierte Mobilität**

Forderungen an den Bund

- **Für Maßnahmen der intelligenten Verkehrssteuerung muss ein umfassendes und dauerhaftes Förderprogramm aufgelegt werden. Nur so ist es möglich, die Verkehrsinfrastruktur optimiert zu nutzen und die Energieeffizienz zu steigern.**

Die Städte brauchen einen funktionierenden Verkehr, sonst ist die Mobilität in den Städten in Gefahr. Der prognostizierte Anstieg der Einwohnerzahlen und der Wirtschaft in den Ballungsräumen hat Mobilitäts- und Zugänglichkeitsprobleme zur Folge: Staus, Luftverschmutzung, Lärm, Unfälle und ein hoher Energieverbrauch führen zu einem Verlust an Lebensqualität.

Die Städte leisten mit Systemen der intelligenten Verkehrssteuerung einen Beitrag dazu, dass nicht neue Infrastruktur geschaffen werden muss. Vorhandene Infrastruktur

muss energieeffizienter und umweltfreundlicher genutzt werden. Am energieeffizientesten ist die Vermeidung von Individualverkehr mit dem Pkw durch ein attraktives ÖPNV-Angebot und eine Infrastruktur für Radfahrer und Fußgänger. Systeme der intelligenten Verkehrssteuerung senken den Energieverbrauch, Luftverschmutzung und Lärm. Beispiele sind aktuelle Verkehrsinformationen, „Grüne Wellen“, Zufussdosierungen, Verkehrsflusssteuerung durch Verkehrszentralen, Verbesserung der Kommunikation zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen, Mobilitätsberatung für Unternehmen und das Angebot serviceorientierter Mobilitätsportale im Internet. Die Attraktivität eines modernen ÖPNV wird heute nicht nur durch Taktfrequenz, Fahrzeugqualität und Tarifsortiment bestimmt, sondern auch durch eine umfassende Fahrgastinformation. Auf der Basis von Rechnergesteuerten Betriebsleitsystemen (RBL) können Echtzeitdaten an den Haltestellen über die Dynamische Fahrgastinformation (DFI) sowie individuell auf mobilen Endgeräten zur Verfügung gestellt werden. Einführung und Betrieb dieser Systeme stellen die Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger im ÖPNV vor finanzielle Herausforderungen, bieten aber die Chance für weitere Innovationen im Bereich der Verkehrssteuerung und für Mobilitätsangebote, die Verkehrsmittel miteinander vernetzen.

- **Der Nationale Radverkehrsplan 2020 muss mit Finanzmitteln ausgestattet werden.**

Im Bundesverkehrsset sollten sich bei der Mittelverteilung die im Nationalen Radverkehrsplan 2020 angestrebten Modal-Split-Anteile (Aufteilung des Verkehrsaufkommens zwischen Individualverkehr und ÖPNV) widerspiegeln. Die Investitionsmittel für die Radverkehrsinfrastruktur sollten sich beim Neubau und beim Unterhalt deutlich erhöhen. Der Radverkehrsset des Bundes sollte auf 750 Millionen Euro erhöht werden. Die Mittel für den Radwegebau an Bundesstraßen im Bundeshaushalt betragen derzeit 60 Millionen Euro jährlich, im Jahr 2014 sollen sie nur noch bei 50 Millionen Euro liegen.

- **Ein einheitliches Erhebungsverfahren für die Ermittlung der Modal-Split-Anteile des Verkehrs in den Kommunen muss finanziell gefördert werden.**

Das Erhebungsverfahren für die Modal-Split-Anteile muss so gestaltet werden, dass die Ergebnisse zwischen den Kommunen vergleichbar sind. Durch eine finanzielle Förderung würde darüber hinaus der Anreiz erhöht, die Radverkehrssituation in der jeweiligen Kommune genauer zu untersuchen.

- **Der Bau von Fahrradabstellanlagen an Bahnhöfen muss – auch mit Beteiligung der Deutschen Bahn AG – finanziell gefördert werden.**

In vielen Städten herrschen teilweise unhaltbare Zustände beim Abstellen von Fahrrädern an Bahnhöfen. Die Städte sind häufig nicht in der Lage, die planerischen Voraussetzungen zu schaffen und die Kosten für die Errichtung solcher Anlagen aufzubringen. Der Bund sollte sein Eigentümer-Recht an der Bahn dazu nutzen, solche Anlagen an Bahnhöfen zu fördern. Das bayerische Förderprogramm reicht hierzu nicht aus.

Forderungen an das Land

- **Der Freistaat Bayern muss das vom Bund aufzulegende Förderprogramm zur intelligenten Verkehrssteuerung durch weitere gezielte Fördermaßnahmen flankieren.**

Die Verkehrssituation in Ballungsräumen und in Stadt-Umland-Gebieten mit besonderer verkehrlicher Belastung in den ländlichen Räumen erfordert zusätzliche, individuell auf die bayerischen Bedürfnisse zugeschnittene Fördermaßnahmen. Im Bereich des ÖPNV sollten hierbei die im BayGVFG bislang auf Rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme (RBL) zugeschnittenen Fördermöglichkeiten auch auf die verschiedenen Möglichkeiten zur Echtzeit-Fahrgastinformation erweitert werden, insbesondere für Dynamische Fahrgastinformations-Anzeiger an Haltestellen sowie für mobile Endgeräte. Hiervon würde der regionale Raum profitieren, der oft über Busverkehr erschlossen wird. Aktuell erprobte Modelle einer flexiblen ÖPNV-Bedienung in dünnbesiedelten ländlichen Gebieten würden durch die Verbesserung der Fahrgastinformation aufgewertet werden.

- **Der Freistaat Bayern muss ein Förderprogramm zum Bau von Fahrradstationen an Bahnhöfen auflegen.**

Der Bau von Fahrradstationen sollte weiter verstärkt finanziell unterstützt werden. Beispiel kann das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen sein. Mit der Deutschen Bahn AG sollte eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden, nach der die Bahn den Kommunen geeignete Grundstücke oder Gebäude für mindestens zehn Jahre mietfrei zur Verfügung stellt.



#### 4.4 Breitbandförderung

Forderungen an das Land

**Der Freistaat muss auch nach dem Jahr 2014 staatliche Mittel für das Bayerische Breitbandförderprogramm zur Verfügung stellen und die Förderatbestände ausweiten.**

Das Bayerische Hochgeschwindigkeitsbreitband-Förderprogramm ist nach der Notifizierung durch die EU-Kommission zum 1.12.2012 in Kraft getreten. Das genehmigte Beihilfevolumen beträgt 2 Milliarden Euro. Das Förderprogramm hat eine Laufzeit bis 31.12.2017.

Bis 2014 stehen 500 Millionen Euro an staatlichen Fördermitteln zur Verfügung. Nachdem es sich um eine Kofinanzierung handelt, sind – je nach Fördersatz der einzelnen Kommune – noch erhebliche kommunale Eigenmittel aufzubringen. Auf der Basis von 500 Millionen Euro staatlichen Fördergeldern ist davon auszugehen, dass etwa die Hälfte des genehmigten Beihilfevolumens ausgeschöpft sein wird. Aus heutiger Sicht ist das Förderprogramm sowohl hinsichtlich des Volumens als auch der Förderatbestände keinesfalls ausreichend, um in Bayern ein Breitbandhochgeschwindigkeitsnetz aufzubauen. Der Freistaat muss deshalb für die Jahre 2015 bis 2017 weitere Fördermittel zur Verfügung stellen und die Förderatbestände ausweiten.

### 5. Kommunale Finanzen und Finanzausgleich

#### 5.1 Kommunalen Finanzausgleich, Strukturreform im Finanzausgleich

Forderungen an das Land

**Zur Finanzierung kommunaler Aufgaben müssen die staatlichen Leistungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erhöht werden. Änderungen bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen müssen bedarfsgerecht sein.**

- **Anhebung der Verbundquote auf 15 Prozent**

Den Anhebungen der Verbundquote in den vergangenen Jahren muss ein weiterer deutlicher Schritt folgen. Um die Finanzausstattung der Kommunen dauerhaft und substanziell zu verbessern, ist eine Erhöhung der Verbundquote im Allgemeinen Steuerverbund von derzeit 12,75 Prozent auf 15 Prozent erforderlich.

- **Angemessene Berücksichtigung der Zentralitätsfunktionen**

Die Auswirkungen der im Jahr 2012 vorgenommenen Anpassungen an der Hauptansatzstaffel sowie die dauerhafte Berücksichtigung des zehnjährigen Demografiefaktors sind dahingehend zu überprüfen, ob der Verlauf der Hauptansatzstaffel noch den erhöhten Aufwendungen der Städte zur Aufrechterhaltung ihrer Zentralitätsfunktionen Rechnung trägt.

- **Einbeziehung der Jugendhilfekosten**

Die Berücksichtigung der Jugendhilfekosten beim Soziallastenansatz ist aufgrund der massiven Kostensteigerungen in den letzten Jahren dringend erforderlich und muss mit einer entsprechenden Erhöhung der Verbundquote einhergehen.

- **Keine Differenzierung bei den Nivellierungshebesätzen**

Eine Differenzierung bei den landeseinheitlich geltenden Nivellierungshebesätzen nach Gemeindegrößenklassen lehnt der Bayerische Städtetag ab, weil damit eine massive Umverteilung zugunsten der kleineren und zulasten der größeren Gemeinden ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Bedürftigkeit eintreten würde. Dies würde das Gebot der Chancengleichheit zwischen den Gemeinden gravierend verletzen und die Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Bayern zusätzlich schwächen.

- **Mehrjähriger Durchschnitt bei der Steuerkraft**

Um starken Schwankungen bei den Schlüsselzuweisungen vorzubeugen, sollten bei der Steuerkraft und beim Ergänzungsansatz für Soziallasten auf mehrjährige Durchschnitte (z. B. zehn Jahre) abgestellt werden. Dies würde auch die Planbarkeit der Schlüsselzuweisungen erhöhen.

- **Gleichbehandlung der kreisfreien Städte und der Landkreise bei der Umlagekraftberechnung**

Die Nichtberücksichtigung der Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Umlagekraft der Landkreise für die Bezirksumlage muss hinterfragt werden. Bei den kreisfreien Städten werden die erhaltenen Schlüsselzuweisungen bei der Umlagekraft mit berücksichtigt. Dies führt bei den kreisfreien Städten zu einer erhöhten Bezirksumlagebelastung.

- **Mittel für Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen weiter aufstocken und bedarfsgerecht verteilen – die Bereitstellung zusätzlicher Mittel darf nicht zu Lasten der Kommunen gehen**

Damit Kommunen mit strukturellen und demografiebedingten Härten gezielt geholfen werden kann, wurden die Bedarfszuweisungsmittel im Finanzausgleich 2013 um Stabilisierungshilfen auf 100 Mio. Euro aufgestockt. Im Hinblick auf den erweiterten Kriterienkatalog in Art. 11 FAG ist ein deutlicher Anstieg bei den Anträgen zu erwarten. Eine Aufstockung darf nicht durch Umschichtung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu Lasten der Kommunen gehen.

- **Erhöhung des Kommunalanteils an der Grunderwerbssteuer**

Der Kommunalanteil am Grunderwerbsteueraufkommen wurde 1997 von zwei Drittel auf 8/21 herabgesetzt. Ausschlaggebend für diese deutliche Senkung war der Wegfall der Vermögensteuer und die damit verbundenen Steuereinbußen für das Land. Die Steuereinnahmen des Landes haben sich seither erhöht und stabilisiert.

## **5.2 Regional- und Strukturpolitik außerhalb des Finanzausgleichs**

Forderung an das Land

**Der Freistaat Bayern muss den Kommunen mit strukturellen und demografiebedingten Problemen mit einer aktiven Regional- und Strukturpolitik außerhalb des Finanzausgleichs helfen.**

Der kommunale Finanzausgleich ist kein geeignetes Instrument für Strukturpolitik. Er kann strukturell bedingte Steuerkraftunterschiede nur in engen Grenzen ausgleichen. Der Freistaat muss deshalb eine aktive Regional- und Strukturpolitik zum Ziel haben, die nicht nur auf reinen Geldfluss ausgerichtet sein darf. Der Schwerpunkt ist auf die Infrastruktur im Bereich Straße, Schiene und Breitband zu legen. Notwendig ist eine konsequente Dezentralisierung von Behörden. Bestandteil einer solchen Regional- und Strukturpolitik muss die Ansiedlung von Hochschulen und Ausgründungen von Forschungs- oder Lehreinrichtungen der Hochschulen in kleineren Städten sein. Damit kann der demografischen Entwicklung im ländlichen Raum und den fiskalischen Folgen für die Kommunen gegengesteuert werden.

### 5.3 Konnexität

Forderung an das Land

**Der Freistaat Bayern darf das Konnexitätsprinzip bei kostenträchtigen Vorhaben nicht unterlaufen.**

Die Städte erwarten, dass das Konnexitätsprinzip „in umfassender Weise gewährleistet“ wird. Laut Vorblatt des verfassungsändernden Gesetzes sollten die Kommunen mit der Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips am 1.1.2004 vor Aufgabenerweiterungen ohne Ausgleich von Mehrbelastungen geschützt werden. Ein Jahrzehnt nach der Einführung der Konnexität ist festzustellen, dass bei kostenträchtigen Gesetzgebungsvorhaben ein Vollkostenersatz mit fragwürdigen Begründungen unterbleibt. Dies betrifft aktuell unter anderem die gesetzliche Verankerung der inklusiven Beschulung an Regelschulen und die Erstattung der Personalmehrkosten für das achtjährige Gymnasium bei kommunalen Schulen.

Forderung an den Bund

**Das strikte Konnexitätsprinzip muss im Grundgesetz verankert werden.**

Bereits im interfraktionellen Gesetzentwurf zur Änderung der Bayerischen Verfassung vom 24.03.2003 wurde ausgeführt, dass es zum Schutz der Kommunen nicht nur eines strikten Konnexitätsprinzips auf Landes-, sondern auch auf Bundesebene bedarf. Das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Absatz 1 Satz 7 GG hat sich als nicht ausreichend wirksam erwiesen. Das bayerische Konnexitätsprinzip wiederum schließt eine Kostenverantwortung durch das Land explizit aus, wenn die Verursachung auf Bundesrecht zurückzuführen ist und kein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt, der eine Rücksichtnahme auf die bei den Kommunen entstehenden Kosten ermöglicht.

### 5.4 Auswirkungen des EU-Fiskalvertrags

Forderungen an Bund und Land

- **Bei der Umsetzung des EU-Fiskalvertrags ist darauf zu achten, dass den Kommunen weiterhin Handlungsspielräume für Kreditaufnahmen offen bleiben.**
- **Die Kommunen erwarten, dass sie in dem für die Überwachung des gesamtstaatlichen Defizits zuständigen Gremium einen festen Platz erhalten.**

Während die deutsche Schuldenbremse ausschließlich auf Bund und Länder Anwendung findet, sind die Kommunen beim EU-Fiskalpakt bei der Berechnung des gesamtstaatlichen Defizits mit einbezogen. Der EU-Fiskalpakt begrenzt das gesamtstaatliche Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung auf maximal 0,5 Prozent des konjunkturbereinigten BIP (Bruttoinlandsprodukt) zu Marktpreisen. Die Handlungsspielräume von Bund, Ländern und Kommunen werden damit enger, insbesondere vor dem Hintergrund, dass für den Bund im Rahmen der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz eine Nettoneuverschuldung von 0,35 Prozent des nominalen BIP zulässig ist. Den Kommunen muss es auch unter Einhaltung des gesamtstaatlichen Defizits nach den Kriterien des EU-Fiskalpakts möglich sein, Kredite zur Finanzierung von Investitionen in ihre kommunale Infrastruktur aufzunehmen. Außerdem müssen die Kommunen einen festen Sitz im Stabilitätsrat erhalten, dem die Überwachung der Einhaltung des gesamtstaatlichen Defizits obliegt.

## **5.5 Entschuldungsziel Bayern**

Forderung an das Land

**Die vom Freistaat Bayern anvisierte Entschuldung bis 2030 darf nicht zu Lasten der Kommunen gehen.**

Der Freistaat Bayern darf sich bei der Umsetzung der Schuldenbremse und der Entschuldung nicht als Solitär sehen, sondern als Partner der Kommunen. Insbesondere in konjunkturellen Abschwungphasen besteht die Gefahr, dass die Einhaltung des Entschuldungskurses des Landes zu Lasten der Kommunen geht. Nur mit einer konsequenten Gesamtbetrachtung der Verschuldung von Land und Kommunen kann eine Verlagerung auf die Kommunen vermieden werden.

## **5.6 Verankerung der Schuldenbremse und einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen in der Bayerischen Verfassung**

Forderungen an das Land

- **Bei der Normierung der Schuldenbremse muss der Freistaat Bayern im Rahmen der Beurteilung des Ausnahmetatbestands einer „außergewöhnlichen Notsituation“ auf die gesamtstaatliche Finanzlage abstellen und die Finanzlage der Kommunen mitberücksichtigen. Sofern es die Finanzsituation der Kommunen erfordert, müssen beim Freistaat Bayern Nettokreditaufnahmen zulässig sein.**

- **Bei der Normierung der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden in der Bayerischen Verfassung muss der vorgesehene Leistungsvorbehalt des Staates entfallen.**
- **Der Freistaat Bayern muss seine eigene finanzielle Leistungsfähigkeit aufrechterhalten, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen dauerhaft sicherzustellen.**
- **Die finanzielle Einstandspflicht des Freistaats darf sich nicht nur auf den kommunalen Finanzausgleich beschränken, sondern muss auch die landesgesetzlich und vom Bund zugewiesenen Aufgaben mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen im Blick behalten.**

Die Verankerung einer angemessenen Finanzausstattung in Art. 83 der Bayerischen Verfassung soll laut Gesetzesbegründung dem Gewicht der Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit Rechnung tragen. Diese Zielsetzung ist aus Sicht der Kommunen begrüßenswert. Allerdings wird aus dieser Zielsetzung ein bloßes Lippenbekenntnis, wenn der Freistaat diese verfassungsrechtliche Garantie einer finanziellen Mindestausstattung erst dann als verletzt ansieht, wenn das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ausgehöhlt und einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen wird. Zusätzlich stellt der Freistaat die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates.

## **5.7 Erhalt der Gewerbesteuer**

Forderung an den Bund

**Die Gewerbesteuer darf nicht in Frage gestellt oder ausgehöhlt werden.**

Das Ergebnis der Gemeindefinanzkommission, die Gewerbesteuer als zentrale Haupteinnahmequelle der Kommunen aufrechtzuerhalten, darf nicht in Frage gestellt und nicht durch den Wegfall von Hinzurechnungstatbeständen ausgehöhlt werden. Die Gewerbesteuerpflicht soll auf die freien Berufe ausgeweitet werden, weil auch diese Unternehmer von der kommunalen Infrastruktur profitieren.

## 5.8 Reform der Grundsteuer

Forderung an den Bund

**Eine verfassungskonforme und gut administrierbare Grundsteuerreform ist zeitnah anzugehen.**

Die Grundsteuer wird derzeit auf Basis von Einheitswerten aus den Jahren 1964 (West) und 1935 (Ost) erhoben. Ein weiteres Unterbleiben einer allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens für die Zwecke der Grundsteuer ist nach der Rechtsprechung des BFH mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr vereinbar. Aus diesem Grund wurde von der Finanzministerkonferenz im Januar 2011 die Verprobung von Reformmodellen in Auftrag gegeben. Die Kommunen erwarten, dass der Bund die Belange der Kommunen mit einer gut administrierbaren und rechtssicheren Grundsteuerreform berücksichtigt.

## 5.9 Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Forderungen an Bund und Land

**Die Anpassung des Umsatzsteuerrechts an die neue Rechtsprechung darf bei den Kommunen zu keinem finanziellen und bürokratischen Mehraufwand führen.**

- **Kommunale Leistungen, die im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit erbracht werden, müssen von der Umsatzsteuer freigestellt werden.**
- **Die Kommunen benötigen für den von der BFH-Rechtsprechung verlangten Prüfungsumfang eine großzügige Übergangsregelung auf der Grundlage der bisherigen Verwaltungspraxis.**
- **Der bürokratische Mehraufwand muss durch angemessene Wertaufgriffsgrenzen eingegrenzt werden.**
- **Es muss gesetzlich klargestellt werden, dass Konzessionsabgaben als Nettobeträge zu verstehen sind.**
- **Konzessionsabgaben im Bereich der örtlichen Daseinsvorsorge müssen von der Umsatzsteuer ausgenommen werden.**

- **Die von der EU-Kommission angekündigte Richtlinie für die Besteuerung der öffentlichen Hand darf zu keinen weiteren Steuerbelastungen für die Kommunen führen.**
- **Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer muss angehoben werden.**

Die neue Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesfinanzhofs (BFH) zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand hat wesentliche Auswirkungen auf die Kommunen in Deutschland. Im Falle einer ungebremsten Umsetzung der Rechtsprechung in das deutsche Steuerrecht ist zu befürchten, dass zahlreiche Leistungen der Kommunen als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen sind und der Umsatzbesteuerung unterliegen. Dies würde zu einer Verteuerung von vielen kommunalen Leistungen führen, auch in der Daseinsvorsorge. Vor allem die Besteuerung der interkommunalen Zusammenarbeit als kommunale Beistandsleistungen wäre kontraproduktiv für interkommunale Kooperationen. Die interkommunale Zusammenarbeit ist für Kommunen ein wirksames Instrument, um den demografischen und finanziellen Problemen gegenzusteuern. Insgesamt würde eine ungebremste Umsetzung der BFH-Rechtsprechung für die Kommunen einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand mit sich bringen. Zur Verringerung des administrativen Mehraufwands sind deshalb angemessene Wertaufgriffsgrenzen unerlässlich.

Von Seiten der EU-Kommission wurde für das Jahr 2014 ein Richtlinienentwurf zur Regelung der Besteuerung der öffentlichen Hand angekündigt. Es darf nicht dazu kommen, dass die Kommunen mit einer weiteren Ausdehnung der Umsatzsteuerpflicht belastet werden.

Die mit der Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht verbundene Mittelverschiebung von den Kommunen zu Bund und Ländern muss mit einer Anhebung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer (derzeit: 2,2 Prozent) einhergehen.

## **5.10 Banken- und Sparkassenwesen**

Forderungen an Bund und Land

**Die durch die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise ausgelöste Reform des Bankensektors muss den spezifischen Belangen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken Rechnung tragen.**



- **Kein Rating für Kommunen**

Die Kommunen sind gemäß § 12 Insolvenzordnung i.V.m. Art. 77 Gemeindeordnung und Art. 25 AGGVG nicht insolvenzfähig. Das Risikogewicht von Direktausleihungen der Kreditinstitute an deutsche Kommunen orientiert sich auch nach Basel III an der Bonitätsbeurteilung des Bundes. Damit ist der Forderung nach einem Rating von Kommunen eine klare Absage zu erteilen. Ein Rating würde die Kommunalkredite nur verteuern.

- **Keine Ausschreibungspflicht für Kommunalkredite**

Im Rahmen der Novellierung des EU-Vergaberechts darf die Aufnahme von Kommunalkrediten nicht erschwert werden. Der bisherige Ausnahmetatbestand für Geschäfte, die der Geld- und Kapitalbeschaffung der öffentlichen Auftraggeber dienen, muss beibehalten werden. Die kommunale Kreditaufnahmepaxis würde sich beim Wegfall des Ausnahmetatbestands nicht nur komplexer gestalten, die Finanzierungskosten würden sich auch spürbar erhöhen. In der Verwaltungspraxis hat sich ein freihändiges Vergabe- oder auch Auktionsverfahren etabliert, das sich an das EU-Primärrecht hält, aber gegenüber dem europarechtlichen Vergabeverfahren flexibler und effizienter ist. Eine europaweite Ausschreibung würde den Trend beschleunigen, dass sich immer mehr Geschäftsbanken aus der Kommunalfinanzierung zurückziehen.

- **Kein europäischer Haftungsverbund für Banken**

Die EU-Kommission plant die Errichtung eines einheitlichen europäischen Einlagensicherungs fonds sowie Abwicklungsfonds für Banken in Schieflagen. Diese Vorschläge bedeuten im Kern, dass die für die Absicherung der Kunden von Sparkassen und Genossenschaftsbanken angesparten Sicherungsmittel bei Schieflagen europäischer Banken eingesetzt werden sollen. Die Institutssicherung der öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Kreditinstitute ist ein bewährtes und wirksames Sicherungssystem. Eine europäische Bankenunion muss so gestaltet werden, dass ein europäischer Zugriff auf die Finanzmittel der deutschen Einlagensicherungssysteme dauerhaft und endgültig ausgeschlossen wird.

## 5.11 Vereinfachung des Förderwesens

Forderung an das Land

**Die zahlreichen Förderprogramme sind transparent darzustellen. Die jeweiligen Förderprogramme müssen einer konsequenten Überprüfung auf notwendige Standards sowie Vereinfachungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen unterzogen werden.**

Für die bayerischen Kommunen ist die Förderlandschaft sehr unübersichtlich. Neben zahlreichen EU-Förderprogrammen und Förderprogrammen des Bundes gibt es auch in Bayern zahlreiche Fördertöpfe, denen jeweils eigene Förderrichtlinien zugrunde liegen. Der Freistaat wird aufgefordert, mehr Transparenz in die Förderlandschaft zu bringen und die Verwaltung der Förderprogramme bei den Bezirksregierungen zu konzentrieren. Förderprogramme müssen konsequent auf Vereinfachungs- und Entbürokratisierungsmöglichkeiten untersucht werden. Dabei geht es um den Abbau von Standards und die Entbürokratisierung der Antrags- und Prüfungsverfahren.

## 5.12 EU-Beihilferecht

Forderung an Bund und Land

**Die Obergrenze für Beihilfen nach der horizontalen De-minimis-Verordnung ist im Rahmen der Evaluierung von 200.000 Euro auf 500.000 Euro anzuheben.**

Die De-minimis-Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 tritt am 31. Dezember 2013 außer Kraft. Die derzeit gültige Verordnung setzt die Obergrenze für nicht notifizierungspflichtige Beihilfen auf 200.000 Euro pro Unternehmen in einem Zeitraum von drei Steuerjahren fest, was die Gewährung kleinerer Förderbeiträge vereinfachen soll. Da Beihilfen, die unter die De-minimis-Verordnung fallen, nicht der Notifizierungspflicht gegenüber der EU-Kommission unterliegen, ist die De-minimis-Verordnung für die Kommunen zur Steuerung ihrer wirtschaftsfördernden Maßnahmen sehr bedeutsam. Eine Anhebung des Schwellenwertes auf 500.000 Euro (analog zu DAWI-De-minimis) würde für die Kommunen mehr Flexibilität bieten.

### 5.13 Solidarpakt

Forderung an Bund

**Die Verteilungssystematik des Solidarpakts muss überprüft werden. Die Verteilung der Mittel muss primär nach Bedürftigkeit und nicht nach der geographischen Lage ausgerichtet werden.**

Der Solidarpakt auf Bundesebene schlägt sich neben der von den Kommunen direkt zu leistenden erhöhten Gewerbesteuerumlage letztlich auch im bayerischen kommunalen Finanzausgleich nieder. Das Finanzierungssystem des Solidarpakts muss nach der Bundestagswahl überprüft werden, damit für die Kommunen bis 2019 eine rechts-sichere und planbare Finanzierung steht. Die Verteilung der Mittel muss sich primär nach der Bedürftigkeit richten und darf nicht nach der geographischen Lage der Kommunen ausgerichtet werden.

## 6. Reform der Landes- und Regionalplanung

Forderungen an das Land

**Die Staatsregierung muss das Landesentwicklungsprogramm (LEP) nach der längst überfälligen inhaltlichen Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems komplett überarbeiten. Dabei sind konkrete Handlungsstrategien zur Bewältigung des demografischen Wandels und zur Umsetzung der Energiewende zu entwickeln. Hier ist auch die Regionalplanung gefordert und staatlicherseits entsprechend zu unterstützen.**

### • Zentrale Orte in ihrer Funktionsfähigkeit stärken

Die Staatsregierung muss klären, welches Netz Zentraler Orte Bayern zukünftig in seiner teilträumlichen Unterschiedlichkeit braucht. Nicht nur für Ober- und Mittelzentren, sondern auch für Grundzentren sind klare und tragfähige Kriterien zur Einstufung zu entwickeln. Die Orte sämtlicher Zentralitätsstufen, also auch der Grundzentren, müssen im LEP festgelegt werden. Um langfristig einen zielgerichteten und effizienten Einsatz von Finanzmitteln zu sichern, bedarf es zusätzlich verbindlicher Entwicklungsziele für jede Zentralitätsstufe. Die Funktion der Zentralen Orte darf dabei nicht auf die Daseinsvorsorge reduziert werden. Zentrale Orte sind Impulsgeber für die Ent-

wicklung der Regionen. Sie sind Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung, bevorzugte Standorte für Arbeitsplätze sowie Ziel- und Verknüpfungspunkte des Verkehrs.

- **Schrumpfung und Wachstum brauchen konkrete Handlungsstrategien**

Die Aufrechterhaltung eines engmaschigen und vielseitigen Versorgungsnetzes kann nicht die einzige Antwort auf den demografischen Wandel sein. Das LEP muss qualitative Handlungsstrategien vorgeben, die Menschen über Bildung, Kultur und Arbeitsplätze in den Regionen mit Bevölkerungsrückgang verankern und Fundament für eine gezielte Struktur- und Regionalentwicklungspolitik bilden. Die zunehmenden, negativen Auswirkungen des demografischen Wandels in Wachstumsregionen darf das LEP nicht ausblenden.

- **Der Innenentwicklung Geltung verschaffen**

Der Aktionsplan der Staatsregierung zum demografischen Wandel in Bayern betrachtet die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden richtigerweise als Gebot der Stunde. Das LEP muss Städte und Gemeinden hier mit klaren und konsequenten Zielen zur Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Anbindung neuer Siedlungsflächen, unterstützen. Die in der zu Ende gehenden Legislaturperiode diskutierten Lockerungen stärken nicht die kommunale Selbstverwaltung. Sie belasten vielmehr die kommunalen Beziehungen mit einem Standortwettbewerb auf der grünen Wiese - mit unwiederbringlichen Schäden für die bayerische Kulturlandschaft, die noch freien Landschafts- und Erholungsräume sowie die noch intakten Innenstädte und Ortskerne unserer Städte und Gemeinden.

- **Die Regionalplanung stärken**

Die Herausforderungen der räumlichen Entwicklung Bayerns sind so unterschiedlich wie die Vielfalt seiner einzelnen Teilräume. Die Entwicklungsziele und Strategien des LEP bedürfen einer teilräumlichen Differenzierung, die nur eine starke Regionalplanung leisten kann. Dies gilt für die Bewältigung des demografischen Wandels in gleicher Weise wie für die Energiewende (s. Energiewende 2.1). Die Regionalen Planungsverbände in ihrer kommunalen Verfasstheit müssen hierfür staatlicherseits mit den erforderlichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

Die Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2012/2013 ist ein Stückwerk, das kein nachhaltiges Gesamtkonzept zur zukünftigen räumlichen Entwicklung Bayerns darstellt.

Das Grundgerüst des Landesentwicklungsprogramms - das System der Zentralen Orte - ist überbesetzt und damit den Herausforderungen des demografischen Wandels nicht gewachsen. Schon jetzt ist in einigen Regionen Bayerns eine Wettbewerbssituation zwischen den Orten festzustellen, die die Wahrnehmung der Versorgungsaufgaben gefährdet. Der mit der Gesamtfortschreibung 2012/2013 angestrebte Wechsel von einem fünfstufigen System hin zu einem dreistufigen System ist zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, die notwendige inhaltliche Auseinandersetzung hat aber nicht stattgefunden. Das Vorhaben des Landtags geht fehl, diesen Fehler in einer Teilfortschreibung ab 2014 nachzubessern. Erst nach der inhaltlichen Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems ist eine fundierte Diskussion aller übrigen fachlichen Festlegungen des LEP wie zum großflächigen Einzelhandel möglich. Es bedarf einer kompletten Überarbeitung des LEP. Diese muss genutzt werden, um die übrigen Defizite der Gesamtfortschreibung 2012/2013 wieder wett zu machen.

## **7. Umwelt- und Klimaschutz**

### **7.1 Abfallwirtschaft**

Forderungen an den Bund

**Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass das Recycling von Abfall gestärkt wird.**

- **Die Einführung eines Wertstoffgesetzes muss ein zuverlässiges, flächendeckendes, krisensicheres, nachhaltiges und ganzheitliches System zur Erfassung und Behandlung der verwertbaren Stoffe im Abfall gewährleisten.**

Wenn an der Verpackungsverordnung festgehalten wird, ist dieses Ziel nicht zu erreichen. Die Erfahrungen zeigen, dass dieses Regelwerk das Recycling nicht stärkt.

- **Um nachhaltiges Recycling zu erreichen, ist auf den tatsächlichen Recycling-Erfolg, nicht nur auf die Erfassungssysteme und Erfassungsströme abzustellen.**
- **Bewährte Bringsysteme, wie die Wertstoffhöfe in Bayern, dürfen nicht schlechter gestellt werden als Holsysteme.**

- **Die Trägerschaft für die haushaltsnahe Wertstofffassung ist insgesamt bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern anzusiedeln.**

Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gewährleisten eine Wertstofffassung, die krisensicher und von Marktpreisschwankungen unabhängig ist.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Verpackungsverordnung fortzuschreiben und ein neues Wertstoffgesetz zu erlassen. Die im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegten Ziele lassen sich derzeit nicht durch die Verpackungsverordnung erreichen. Sie bietet keinen Anreiz für die Vermeidung von Verpackungsabfällen und ein hochwertiges Recycling. Ein Großteil der derzeit getrennt gesammelten Kunststoff-Verkaufsverpackungen wird bislang energetisch verwertet. Es ist zu vermuten, dass sich durch die Ausweitung der getrennten Sammlung auf stoffgleiche Nichtverpackungen daran nichts ändern wird, da Gebrauchsgegenstände oder Spielzeug häufig aus unbekanntem Kunststoffmischungen bestehen, die eine stoffliche Verwertung erschweren.

Die Entsorgungszuständigkeit der Dualen Systeme ist gescheitert. Dies zeigen die Erfahrungen mit Papier-Pappe-Kartonagen. Hier ist es im letzten Jahr nicht gelungen, mit den Dualen Systemen die für die flächendeckende Versorgung notwendigen Verträge zu schließen. Auch das Gesetz schafft für die Dualen Systeme keinen echten Wettbewerb. Vielmehr hat der Vollzug des Gesetzes einen erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge.

## 7.2 Lärmschutz

Forderungen an Bund und Land

- **Bund und Land müssen die Städte und Gemeinden durch Förderprogramme bei der Umsetzung von effektiven Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen unterstützen.**

Durch das Konjunkturpaket II konnten Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen verwirklicht werden. Durch das Auslaufen dieses Projekts fehlen den Städten und Gemeinden jedoch die finanziellen Mittel, Lärmschutzprojekte gezielt voranzutreiben. Die Förderung muss deshalb fortgeführt werden.

- **Der Bund muss sicherstellen, dass die Deutsche Bahn AG und das Eisenbahnbundesamt für die bis 2013 fertig zu stellende 2. Stufe der Lärmaktionsplanung zeitnah vollständige Unterlagen zur Lärmkartierung entlang der Schienenverkehrsstrecken zur Verfügung stellen.**

Zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie sind die Städte und Gemeinden bzw. die Regierungen verpflichtet, Lärmaktionspläne aufzustellen. Als Grundlage für die Lärmaktionsplanung dienen die Lärmkarten. Sie erfassen bestimmte Lärmquellen und machen die Lärmprobleme und negativen Lärmauswirkungen sichtbar. Diese Karten werden durch das Eisenbahnbundesamt erstellt und sind für die weitere Lärmaktionsplanung, die bis 18.07.2013 erfolgen soll, notwendig. Die bisherigen Zeitpläne des Eisenbahnbundesamts lassen eine verspätete Vorlage erkennen.

- **Der Bund muss auf die Deutsche Bahn AG einwirken, dass sie Maßnahmen zur Lärmvermeidung an der Quelle trifft. Dies ist durch ein Förderprogramm zu unterstützen.**

Durch die Lärmaktionsplanung zeigt sich, dass insbesondere vom Schienenverkehr negative Lärmbelastungen ausgehen. Um diese Belastungen zu verringern, müssen Lärmschutzmaßnahmen bereits an der Quelle, etwa durch lärmindernde Schienenfahrzeuge ansetzen.

### 7.3 Luftreinhaltung

Forderungen an Bund und Land

**Die Städte erwarten, dass Bund und Land sich weiterhin gegenüber den Organen der Europäischen Union dafür einsetzen, dass das gesamte Regelwerk zur Verbesserung der Luftqualitätsstandards verbessert wird. Dazu gehören:**

- **Realistische Zeitrahmen für die Einhaltung von Grenzwerten müssen gesetzt werden, die mit Reduktionsstrategien an den Schadstoffquellen korrelieren, z. B. schnelle Einführung der modernsten Abgasnorm EURO 6 nicht nur für Neufahrzeuge ab 2013, sondern auch für den Bestand (Nachrüstpflicht).**
- **Übergeordnetes Ziel der überarbeiteten Strategie zur EU-Luftreinhaltung sollte die Gesundheit sein. Dabei darf die Machbarkeit nicht außer Acht gelassen werden. Besonders wenn Luftqualitäts- und Emissionshöchstgrenzziele realistisch sein sollen, müssen diese mit überarbeiteten und neuen Emissionsstrategien korrelieren.**
- **EU-Förderpläne und EU-Förderprogramme zur Unterstützung urbaner Luftqualitätsinitiativen sollten höchste Priorität haben.**

- **Die zukünftige EU-Luftqualitäts- und Klimapolitik sollte die Synergien beider Bereiche maximieren und zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung schädlicher Emissionen zur Verbesserung der Luftqualität darlegen.**
- **Die Luftqualität sollte Priorität haben, wenn Klimaschutzmaßnahmen wie die Biomasseverbrennung signifikante negative Nebeneffekte auf die Luftqualität und damit auf die Gesundheit haben.**
- **Die Überarbeitung der limitierten Schadstoff- und Grenzwerte sollte sich an den neuesten wissenschaftlichen technischen Erkenntnissen orientieren. Kurzfristige Grenzwerte sind zu Gunsten langfristiger zu ersetzen.**

Die Städte und Gemeinden setzen sich seit Jahren für Luftreinhaltung ein. Auf der Basis des europäischen Rechts sowie der Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz sind Luftreinhalte- und Aktionspläne erarbeitet worden. Auch in Bayern wurden viele Umweltzonen in den Städten eingerichtet. Gleichwohl verursachen die ständig wachsenden Verkehrsmengen durch Pkw und Lkw weiterhin in Ballungsräumen erhebliche Luftschadstoffbelastungen. Feinstoffe und Stickstoffdioxid belasten die Gesundheit. Darüber hinaus wirken sich die Luftschadstoffe negativ auf Städte und Gemeinden als Wohnorte aus. Die kommunalen Bemühungen stoßen an ihre Grenzen, die Verkehrsimmissionen mit stadtplanerischen, verkehrsplanerischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu verringern. Daher sind weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um die Verbesserung der Luftqualität zu erreichen.

#### **7.4 Hochwasserschutz**

Forderung an Bund und Land

**Die Städte und Gemeinden brauchen für einen effektiven Hochwasserschutz die konzeptionelle und finanzielle Unterstützung von Bund und Land.**

Die Erfahrungen mit Flutkatastrophen der letzten Jahre haben gezeigt, dass der vorbeugende Hochwasserschutz eine Daueraufgabe ist. Eine zentrale Rolle bei der Frage des effektiven Hochwasserschutzes kommt den Städten und Gemeinden zu. Durch die Erstellung der Gefahren- und Risikokarten werden die von Hochwasser betroffenen Gebiete sichtbar. Städte und Gemeinden leisten weiterhin ihren Beitrag bei der Hochwasservorsorge. Aber ohne Unterstützung von Bund und Land kann diese Aufgabe nicht gemeistert werden.



In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, inwieweit zur Vermeidung von Hochwasserschäden einfacher auf landwirtschaftliche Flächen zurückgegriffen werden kann, um im Zuge des Gemeinwohlgebrauchs massive Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden.

## **8. Soziales, Gesundheit und Asyl**

### **8.1 Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung**

Forderung an den Bund

**Die Inklusion von Menschen mit Behinderung muss in einem eigenen Leistungsgesetz des Bundes geregelt werden.**

Bisher ist die gesellschaftliche Eingliederung von Menschen mit Behinderung im Sozialrecht geregelt. Die stark steigenden Kosten müssen in Bayern fast ausschließlich von den Kommunen geschultert werden. Dies geht über den Verantwortungsbereich der Kommunen deutlich hinaus und ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Mit der Verbindlichkeit der UN-Behindertenrechtskonvention erscheint es nicht mehr vertretbar, diese Aufgabe im Rahmen der Sozialhilfe fortzuführen. Der Bayerische Städtetag begrüßt, dass im Rahmen der Verhandlungen über den Fiskalvertrag von Bund und Ländern die Neuregelung in einem Bundesleistungsgesetz zugesagt wurde. Dies muss so schnell wie möglich umgesetzt werden. Insbesondere muss der Bund die Kommunen finanziell deutlich entlasten.

### **8.2 Zusammenführung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege bei den kreisfreien Städten und Landkreisen**

Forderung an das Land

**Der Freistaat Bayern muss die Zusage des Ministerrats erfüllen, die Zuständigkeit für die stationäre Hilfe zur Pflege von den Bezirken auf die kreisfreien Städte und Landkreise zu übertragen. Er muss dafür einen belastungsgerechten Ausgleich gewähren.**

Ältere Menschen wollen so lange wie möglich selbstständig zu Hause in den eigenen vier Wänden leben. Die Landkreise mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden

und die kreisfreien Städte sind die richtige Ebene, alle seniorenpolitischen Zuständigkeiten zu bündeln. Den Kommunen fehlt bisher noch die sozialhilferechtliche Zuständigkeit in der Hilfe zur stationären Pflege, um eine umfassende Zuständigkeit zu haben. Dieser Baustein entscheidet letztlich darüber, ob auf der örtlichen Ebene die ambulanten Strukturen ausgebaut und mit den stationären Einrichtungen besser verzahnt werden können. Ziel der Kommunen ist es, den älteren Menschen Hilfen aus einer Hand anzubieten, damit diese möglichst lange in der vertrauten Umgebung leben können. Dafür ist die Zusammenführung der ambulanten und stationären Zuständigkeit in der Hilfe zur Pflege bei den Landkreisen und kreisfreien Städten der letzte, aber entscheidende Schritt.

### 8.3 Verbesserte Förderung von Langzeitarbeitslosen

Forderung an den Bund

**Der Bund muss ausreichende Mittel für den Eingliederungshaushalt und den Verwaltungshaushalt der Jobcenter zur Verfügung stellen sowie passgenaue arbeitsmarktpolitische Instrumente für Langzeitarbeitslose schaffen. Die Fallzahlen in der Leistungssachbearbeitung müssen überprüft und korrigiert werden.**

Die Finanzmittel für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurden in den vergangenen Jahren weit über das Maß des Rückgangs der Arbeitslosigkeit hinaus gekürzt. Gleichzeitig wurden mit der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Zusatzjobs als wichtigstes Förderinstrument gerade für Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshindernissen deutlich beschnitten. Die Zusatzjobs ermöglichen die erforderliche Tagesstrukturierung und tragen zur Stabilisierung und zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit bei. Die unzureichende Mittelausstattung der Jobcenter und eine einseitige Ausgestaltung des Förderinstrumentariums führen zu erheblichen sozialen Folgekosten und treffen vor allem die Kommunen, langfristig auch das Gemeinwesen insgesamt. Für den Personenkreis im SGB II ist eine zielgruppengerechte Ausgestaltung der Arbeitsförderung und eine aufgabenadäquate Ausstattung der Jobcenter erforderlich. Insbesondere ist im Verwaltungshaushalt auf eine ausreichende Finanzierung des Anstellungsschlüssels zu achten. Zielführend wird ein Anstellungsschlüssel von 1:100 angesehen, wobei allerdings Führungskräfte sowie das Personal im Eingangsbereich und für besondere Aufgaben, wie zum Beispiel Beauftragte, auszunehmen sind. Schließlich soll die Übertragbarkeit von Haushaltsresten auf das Folgejahr ermöglicht werden.

## 8.4 Gesundheitswesen

### Krankenhäuser

Forderungen an den Bund

**Der Bund muss eine ausreichende und stabile Finanzierung der Kliniken sicherstellen.**

Die Lage der Krankenhäuser spitzt sich zu. Die Schere zwischen Kosten und Erlösen klafft immer weiter auseinander. Aufgrund der politischen Rahmenbedingungen geraten immer mehr bayerische Krankenhäuser ins Defizit. Diesem Trend muss entgegengewirkt werden. Durch die vom Bund vorgegebene Einnahmendeckelung ist es vielen Krankenhäusern nicht mehr möglich, die stetig steigenden Personal- und Energiekosten zu decken. Es muss sichergestellt werden, dass ein bedarfsnotwendiges und wirtschaftliches Krankenhaus aus dem Behandlungspreis (Landesbasisfallwert) ausreichend finanziert wird. Die tatsächlichen Personal- und Sachkostensteigerungen müssen bei der Krankenhausvergütung berücksichtigt werden.

Forderungen an das Land

- **Das Fördervolumen der Investitionskosten für Krankenhäuser muss erhöht werden.**
- **Die örtliche Beteiligung bei Investitionsmaßnahmen an kommunalen Krankenhäusern nach Art. 10 b Abs. 2 FAG muss abgeschafft werden.**

Die kommunalen Krankenhäuser leisten einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Menschen. Der medizinisch-technische Fortschritt, steigende Qualitätsvorgaben und die demografische Entwicklung verursachen für die Krankenhäuser einen erheblichen Investitionsbedarf. Es bedarf einer nachhaltigen Finanzierung der Investitionstätigkeit der Kliniken. Zwar wurden die je zur Hälfte vom Staat und den Kommunen finanzierten Investitionsfördermittel zuletzt wieder auf 500 Mio. Euro erhöht, dies reicht jedoch nicht aus, um die anstehenden Investitionen zu schultern. Das Krankenhausfördervolumen muss wieder auf den früheren Betrag von 613 Mio. Euro aufgestockt werden. Die Städte sind bereit, ihren Anteil an der Erhöhung über die Krankenhausumlage zu tragen.

Durch die geänderten Strukturen in der Krankenhauslandschaft ist die Belastung der kommunalen Krankenhäuser mit der örtlichen Beteiligung bei Investitionsmaßnahmen

nicht mehr nachvollziehbar. Der Betrieb eines eigenen Krankenhauses bietet in den meisten Fällen kaum einen wirtschaftlichen Vorteil für die Kommunen. Vielmehr haben die Krankenhausträger häufig hohe Belastungen durch die Finanzierung nicht förderfähiger oder nicht geförderter Baukostenanteile zu tragen. Die Notwendigkeit, die örtliche Beteiligung aufzubringen, könnte zu weiteren Privatisierungsbestrebungen beitragen. Im Hinblick auf eine flächendeckende Krankenhausversorgung der Bevölkerung als wesentliches Element der Daseinsvorsorge wäre dies eine Fehlentwicklung.

### **Ausreichende ärztliche Versorgung**

Forderung an das Land

**Der Freistaat Bayern soll sich – insbesondere im zuständigen Landesaus-  
schuss – dafür einsetzen, dass eine ausreichende und flächendeckende medi-  
zinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte gewährleistet ist.**

In den nächsten Jahren geben viele Ärzte, vor allem Hausärzte, ihre Tätigkeit aus Altersgründen auf. Viele Städte und Gemeinden insbesondere im ländlichen Raum, sind bereits jetzt damit konfrontiert, dass Ärzte Praxen schließen müssen, weil sich kein Nachfolger findet, während in anderen Gebieten der Ärztebedarf bei weitem gedeckt ist. Dieser Effekt wird durch den demografischen Wandel verstärkt. Der Gemeinsame Bundesausschuss – das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung der Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Krankenhäuser und Krankenkassen in Deutschland – hat eine neue Bedarfsplanungs-Richtlinie erlassen. Diese weist in der hausärztlichen Versorgung zwar kleinere Planungsräume aus, die aber immer noch nicht ausreichend erscheinen, um der Problematik Herr zu werden. Nach den gesetzlichen Vorgaben können jedoch die Kassenärztliche Vereinigung und die Landesverbände der Krankenkassen und Ersatzkrankenkassen von der Bedarfsplanungs-Richtlinie abweichen. Die Kassenärztliche Vereinigung wird aufgefordert, die Planungsbezirke so festzulegen, dass in Bayern, auch im ländlichen Bereich, eine ausreichende und flächendeckende ärztliche Versorgung sichergestellt ist. Der Freistaat Bayern wird aufgefordert, dies zu unterstützen.

### **Öffentlicher Gesundheitsdienst**

Forderung an das Land

**Der öffentliche Gesundheitsdienst muss ausreichend finanziell ausgestattet werden.**

Im Rahmen der Gesundheitsförderung spielen auch der öffentliche Gesundheitsdienst und somit die städtischen Gesundheitsämter eine wichtige Rolle. Diese nehmen staatliche Aufgaben wahr, die durch den Freistaat Bayern ausreichend zu finanzieren sind. In den letzten Jahren kamen vermehrt Aufgaben auf die öffentlichen Gesundheitsämter zu, ohne dass ein finanzieller Ausgleich durch den Gesetzgeber erfolgte. Um die vorgegebenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, benötigen die Gesundheitsämter die notwendigen finanziellen Mittel. Der Freistaat Bayern ist gefordert, einen adäquaten Ersatz zu leisten.

## **8.5 Krankenversicherungspflicht für Alle**

Forderung an den Bund

**Der Bund muss die Krankenversicherungspflicht auf die Leistungsbedürftigen in der Sozialhilfe ausdehnen.**

Mit der Einführung des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes im Jahr 2004 wurden Sozialhilfeempfänger, die keinen Krankenversicherungsschutz hatten, mit gesetzlich Krankenversicherten gleichgestellt. Diese Personengruppe kann seitdem wie ein gesetzlich Krankenversicherter Gesundheitsleistungen mit einer Versichertenkarte beziehen. Auf der anderen Seite müssen jedoch die gesetzlichen Krankenkassen alle gewährten Leistungen einzeln mit dem Sozialhilfeträger abrechnen. Die Sozialhilfeträger wiederum müssen die gewährten Leistungen prüfen und teilweise anderen Leistungsträgern zuordnen und von dort entsprechende Kostenerstattungen erwirken sowie regelmäßig fünf Prozent Verwaltungskosten an die Krankenkassen bezahlen. Für einen sehr kleinen Personenkreis sollte dieser enorme Verwaltungsaufwand durch Überführung in die Pflichtversicherung beendet werden.

## **8.6 Unterstützung der Kommunen bei den weiter steigenden Jugendhilfekosten**

Forderungen an das Land

- **Der Freistaat Bayern muss seine Zusage, die Förderung für Jugendsozialarbeit an Schulen auf fünfzig Prozent der tatsächlichen Kosten zu erhöhen, so rasch wie möglich und dauerhaft umsetzen.**

Der Freistaat Bayern ist durch die Bayerische Verfassung und das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz verpflichtet, in den Schulen nicht nur Bildung zu vermitteln, sondern die Kinder und Jugendlichen auch zu erziehen. Dazu ist es erfor-

derlich, dass an den Schulen Psychologen, Sozialpädagogen und Erzieher in ausreichendem Umfang angestellt werden und eine eigenständige Schulsozialarbeit durchgeführt wird. Da der Freistaat Bayern dieser Verpflichtung nicht nachkommt und dadurch bei vielen Schülern Jugendhilfebedarf entsteht, haben die Kommunen anstelle des Freistaats Schulsozialarbeit und Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS) begonnen. Der Freistaat ist mit einem Förderprogramm diesem freiwilligen Ansatz der Kommunen entgegengekommen. Zuletzt wurde ein bedarfsgerechter Ausbau auf voraussichtlich bis zu 1.000 Vollzeitstellen im Rahmen des JaS-Förderprogramms vereinbart. Solange der Bund für Schulsozialarbeit den Kommunen Mittel zur Verfügung stellt, greifen die Kommunen zusätzlich darauf zurück. Diese zusätzlichen Stellen werden im Anschluss in das Förderprogramm des Freistaats Bayern aufgenommen. Mit dem Freistaat wurde vereinbart, dass alle JaS-Stellen mit Erreichen der Bedarfsdeckung nicht mehr mit einem Festbetrag gefördert werden, sondern fünfzig Prozent der tatsächlichen Kosten vom Freistaat übernommen werden. Diese Förderung muss dann als Dauerförderung übernommen werden.

- **Der Freistaat Bayern muss verstärkt und dauerhaft die Erziehungsberatungsstellen, die Familienstützpunkte, die Familienpflege und die Familienbildung fördern.**

In diesen Bereichen besteht keine auf Dauer verlässliche Förderung des Freistaats. Insbesondere müssen die der Förderung zugrundeliegenden Festbeträge zumindest an die deutlich gestiegenen Gehälter angepasst werden. Die schwindende Erziehungsfähigkeit von Eltern und der demografische Wandel machen eine verstärkte Förderung durch den Freistaat erforderlich.

- **Der Freistaat Bayern muss ausreichende Fördermittel für Betrieb und Investitionen in der Jugendarbeit zur Verfügung stellen.**

Bei den investiven Maßnahmen in der Jugendarbeit besteht ein Förderstau, auch für die Zukunft sind nicht ausreichende Landesmittel vorgesehen, um den laufenden Bedarf zu decken. Die Förderung der freien und kommunalen offenen Jugendarbeit kann nicht alleine von den Kommunen und den Jugendverbänden getragen werden. Der Freistaat muss sich hier verstärkt engagieren. Dies gilt auch für die politische Bildung bei Jugendlichen und jungen Menschen.

- **Der Freistaat Bayern muss die Kommunen bei den weiter steigenden Jugendhilfekosten entlasten.**

Trotz rückläufiger Kinderzahlen und ständig wachsenden Engagements der Kommunen in der Prävention steigen die Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen und

der Jugendhilfebedarf enorm an. Von 2000 bis 2011 sind die Aufwendungen in der Jugendhilfe ohne Kindertagesbetreuung von 886 Mio. Euro um 61 Prozent auf über 1,4 Mrd. Euro angewachsen. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, ein gelingendes Heranwachsen der Jugend sicherzustellen. Der Freistaat Bayern muss die Kommunen daher auch finanziell in die Lage versetzen, dass sie im Präventions- und im Jugendhilfebereich leistungsfähig bleiben.

Forderung an den Bund

**Der Bund muss den Kommunen wirksame Präventions- und Steuerungsinstrumente für die Jugendhilfe an die Hand geben.**

Der Bund muss die Steuerungsmöglichkeiten von Sozialleistungen verbessern, insbesondere im Rahmen der Hilfen zur Erziehung, indem zum Beispiel das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern auf wirtschaftlich darstellbare gleich wirksame Maßnahmen begrenzt wird. Frühe Hilfen sollten in §§ 27 ff. SGB VIII aufgenommen werden, um möglichst frühzeitig tätig werden zu können. Die Ansprüche auf bestimmte Leistungen müssen durch Maßnahmen ersetzt werden können, die von den Kommunen festgelegt werden.

## 8.7 Zuwanderung

Forderung an den Bund

**Der Bund muss sich im Rahmen der EU für soziale Programme und Infrastrukturprogramme für Bedürftige in den Herkunftsländern einsetzen. Außerdem muss die Rechtslage hinsichtlich SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz im Rahmen des EU-Rechts harmonisiert werden.**

Bereits heute und damit vor dem Eintritt der vollständigen Freizügigkeit 2014 ist ein wachsender Zuzug zu verzeichnen, beispielsweise von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen. Die Einreise erfolgt zum Zweck der Arbeitssuche, allerdings kommt eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit als Arbeitnehmer oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit nur in seltenen Fällen zustande. Die Kommunen stehen vor dem Problem, dass aufgrund der europäischen Aufenthaltsrechtsregelungen und ihrer Umsetzung in deutsches Recht weder eine Aufenthaltsbeendigung noch ein Ausschluss von Sozialleistungen möglich ist. Die Einreisenden verfügen in der Regel weder über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz noch über ausreichende Existenzmittel, obwohl dies eigentlich Voraussetzung des Freizügigkeitsrechts ist. Gleichzeitig sind

soziale Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII ausgeschlossen. Jedoch sind im Einzelfall unabweisbar gebotene Leistungen im Sinne einer Notversorgung zu gewährleisten.

Die Kommunen müssen daher häufiger die Kosten von Krankenhausbehandlungen übernehmen oder aufgrund der schwierigen Wohnverhältnisse Kinder in Obhut nehmen. Die zuwandernden Menschen sehen gleichwohl in Deutschland eine Verbesserung ihrer persönlichen Lebensverhältnisse, weil sie in ihrer Heimat oft nicht einmal Zugang zu Wasser- und Stromversorgung, Kanalisation, Müllabfuhr, ärztlicher Versorgung und schulischer Bildung haben.

## 8.8 Asyl

Forderung an den Bund

**Der Bund muss das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit ausreichend Personal ausstatten, um Asylverfahren zügig durchführen und Zuwanderer ohne Bleiberecht umgehend in ihre Herkunftsländer rückführen zu können.**

Der Anstieg der Asylbewerberzahlen seit 2008 führt zu Problemen bei der Versorgung und Unterbringung, von denen auch die Kommunen betroffen sind. Die Asylverfahrensdauer beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beträgt teilweise mehr als ein Jahr. Das Bayerische Staatsministerium des Innern beziffert den Personalbedarf beim BAMF im Asylbereich auf 200 Stellen, um Rückstände zügig abarbeiten und die weiter hohe Zahl neuer Asylanträge bewältigen zu können.

Forderungen an das Land

- **Der Freistaat Bayern muss die Zentralen Rückführungsstellen mit ausreichend Personal ausstatten und die Aufgabenverlagerung auf die kommunalen Ausländerbehörden wieder rückgängig machen.**

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat im April 2012 Aufgabenverlagerungen an die Ausländerbehörden vorgenommen, die durch personelle Engpässe bei den Zentralen Rückführungsstellen des Freistaats Bayern aufgrund verstärkter Zuwanderung bedingt waren. Die Verlagerungen sollten baldmöglichst Schritt für Schritt wieder zurückgenommen werden. Die Städte fordern die Einhaltung dieser Zusage ein. Der Staat darf seine Personalprobleme nicht dauerhaft zulasten der kommunalen Ausländerbehörden lösen. Positiv ist zwar, dass der Freistaat seinen



Rückführungsstellen zwischenzeitlich zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt hat. Die Aufgabenrückverlagerung lässt aber weiter auf sich warten.

- **Der Freistaat Bayern muss allen Asylsuchenden Asylsozialberatung ermöglichen und die Haushaltsmittel dafür bis zur Bedarfsdeckung aufstocken.**

Gerade eine funktionierende Asylsozialberatung ist ein wichtiger Beitrag dafür, dass das Zusammenleben der Asylsuchenden untereinander und mit der einheimischen Bevölkerung funktionieren kann.

- **Der Freistaat Bayern muss eine weitere Erstaufnahmeeinrichtung schaffen.**

Die beiden Erstaufnahmeeinrichtungen in München und Zirndorf sind bereits seit längerer Zeit überfüllt. Wegen der weiterhin zunehmenden Zahl von Asylsuchenden müssten diese Erstaufnahmeeinrichtungen ausgebaut oder es müsste eine weitere Erstaufnahmeeinrichtung in Betrieb genommen werden. Da durch eine Erweiterung der bestehenden Erstaufnahmeeinrichtungen zusätzliche soziale Lasten und Folgekosten auf die betroffenen Kommunen zukommen, erscheint die Einrichtung eines dritten Standorts mit Blick auf die interkommunale Solidarität sinnvoll.

## **9. Sicherheit, Alkoholproblematik, Spielhallen, Ladenschluss**

### **9.1 Sicherheit, Alkoholproblematik**

Forderungen an das Land

- **Der Staat muss durch eine erhöhte Polizeipräsenz im Streifendienst für Kontrolle und Vollzug der Rechtsvorschriften Sorge tragen.**

Die Städte und Gemeinden stellen zunehmend fest, dass immer weniger Polizeistreifen an lokalen Brennpunkten zum Einsatz kommen. Alles Recht geht ins Leere, wenn dessen Umsetzung nicht sichergestellt wird. Der Staat darf sich seiner Aufgabe nicht entziehen, mit ausreichend Polizeikräften die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

- **Es muss wieder eine landesweite Sperrzeitregelung für Gaststätten von 2.00 Uhr bis 6.00 Uhr eingeführt werden. Den Städten und Gemeinden muss dabei die Möglichkeit eröffnet werden, durch örtliche Entscheidung ohne die derzeit hohe Begründungslast abweichende Regelungen treffen zu können.**

Die Sperrzeit ist ein wichtiges, wirksames und unverzichtbares Kontrollinstrument zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Gerade mit Blick auf die seit Jahren bekannte Problematik zunehmender Jugendkriminalität, des Alkoholmissbrauchs, nächtlicher Ruhestörungen und des Vandalismus kommt der Sperrzeit eine besondere Bedeutung zu. Die zum 01.01.2005 reduzierte Sperrzeit auf die sogenannte Putzstunde von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Eine gesetzlich geregelte längere Sperrzeit von 2.00 bis 6.00 Uhr ist eine grundlegende Verbesserung gegenüber der geltenden Regelung. Derzeit müssen die Städte zu hohe rechtliche Anforderungen erfüllen, um vor Ort längere Sperrzeiten festsetzen zu können.

- **Die Städte fordern vom Land eine praxistaugliche Gesetzesgrundlage zum präventiven Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit.**

Die Städte und Gemeinden sehen sich zunehmend mit Ruhestörungen, Vandalismus und Ausschreitungen – insbesondere zu Nachtzeiten – konfrontiert, die auf übermäßigen Alkoholkonsum zurückzuführen sind. Derzeit gibt es keine rechtssichere und umfassende Ermächtigungsgrundlage, um diesen Auswüchsen mit örtlichem Sicherheitsrecht präventiv begegnen und die Bevölkerung wirksam schützen zu können. Die Bayerische Staatsregierung hat zwar einen Gesetzentwurf zur Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verordnungen für alkoholbedingte Störungen vorgelegt. Er enthält aber zu viele Einschränkungen und ist für Kommunen nicht praxistauglich. In Sachsen-Anhalt gibt es ein Beispiel für eine stringenterer Regelung. Sie sieht vor, dass die Kommunen zur Abwehr abstrakter Gefahren oder zur Gefahrenvorsorge durch Gefahrenabwehrverordnung verbieten können, auf öffentlichen Straßen alkoholische Getränke zu verzehren oder zum Verzehr bereitzuhalten.

- **In einem neuen Bayerischen Gaststättengesetz müssen Flatrate-Partys definiert und verboten werden. Verstöße gegen dieses Verbot sind mit einer hohen Geldbuße zu bewehren.**

## 9.2 Spielhallen

Forderungen an Bund und Land

**Die Städte erwarten von Bund und Land, dass mit der bevorstehenden Novellierung der Spielverordnung des Bundes die Spielgeräte in Spielhallen und Gaststätten erheblich reduziert werden. So kann die zunehmende Spielsucht eingedämmt werden. Die seit 01.01.2006 in der Spielhallenverordnung**

**geltenden Lockerungen zum Betrieb von Spielgeräten müssen mindestens wieder rückgängig gemacht werden. Der derzeit vorliegende Verordnungsentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums muss in drei Punkten verschärft werden:**

- **Geldspielgeräte in Gaststätten müssen kurzfristig wirksam und ausnahmslos verboten werden.**
- **Die sogenannten Punktespiele an Spielautomaten müssen verboten werden.**
- **Die Spielgeräte müssen vor Ort durch qualifizierte und vereidigte Sachverständige in kurzen und unregelmäßigen Abständen überprüft werden. Die Kosten hierfür sind den Automatenaufstellern aufzuerlegen.**

Eine Evaluierung des Bundeswirtschaftsministeriums zur Spielverordnung des Bundes vom 01.01.2006 hat ergeben, dass die damaligen Lockerungen zur höchst zulässigen Zahl von Spielgeräten in Spielhallen und Gaststätten, der Mindestquadratmeterzahl pro Spielgerät und der Verkürzung der Mindestspieldauer zu einer Ausweitung der Spielgelegenheiten und der Spielsucht der Bevölkerung geführt haben. Es besteht politischer Konsens, dass die Flut von Spielhallen und Spielgeräten eingedämmt werden muss, um der Spielsucht entgegenzutreten zu können. Dabei kommt der Spielverordnung eine wichtige Bedeutung zu. Der vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegte Entwurf für eine Novellierung der Spielverordnung ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er muss jedoch verschärft werden, um den Zielen einer wirksameren Suchtprävention und einer Eindämmung der Spielsucht gerecht werden zu können.

- **Die Steuerungsmöglichkeiten nach dem Bauplanungsrecht müssen erhalten und ausgebaut werden. Notwendig ist eine Änderung der Baunutzungsverordnung, um bei Vergnügungsstätten künftig zwischen Spielhallen und sonstigen Vergnügungsstätten unterscheiden zu können.**

Forderungen an das Land

- **Der Mindestabstand für Spielhallen muss von derzeit 250 Metern auf 500 Meter erhöht werden, um Spielhallen wirksamer begrenzen zu können.**
- **Für Spielhallen muss eine gesetzliche Sperrzeit von mindestens sechs Stunden geschaffen werden.**

Die durch das bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag ab 01.07.2012 geschaffene Regelung, vor Ort eine Mindestsperrzeit von drei Stunden (3.00 Uhr bis 6.00 Uhr) vorzusehen und die Kommunen zu einer Verlängerung nach den örtlichen Verhältnissen zu ermächtigen, ist nicht ausreichend, um den Problemen mit Spielhallen entgegenzutreten zu können.

- **Der Freistaat muss ein staatliches Gesamtkonzept schaffen, das die verschiedenen Rechtsmaterien zur Eindämmung von Spielhallen (Glücksspielrecht, Gewerberecht, Gaststättenrecht, Baurecht) zusammenfasst. Dies ist notwendig, um die Rechtsanwendung für die kommunalen Behörden zu erleichtern.**

### 9.3 Ladenschluss

Forderungen an das Land

- **Das Land muss durch neue Regelungen zum Ladenschluss den Verkauf von alkoholischen Getränken an Sonderverkaufsstellen, wie Bahnhöfen und Tankstellen, während der Ladenöffnungszeiten auf kleine Mengen reduzieren und während der Ladenschlusszeiten generell untersagen.**
- **In einem neuen bayerischen Ladenschlussgesetz müssen weitere Spielräume für die Sonntagsöffnungen sowie für Eventöffnungen geschaffen werden.**

Die den Gemeinden durch § 14 des Ladenschlussgesetzes ermöglichte Öffnung von jährlich vier verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen muss dadurch erleichtert werden, dass der derzeit vorgeschriebene „Anlass“ (Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen) entfällt. Für so genannte Eventöffnungen im Sinne von § 23 des Ladenschlussgesetzes müssen verlängerte Öffnungszeiten bis 24.00 Uhr an vier Werktagen pro Stadt und Jahr möglich sein. Auch hierfür muss der bisher erforderliche „Anlass“, also das bislang bestehende Bewilligungskriterium des öffentlichen Interesses, gänzlich entfallen.

- **Die derzeit vorgeschriebene Ausnahmegewilligung für Eventöffnungen im Sinne von § 23 des Ladenschlussgesetzes durch das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen muss entfallen.**
- **Die derzeit für Bahnhöfe und Flughäfen geltenden verlängerten Ladenöffnungszeiten während des ganzen Tages mit Ausnahme des 24. Dezembers müssen auf Omnibusbahnhöfe übertragen werden.**

## 10. Leistungsfähige Verwaltung

Forderungen an Bund und Land

**Der Bund und der Freistaat Bayern müssen Deregulierung und Standardabbau endlich voranbringen.**

Die in Deutschland wohl besonders ausgeprägte Überreglementierung praktisch aller Lebensbereiche wird seit Jahrzehnten im Konsens aller Betroffenen und Beteiligten immer wieder beklagt. Ebenso lange bemühen sich Bundes- und Staatsregierungen um eine Lichtung des Vorschriftendschungels und den Abbau überzogener Standards. Dazu hat der Bayerische Städtetag in mehreren groß angelegten staatlichen Aktionen zur Verwaltungsvereinfachung eine Fülle von Vorschlägen gemacht, etwa zum Standardabbau im Brandschutz. Diese Vorschläge ließen sich gegen ein oft ausgeprägtes Beharrungsvermögen vor allem in Ministerien und bei Fachleuten nur zum geringeren Teil durchsetzen. Von einer nachhaltigen Eindämmung der Standard- und Vorschriftenflut kann auch deshalb bisher keine Rede sein. Bund und Länder müssen jetzt endlich Ernst machen mit der Verwaltungsvereinfachung. Sie sollten auch mäßigend auf die EU als „Vorschriftenproduzenten“ einwirken.

**Das Land muss E-Government durch ein Bayerisches Gesetz zur Stärkung elektronischer Verwaltung unterstützen. Hierzu muss der Freistaat Bayern ein eigenes E-Governmentgesetz erlassen. Das bayerische Landesrecht muss auch dahingehend überprüft werden, in welchem Umfang auf die Schriftform sowie das persönliche Erscheinen verzichtet werden kann.**

Der Bund hat ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung beschlossen. Wesentlicher Bestandteil des Artikelgesetzes ist ein Entwurf des E-Governmentgesetzes. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben gilt dieses Gesetz für Kommunen nur, wenn sie Bundesrecht ausführen. Elektronische Dienste zu Verwaltungsleistungen (E-Government) sind neben den herkömmlichen Verfahren ein wichtiger Baustein zur Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung. Sie können auch einen bedeutenden Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und zum Bürokratieabbau leisten. Allerdings bestehen derzeit noch zahlreiche rechtliche Hürden bzw. Unsicherheiten, inwieweit E-Governmentlösungen möglich sind. Das Gesetz des Bundes zur Stärkung der elektronischen Verwaltung schafft Klarheit und beseitigt rechtliche Hürden. Eine Umsetzung durch Landesrecht hat deshalb zeitnah nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes zu erfolgen. Zugleich muss das bayerische Landesrecht kritisch dahingehend überprüft werden, wo künftig auf die Schriftform sowie das persönliche Erscheinen verzichtet werden kann.

Forderungen an das Land

**Wissenschaftlich anerkannte Verfahren (wie strukturierte Bewerberinterviews oder Assessment-Center) müssen dienstlichen Beurteilungen bei der Personalauswahl im öffentlichen Dienst gleichgestellt werden.**

Nach dem Grundgesetz hat sich der Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber zu richten. Das Bayerische Leistungslaufbahngesetz konkretisiert das verfassungsrechtliche Leistungsprinzip dahin, dass grundsätzlich bevorzugt wird, wer besser beurteilt ist. Neben der dienstlichen Beurteilung können andere, wissenschaftlich anerkannte Auswahlmethoden bei der Entscheidung über die Stellenbesetzung herangezogen werden. Bei einer Konkurrenz zwischen mehreren Bewerberinnen und Bewerbern führt diese Kann-Vorschrift regelmäßig dazu, dass die Gerichte sich in erster Linie auf die Beurteilung stützen und andere Auswahlmethoden nicht gleichgewichtig bewerten. Der Gesetzgeber sollte deshalb die anerkannten anderen Methoden ausdrücklich mit der Beurteilung gleichstellen. Denn die Beurteilung eines Menschen durch einen anderen Menschen bleibt subjektiv. Dagegen können andere anerkannte Auswahlverfahren zu objektivierten Stellenbesetzungen beitragen.

## 11. Bürgerbeteiligung

Forderungen an Bund und Land

**Bund und Land sind aufgefordert, die Bürgerbeteiligung in den Städten und Gemeinden zu unterstützen.**

- **Planungsverfahren bürgerfreundlicher machen**

Bund und Land müssen die gesetzlichen Planungsverfahren verständlicher und bürgerfreundlicher gestalten. Gesetzliche Informationsansprüche und eine frühzeitige Miteinbeziehung von Bürgern in Planfeststellungsverfahren tragen dazu bei. Daher ist zu hinterfragen, ob privaten Vorhabenträgern die Einbeziehung der Bürger freigestellt werden sollte, wie dies das Planvereinheitlichungsgesetz vorsieht.

- **Zentrale Informationen anbieten**

Bund und Land müssen auf zentralen Internetseiten die Möglichkeiten, Zuständigkeiten sowie rechtlichen Grenzen der Bürgerbeteiligung übersichtlich aufzeigen. Bei Vorhaben von Bund und Land muss dargelegt werden, wo die Einflussmöglichkeiten einer Bürgerbeteiligung liegen, wer die Verantwortung für den Beteiligungsprozess trägt (Staat oder Kommune), wer die Entscheidung trifft und wie Anregungen und

Einwendungen aus dem Beteiligungsprozess in die Entscheidung eingeflossen sind oder warum sie nicht berücksichtigt wurden.

- **Informelle Beteiligungsverfahren nutzen**

Bund und Land sollten die gesetzlichen Beteiligungsverfahren im Interesse einer besseren Beteiligungsqualität um informelle Instrumente ergänzen. Die Beteiligung darf sich nicht nur auf das „Wie“ eines Vorhabens, sondern muss sich auch auf das „Ob“ erstrecken.

- **Kommunale Beteiligungsergebnisse respektieren**

Bund und Land müssen bei ihren Beteiligungsprozessen auf kommunale Entscheidungen Rücksicht nehmen, die unter Bürgerbeteiligung zustande gekommen sind.

- **Kontinuierlich evaluieren**

Bund und Land sollten ihre Beteiligungsprozesse fortlaufend evaluieren.

- **Ressourcen bereitstellen**

Bund und Land müssen zusätzliche Ressourcen für eigene und kommunale Beteiligungsprozesse bereitstellen.

- **Voraussetzungen für landesweite sichere Beteiligung im Web 2.0 schaffen**

Bund und Land müssen mit einem Ausbau der Breitbandnetze die Voraussetzungen für eine Teilhabe an Beteiligungsprozessen im Web 2.0 schaffen und für Rechtssicherheit beim Einsatz internetbasierter Verfahren sorgen. Das Land muss den Kommunen eine Basiskomponente für Beteiligungsplattformen zur Verfügung stellen.

## 12. Demografische Entwicklung

Forderungen an Bund und Land

- **Bund und Land müssen einen mit allen Akteuren abgestimmten Plan schaffen, der sich allen Facetten des demografischen Wandels widmet. Dieser Plan muss zum Maßstab aller demografierelevanten politischen Entscheidungen gemacht werden. Kernbestandteil dieses Plans muss es sein, wo möglich einen gegenläufigen Trend zu setzen. Wo unumkehrbare Entwicklungen eintreten, müssen diese realistisch bewertet und berücksichtigt werden. Der Aktionsplan Demografischer Wandel in Bayern der Bayerischen Staatsregierung erfüllt diese Vorgaben bislang nicht.**

Der Umgang mit dem demografischen Wandel erfordert ein fachübergreifendes Zusammenwirken aller Kräfte. Erfolge oder Misserfolge werden nicht schon nach einem Jahr ersichtlich. Stückwerk und Förderungsmentalität nach dem Gießkannenprinzip können allenfalls punktuell die Folgen des demografischen Wandels bekämpfen. Dieser Kampf darf nicht in einer Niederlage und in einer Verschwendung öffentlicher Mittel enden. Es geht nicht darum, einen Trend aufzuhalten, vielmehr muss ein gegenläufiger Trend gesetzt werden. Der Aktionsplan der Staatsregierung ist unvollständig, da er nur eine Seite der Medaille abbildet und Konzepte für Wachstumsregionen ausblendet. Er ist zu abstrakt, um regionale oder gar kommunale Stärken und Schwächen erkennen zu können. Er ist zu unverbindlich und nicht geeignet, erkannte Missstände zu beheben und gefundene Lösungen in verbindlichen Planwerken, etwa dem Landesentwicklungsprogramm, umzusetzen. Zur Erläuterung werden zwei Aussagen des Aktionsplans exemplarisch herausgegriffen:

Der Aktionsplan führt die positive Entwicklung des Umlands von Städten wie Bamberg, Bayreuth oder Hof auf starke Wirtschafts- und Industriezentren zurück. Das Vorhalte- und das Vorrangprinzip sollen wesentliche Leitplanken zur Sicherung der Daseinsvorsorge sein und im Landesentwicklungsprogramm fest verankert werden. Tatsächlich haben die Zentralen Orte im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms aber eine Schwächung erfahren. Der Systemwechsel hin zu einem dreistufigen System ohne eine materielle Ertüchtigung gefährdet gerade in Zeiten demografischer Veränderungen die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte insgesamt, weil sie wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht mehr wirtschaftlich wahrnehmen und die notwendigen Impulse für ihr Umland nicht mehr geben können.

Zutreffend ist die Feststellung des Aktionsplans: „Die Innenentwicklung der Dörfer und Städte bei restriktiver Begrenzung der Außenentwicklung muss das Gebot der Stunde sein.“ Der Aktionsplan sieht zunächst die Kommunen in der Pflicht. Das Anbindungsgebot ist das Instrument, das den Vorrang der Innenentwicklung sichern kann. Durch die drastische Aufweichung des Anbindungsgebots im künftigen Landesentwicklungsprogramm fördert die Staatsregierung aber nicht die Innenentwicklung, sondern beschwört vielmehr einen für die Innenentwicklung schädlichen Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden herauf.

- **Der Gesamtplan zum demografischen Wandel muss die Belange wachsender Teilräume berücksichtigen. Die Doppelstrategie der Staatsregierung, „Arbeitsplätze zu den Menschen“ und „Zukunftsfeste Rahmenbedingungen für kleiner werdende Kommunen bzw. Teilräume“, ist zu kurz gegriffen.**

Die Abnahme der Bevölkerung in einem Teilraum geht in Bayern einher mit einer Zunahme in anderen Teilräumen. Diese, auf den ersten Blick in den Wachstums-



regionen erfreuliche Entwicklung, führt schnell von einer Auslastung zu einer Überlastung der betroffenen Städte. Erste Anzeichen sind Wohnungsknappheit, ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum und eine Änderung der Bevölkerungsstruktur, die zu sozialen Spannungen führen kann. Bestehende Infrastrukturen, nicht zuletzt Straße und Schiene werden überlastet. Diese Probleme wachsender Teilräume werden aber etwa beim kommunalen Finanzausgleich den Problemen schrumpfender Regionen hintangestellt. Der Demografiefaktor richtet seinen Fokus allein auf schrumpfende Regionen. Die betroffenen Städte müssen für ein gesteuertes, zukunftssträchtiges Wachstum sorgen. Dabei müssen sie durch Rahmenvorgaben unterstützt werden, die den Städten einerseits genügend Raum zur eigenen Entfaltung belässt, andererseits dort einen verbindlichen Rahmen gibt, wo die kommunale Sicht alleine nicht ausreichen kann.

- **Der Gesamtplan muss sich mit den Konsequenzen jeder Maßnahme für schrumpfende und für wachsende Teilräume auseinandersetzen und die Wechselwirkungen mit anderen Herausforderungen beachten.**

Politische Entscheidungen, die sich primär den Interessen eines Teilraums annehmen, wirken oft auch mittelbar für andere Teilräume. Beispielsweise brauchen auch von Abwanderung bedrohte Städte und Gemeinden attraktiven, an die Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft und der Ziele der Energiewende angepassten Wohnraum.

Die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Disziplinen müssen beachtet werden. Die Bayerische Bauordnung enthält erstmals eine Definition des barrierefreien Bauens in Art. 2 Abs. 10. Die Neuregelung des Art. 48 BayBO führt zu einer graduellen Verschärfung der Anforderungen an die Barrierefreiheit. Es steht außer Frage, dass die barrierefreie Erreichbarkeit von Wohnungen und öffentlichen Gebäuden ein wichtiges Gut ist. Sie muss auch vorangetrieben werden. Allerdings darf nicht ungeachtet bleiben, dass jeder Eingriff in die Gebäudesubstanz zum Zwecke der energetischen Sanierung zugleich eine Pflicht zur Herstellung der Barrierefreiheit im Umfang des Art. 48 BayBO auslöst. Die Bemühungen, die energetische Sanierungsrate zu steigern, werden dadurch gefährdet. Die Gesetzesbegründung erörtert diesen Zusammenhang nicht. Es bedarf erhöhter Fördermittel, die sich ganz besonders der Kombination beider Sanierungszwecke widmen.

- **Regionale Stärken fördern**

Die Attraktivität der Regionen muss erhalten bleiben, um dem Wegzug gerade jüngerer Menschen entgegenzuwirken. Hierzu muss an die regionalen Stärken ange-

knüpft werden. Eine Maßnahme hierzu ist die Einrichtung von Technologietransferzentren durch die Hochschulen in Zusammenarbeit mit der örtlichen Wirtschaft und den Städten und Gemeinden.

- **Bund und Land müssen die Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Demografiekonzepte fördern.**

Kommunale Demografiekonzepte sind ein gutes Mittel, um vor Ort koordiniert Maßnahmen zur Neuausrichtung der Stadt oder Gemeinde hinsichtlich der demografischen Veränderungen zu ergreifen. Inhalt eines kommunalen Demografiekonzepts können Maßnahmen sein, die die Stadt oder Gemeinde zur Anpassung an die Änderung der Bevölkerungszahl und die Altersstruktur ergreifen möchte. So können kommunale Konzepte den staatlichen Gesamtplan ergänzen und Kriterien für die Verteilung staatlicher Mittel enthalten.

## **Impressum**

### **Herausgeber:**

Bayerischer Städtetag, Prannerstraße 7, 80333 München  
Tel. 089/290087-0  
E-Mail: [post@bay-staedtetag.de](mailto:post@bay-staedtetag.de)  
Internet: [www.bay-staedtetag.de](http://www.bay-staedtetag.de)

### **Verantwortlich für den Inhalt:**

Bernd Buckenhofer  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### **Redaktion:**

Thomas Kostenbader, Bayerischer Städtetag (Federführung)  
Dr. Achim Sing, Bayerischer Städtetag  
Referentinnen und Referenten des Bayerischen Städtetags

### **Umschlaggestaltung, Layout:**

Richard Stelzer, Bayerischer Städtetag  
Dr. Achim Sing, Bayerischer Städtetag

### **Druck:**

Druckerei Offprint, München

### **Copyright:**

24.06.2013 by Bayerischer Städtetag

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