

Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern

Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen

Prof. Dr. Lothar Koppers, Prof. Dr. Manfred Miosga, Dr. Detlev Sträter, Dr. Volker Höcht

Unter Mitarbeit von:

Dr. habil. Sabine Hafner, Msc Wolfgang Koschny, MSc Sven Wardenburg

Institut für angewandte Geoinformatik und Raumanalysen e.V.

Bearbeitungsstand 07.01.2018

Inhaltsverzeichnis

Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern.....	0
Inhaltsverzeichnis.....	2
Tabellen und Abbildung	6
Teil A Das Konzept der „Räumlichen Gerechtigkeit“.....	11
1 Einleitung und Aufbau der Studie.....	11
2 Der Ansatz der „Räumlichen Gerechtigkeit“.....	13
2.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse als traditionelle Ziel- und Aufgabenstellung in der Raumordnungspolitik.....	13
2.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsauftrag – mehr als nur Mindeststandards!.....	15
2.3 Gleichwertige Lebensverhältnisse verstanden als Auftrag zur Herstellung einer raumbezogenen sozialen Gerechtigkeit	19
2.4 Raumbezogene Gerechtigkeit als Leitbild	24
2.5 Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit	29
2.6 Konsequenzen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit.....	34
3 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ – was bedeutet der Verfassungsauftrag?.....	39
3.1 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ – Versuch einer begrifflichen Eingrenzung.....	39
3.2 Ungleichheit als Merkmal der räumlichen Entwicklung und ihre Ursachen	41
3.3 Räumliche Aspekte von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen in Bayern.....	43
3.3.1 Tendenzen wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Entwicklung in Bayern	43
3.3.2 Räumliche Aspekte der wirtschaftlichen Bedingungen in Bayern	51
3.3.3 Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung und der Arbeitsbedingungen	53
3.4 Was ist mit „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ gemeint?	67
3.5 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ in Bundes- und Länderverfassungen und (Planungs-) Gesetzen	70
3.6 Indikatoren „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“.....	81
3.6.1 Die raumbezogene Indikatoren- und Datenbank INKAR.....	82
3.6.2 Zur Problematik häufig verwendeter Indikatoren in wirtschafts- und beschäftigungsbezogenen Raumanalysen	85
3.6.3 Modul „Interaktive Visualisierung Regionale Strukturanalyse“ der Bundesagentur für Arbeit	93
3.6.4 Zur Verwendung von subjektbezogenen und qualitativen Daten bei der Ermittlung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“	96
3.6.5 Gibt es Schwellenwerte zur Festlegung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“?	104
3.7 Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Konzepte und Programme – Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Herstellung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ in Bayern?	105

3.7.1	Regionale Wirtschaftsförderung	107
3.7.2	EU-Strukturfonds.....	113
3.7.3	Clusterpolitik	118
3.7.4	Regionalmanagement	121
3.8	Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse	124
4	Vulnerable Lebenslagen und ihre Bedeutung zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit ...	130
4.1	Gleichwertig für wen? - warum eine subjektbezogene Perspektive jenseits von Ausstattungsmerkmalen Sinn macht.....	130
4.2	Differenzierung nach Lebensphasen und (vulnerablen) Lebenslagen.....	133
4.2.1	Lebenslagen Alleinerziehende.....	133
4.2.2	Lebenslagen Jugendliche und junge Erwachsene	136
4.2.3	Lebenslagen älterer Menschen (von Altersarmut bedroht).....	141
4.2.4	Lebenslagen prekär Beschäftigte	149
4.2.5	Familien in prekären Lebenslagen (von Armut bedrohte Haushalte).....	151
4.3	Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse	155
5	Die besondere Bedeutung der Dimension „Generationengerechtigkeit“	156
Teil B Indikatoren der Räumlichen Gerechtigkeit		159
6	Zur Frage der Messung der „Räumlichen Gerechtigkeit“	159
6.1	Die Subjektperspektive führt zur Mehrebenenbetrachtung	159
6.1.1	Verteilungsgerechtigkeit	160
6.1.2	Chancengerechtigkeit.....	161
6.1.3	Generationengerechtigkeit	161
6.1.4	Verfahrensgerechtigkeit.....	162
6.2	Bestehende Verfahren und Ansätze zur Messung von Lebensverhältnissen und Wohlstand 163	
6.3	Schlussfolgerungen für einen neuen Ansatz.....	174
6.3.1	warum ein Catch-all-Index nicht empfehlenswert ist	174
6.3.2	Ein Armaturenbrett zur Beobachtung verschiedener Aspekte der räumlichen Gerechtigkeit und Anforderungen an die Datenqualität	176
6.3.3	Überlegungen zur räumlichen Betrachtungsebene	176
6.3.4	Exkurs: Die Notwendigkeit zur Identifikation neuer politischer Handlungsräume.....	178
Teil C: Messung und Monitoring		185
7	Vorschlag für ein Konzept zur Messung und zum Monitoring „Räumlicher Gerechtigkeit“	185
7.1	Die Operationalisierung der vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit und die Suche nach geeigneten Indikatoren.....	185
7.1.1	Verteilungsgerechtigkeit	185
7.1.2	Chancengerechtigkeit.....	200

7.1.3	Verfahrensgerechtigkeit.....	211
7.1.4	Generationengerechtigkeit	211
7.2.	Die Indikatoren im Überblick und das Visualisierungskonzept	215
7.2.1	Die Indikatoren im Überblick.....	215
7.2.2	Ergänzende Messung der subjektiven Lebenszufriedenheit.....	217
7.2.3	Ein mögliches Visualisierungskonzept.....	217
7.3	Die Analyse disparitärer sozioökonomischer und räumlich-regionaler Strukturen zu Gerechtigkeitsaspekten.....	220
7.3.1	Datenverfügbarkeit und -qualität.....	220
7.3.2	Indikatoren und Indikatorensets	222
7.3.3	Kriterien und Multikriterien: Die Indikatorenmatrix	223
7.4	Atlas: Gerechtigkeitsdimensionen	225
7.4.1	Grundlage der Kartenerstellung und Berechnungen.....	225
7.4.2	Ausgangslage: Die Bevölkerungsentwicklung in Bayern bis 2030	227
7.4.3	Verteilungsgerechtigkeit – Technische Infrastruktur	229
7.4.4	Verteilungsgerechtigkeit – Wirtschaft und Arbeit.....	230
7.4.5	Verteilungsgerechtigkeit – Einkommen.....	233
7.4.6	Verteilungsgerechtigkeit – Gesundheit	235
7.4.7	Verteilungsgerechtigkeit – Nahversorgung	236
7.4.8	Verteilungsgerechtigkeit – Wohnen	238
7.4.9	Verteilungsgerechtigkeit – Sicherung und Rettung	240
7.4.10	Chancengerechtigkeit – Schule.....	241
7.4.11	Chancengerechtigkeit – Arbeit	243
7.4.12	Chancengerechtigkeit – Mobilität und Verkehr	244
7.4.13	Chancengerechtigkeit – Regionalentwicklung.....	246
7.4.14	Chancengerechtigkeit – Politik	248
7.4.15	Generationengerechtigkeit.....	249
7.5	Atlas: Die Analyse von Abhängigkeiten.....	250
7.5.1	Die Analyse der Abhängigkeit von Geburten vom verfügbaren Einkommen pro Kopf	250
7.5.2	Die Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung zum verfügbaren Einkommen pro Kopf... ..	253
7.5.3	Die Analyse der Wirkung zwischen Wanderungsbewegung und verfügbarem Einkommen pro Kopf	256
7.6	Atlas: Vulnerable Lebenslagen; Die Analyse der Situation von Alleinerziehenden	259
7.6.1	Schritt 1: Die Identifikation der Personengruppe im Raum.....	259
7.6.2	Schritt 2: Die Analyse der Ursachen von Veränderungen	262
7.6.3	Schritt 3: Die Analyse essenzieller Ausstattungen.....	265
7.6.4	Schritt 4: Die Analyse der Wohnsituation.....	270

7.6.5	Schritt 5: Die Analyse der Erwerbs- und Bildungssituation von Alleinerziehenden	271
7.6.6	Schritt 5: Die Bewertung der Situation von Alleinerziehenden in Bayern.....	275
7.6.7	Die Grenzen des Bewertungssystems mittels Datenanalyse.....	278
7.7	Die Ergänzung des Daten- und Analysespektrums: Fallbeispiele für kleinräumige geoinformationssystemgestützte Analysen	279
Teil D: Handlungsempfehlungen		287
8	Handlungsempfehlungen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit.....	287
8.1.	Einleitung	287
8.2.	Herausforderungen und Handlungsempfehlungen entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen:.....	288
8.2.1	Verteilungsgerechtigkeit	288
8.2.2	Chancengerechtigkeit.....	303
8.2.3	Generationengerechtigkeit	316
8.2.4	Verfahrensgerechtigkeit.....	321
8.3.	Schaffung einer adäquaten Wissensbasis und Datengrundlage: Verstetigung der Forschung und Aufbau eines Monitoring-Systems	325
8.3.1	Technische Erfordernisse zur Schaffung von Transparenz bei der Datenbasis	325
8.3.2	Einrichtung eines Bayerischen Forschungsinstituts gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern und eines ständigen Sachverständigenrates räumliche Gerechtigkeit.....	330
9.	Auf dem Weg zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit: wichtige Handlungsempfehlungen im Überblick	332
Literaturverzeichnis		337
Anhang	Übersicht: INKAR Indikatoren zu „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“	354

Tabellen und Abbildung

Abb. 1: Subjektbezogene und raumbezogene Zugänge zur Umsetzung des sozialstaatlichen Integrationsversprechens	25
Abb. 2: Die Umsetzung der vier Gerechtigkeitskategorien bildet das Gerüst gleichwertiger Lebensverhältnisse Entwurf: Magel/Miosga 2015	30
Abb. 3: Zusammenhänge der Gerechtigkeitsdimensionen und politische Interventionsbedarfe; Entwurf M. Miosga	35
Abb. 4: Der Anteil der atypischen Beschäftigung in Deutschland.....	58
Abb. 5: Anteil atypischer Beschäftigung*) in den Kreisen und kreisfreien Städten in Bayern 2016 .	59
Abb. 6: Bezahlte und unbezahlte Überstunden in Deutschland 1992 bis 2013.....	60
Abb. 7: Atypische Arbeitszeiten in Deutschland 1991 / 2012.....	62
Abb. 8: Gleichwertige Arbeitsbedingungen – Vermittlungsebene Arbeitsmarkt	70
Abb. 9: Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung	89
Abb. 10: Visualisierungsbeispiel Equalizer	96
Abb. 11: DGB-Index Gute Arbeit 2015 – Beispieldarstellung.....	100
Abb. 12: Ausprägungen räumlicher Politik/ Planung	106
Abb. 13: Fördergebiete der bayerischen Regionalförderung.....	110
Abb. 14: EFRE-Fördergebiete 2014 - 2020	114
Abb. 15: EFRE und ESF-Mittel nach Bundesländern 2014 – 2020.....	116
Abb. 16: INTERREG-Region Bayern – Tschechische Republik	118
Abb. 17: Daseinsvorsorge aus der Subjektperspektive.....	160
Abb. 18: Raum mit besonderem Handlungsbedarf.....	181
Abb. 19: Kartendarstellungen zu verschiedenen Aspekten räumlicher Disparitäten in Bayern.....	182
Abb. 20: Prognostizierte Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2014 und 2034	183
Abb. 21: Differenzierung des RmbH nach Stufen der Abweichung vom bayerischen Durchschnitt und ausgewählte Indikatoren	184
Abb. 22: Darstellungsvorschlag der Ergebnisse – Visualisierungskonzept	220
Abb. 23: Indikatorenmatrix	223
Abb. 24: Subjektbezogene Analyse mittels Indikatorenmatrix.....	224
Abb. 25 Mittel der Geburten zum Wachstum des vorhandenen Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013 (Streudiagramm 1).....	275
Abb. 26: Bevölkerungsentwicklung zu Zuwachs an verfügbaren Einkommen in Prozent von 2001 bis 2011 (Streudiagramm 2).....	276
Abb. 27 Mittleres Wanderungssaldo als Prozentsatz der Bevölkerung zum Zuwachs an Einkommen pro Kopf von 2001 bis 2011 (Streudiagramm 3).....	259
Abb. 28 Wanderungsbewegung von Frauen (18-50 Jahre) als Anteil aller Frauen in diesem Alter zur Erwerbslosenquote im Jahr 2011 (Streudiagramm 4)	281
Abb. 29 Alleinerziehendenquote zu genehmigten, ungenutzten Betreuungsplätzen für Kinder im Jahr 2011 (Streudiagramm 1)	282
Abb. 30 Alleinerziehendenquote zu Erwerbslosenquote im Jahr 2011 (Streudiagramm 6).....	283
Abb. 11: Vorgehensweise bei der Bewertung anhand von Indizes.....	276
Abb. 32: Streudiagramm zur Erstellung des Gesamtindexes	277

Abb. 33: Wegzugsziele von Einwohnern der Stadt Wunsiedel innerhalb von Oberfranken der letzten 10 Jahre.....	281
Abb. 34: Demographie-Viewer: Auswahl eines Ortsteils und Ansicht des Altersklassen-Diagramms	282
Abb. 35: Leerstandsgefährdungspotenzial im Jahr 2030 in der Stadt Wunsiedel	283
Abb. 36: Erreichbarkeitsanalyse von Grundschulen im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr.	284
Abb. 37: Erreichbarkeitsanalyse von Mittelschulen im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr	285
Abb. 38: Fahrtroute zur am schnellsten erreichbaren Mittelschule im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr.	286
Tabelle 1: Aufgabenfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland.....	16
Tabelle 2: Anzahl und Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Niedriglohn in Bayern und zum Vergleich in Deutschland im April 2014.....	64
Tabelle 3: Synopse von Aussagen über „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ und verwandte Themen in den Länderverfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/ Landesentwicklungsplänen der Länder in Deutschland	75
Tabelle 4: Die Begriffe „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ in den Verfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/ Landesentwicklungsplänen der Länder in Deutschland (Zusammenfassung)	78
Tabelle 5: Synopse der in den Landesverfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/-plänen genannten näheren Bestimmungen von (gleichwertigen) Arbeitsbedingungen und Hinweise zur Umsetzung.....	79
Tabelle 6: INKAR- Indikatoren in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung	83
Tabelle 7: Kernindikatoren „gleichwertige Arbeitsbedingungen“	84
Tabelle 8: Offizielle und tatsächliche Arbeitslosigkeit im Dezember 2016	88
Tabelle 9: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Bayern im Januar 2017	90
Tabelle 10: Grundsicherung für Arbeitssuchende (abs. Deutschland).....	91
Tabelle 11: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Deutschland und Bayern Januar 2017	91
Tabelle 12: Die Kennzahlen zur „Qualität der Arbeit“ und ihre Datenquellen	103
Tabelle 13: Mögliche Indikatoren zur Lebenslage Alleinerziehender	135
Tabelle 14: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung jüngerer Menschen (unter 25 Jahren) ..	138
Tabelle 15: Weitere Indikatoren zur Identifizierung von Lebenslagen jüngerer Menschen.....	141
Tabelle 16: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung älter Menschen (55 Jahre und älter).....	143
Tabelle 17: Weitere Indikatoren zur Identifizierung von Lebenslagen älterer Menschen.....	145
Tabelle 18: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung prekär Beschäftigter.....	151
Tabelle 19: Mögliche Indikatoren zur sozial und wirtschaftlich prekären Lage von Familien	154
Tabelle 20: Indikatorenkatalog des Deutsch-Französischen Sachverständigenrats	166
Tabelle 21: Indikatorenkatalog der Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ im Bundestag.....	167
Tabelle 22: Indikatoren des Trios der Lebensqualität.	168
Tabelle 23: Indikatoren des Wohlstandskompasses.	168
Tabelle 24: Indikatorenset des grünen Wohlstandsberichts 2016.....	169

Tabelle 25: Indikatoren des nationalen Wohlstandsindex (NWI 2.0).	170
Tabelle 26: Indikatoren des Raumordnungsberichts 2011.	171
Tabelle 27: Indikatorenset von Kawka: Gleichwertigkeit messen.....	172
Tabelle 28: Indikatorenset von Muthmann/ Wimmer-Fohry: Kriterien zur Messung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern	174
Tabelle 29: Vorschlag für ein Indikatorenset zur Messung räumlicher Gerechtigkeit.....	216
Tabelle 30: Korrelationskoeffizient und Bestimmtheitsmaß.....	226
Tabelle 31: Partielle Korrelationen.....	256

Kartenverzeichnis

Karte 1: Regionale Bevölkerungsentwicklung für Bayern (Veränderung 2030 gegenüber 2010)	228
Karte 2: Entsorgte/behandelte Abfallmenge pro Einwohner 2013 in kg.....	229
Karte 4: Absolute Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in tausend € je Einwohner zwischen 2000 und 2013.....	231
Karte 6: Absolute Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in tausend € je Erwerbstätigem zwischen 2000 und 2013.....	232
Karte 7: Prozentuale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2000 und 2013.....	232
Karte 8: Medianeinkommen im Jahr 2013 in €	233
Karte 9: Prozentuale Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an den Erwerbspersonen zwischen 2010 und 2013.....	234
Karte 10: Hausärzte je 100.000 Einwohner im Durchschnitt von 2000 bis 2013.....	235
Karte 11: Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Supermärkten aus Luftliniendistanz in Metern 2013	236
Karte 12: Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Grundschulen aus Luftliniendistanz in Metern 2013	237
Karte 13: Entwicklung Zahl der Wohnungen in % zwischen 2011 und 2013	238
Karte 14: Durchschnittliche Kaufwerte für Bauland in € je m ² 2012/2013.....	239
Karte 15: Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung in Minuten 2015.....	240
Karte 16: Schulabgänger ohne Abschluss im Mittel zwischen 1995 und 2013 in %	241
Karte 17: Schulabgänger ohne Abschluss 2013 gegenüber dem Mittel zwischen 1995 und 2013....	242
Karte 18: Entwicklung Unterbeschäftigte je 100 Erwerbspersonen zwischen 2009 und 2013 in %...	243
Karte 19: Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten BAB-Anschlussstelle in Minuten 2014	244
Karte 20: Pkw je 1.000 Einwohner 2013	245
Karte 21: Bewilligte Zuschüsse GRW (langfristig) in € je Einwohner.....	246
Karte 22: Summe der Kassenkredite in € je Einwohner von 1998 bis 2013.....	247
Karte 23: Summe der Entwicklung des Anteils der Zweitstimmen an den Wahlberechtigten in % von 1994 bis 2013	248
Karte 24: Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2013 (in %)	249
Karte 25: Mittel der Geburtenrate von 2003 bis 2013 pro tausend Einwohner	251
Karte 26: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013	251
Karte 27: Mittel der Geburten zum Wachstum des vorhandenen Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013.....	252
Karte 28: Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2011 in Prozent	254
Karte 29: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf in Prozent von 2001 bis 2011	254
Karte 30: Bevölkerungsentwicklung zu Zuwachs an verfügbarem Einkommen in Prozent von 2001 bis 2011.....	255

Karte 31: Anteil des Wanderungssaldos an der Bevölkerung im Durchschnitt von 2001 bis 2011	257
Karte 32: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf von 2001 bis 2011	257
Karte 33: Mittel der Wanderungszahl zum Zuwachs an Einkommen pro Kopf von 2001 bis 2011	258
Karte 34: Bevölkerungsentwicklung junger Frauen (15-40) von 2001 bis 2011	259
Karte 35: Mittleres Wanderungssaldo junger Frauen (15-40) von 2001 bis 2011	260
Karte 36: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011	261
Karte 37: Anteil wandernder Frauen als Anteil aller Frauen im Alter von 18-50 Jahren im Jahr 2011	262
Karte 38: Erwerbslosenquote 2011	263
Karte 39: Wanderungsbewegung von Frauen (18-50 Jahre) als Anteil aller Frauen in diesem Alter zur Erwerbslosenquote im Jahr 2011	263
Karte 40: Genehmigte, ungenutzte Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2011 ...	266
Karte 41: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011	266
Karte 42: Alleinerziehendenquote zu genehmigten, ungenutzten Betreuungsplätzen für Kinder im Jahr 2011	267
Karte 43: Ganztagesbetreuung; Quelle: Hochschule Anhalt	268
Karte 44: Kinderärzte pro 100.000 Einwohner 2011	269
<i>Karte 45: Kaltmiete pro Quadratmeter in € 2016</i>	<i>270</i>
Karte 46: Erwerbslosenquote in Jahr 2011	272
Karte 47: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011	272
Karte 48: Alleinerziehendenquote zu Erwerbslosenquote im Jahr 2011	273
Karte 49: Anteil Alleinerziehende ohne Berufsabschluss; Quelle: Hochschule Anhalt	274
Karte 50: Bewertungsindex	277

Formelverzeichnis

Formel 1: Steigung der Geradengleichung	276
Formel 2: Geradengleichung	276

1 Einleitung und Aufbau der Studie

Der Fragenkatalog, der dem Auftrag der Enquete-Kommission zugrunde liegt, behandelt im ersten Abschnitt allgemeine und fachübergreifende Fragen, bevor er sich einzelnen sektoralen Handlungsfeldern zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen widmet (vgl. Bayerischer Landtag LT-Drucksache 17/2482 vom 01.07.2014). Dabei wird grundsätzlich die Frage nach dem Begriffsverständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen gestellt. Dies umfasst sowohl den Aspekt von unverzichtbaren Mindestbedingungen als auch die Frage nach geeigneten Indikatoren zur Messung und Bewertung der Lebensverhältnisse. Zudem wird die Frage gestellt, ob die Instrumente der Raumordnung und Landesplanung hinreichen, um das neue Verfassungsgebot zu verwirklichen.

Die Behandlung dieser Fragen nahmen nach der konstituierenden ersten Sitzung am 2. Oktober 2014 die ersten vier inhaltlichen Sitzungen der Kommissionsarbeit ein – unterbrochen durch den Besuch im Heimatministerium. In diesen Diskussionen wurde ein breiter Konsens erzielt, dass eine philosophisch-ethische und konzeptionelle Fundierung des Enquete-Auftrags, Handlungsstrategien und Empfehlungen an den Bayerischen Landtag und die Staatsregierung zur Verwirklichung des neuen Staatsziels zu erarbeiten, von zentraler Bedeutung ist.

Die Frage, was eigentlich unter gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen zu verstehen ist, bedarf dabei einer intensiveren Betrachtung. Dies liegt auch an einer wechsellvollen und kontroversen Diskussion, die in den letzten Jahren in Politik und Wissenschaft geführt wurde angesichts deutschlandweit extrem vertiefter regionaler Disparitäten insbesondere zwischen den dramatisch schrumpfenden (ländlich-peripheren, aber auch städtischen) Regionen Ostdeutschlands und den wachsenden und wirtschaftlich prosperierenden Regionen in den alten Bundesländern. Die Vorschläge aus diesen Debatten reichen von einer Akzeptanz von tiefen Spaltungen oder gar der Aufgabe von Siedlungsbereichen bis hin zu einem Festhalten an dem politischen Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und einer (Neu-)Betonung einer Politik, die auf die (Wieder-)Herstellung eines sozialen und territorialen Zusammenhalts ausgerichtet ist¹. Da für Bayern zu diesem Themenfeld keine ausreichenden Untersuchungen und Positionierungen vorhanden sind (vgl. dazu u.a. Miosga 2015) und diese auch im Rahmen des engen Zeitplans der Enquete-Kommission nicht geleistet werden konnten, steht dieser Aspekt zu einer vertieften Betrachtung noch aus.

In der Kommission wurden die philosophisch-ethischen Aspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse intensiv diskutiert. Auf der Basis von Beiträgen aus dem Expertenkreis (s. insbesondere Koppers 2015, Magel, Miosga und Sträter 2015 und Spiller 2015) wurde eine Einigung erzielt, dass dabei in erster Linie Fragen der Gerechtigkeit zur Grundlage gemacht werden sollen. Dies knüpft an die Diskussion an, dass *Gleichwertigkeit* nicht in allen Bereichen *Gleichheit* bedeuten kann, da in heterogenen Raumstrukturen keine absolute Gleichheit in den Ausstattungen mit Leistungen der Daseinsvorsorge möglich und diese auch nicht sinnvoll ist. Vielmehr gehe es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können. Dadurch werden Gerechtigkeitsfragen mit einem Raumbezug versehen, da es um die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit einschlägiger Infrastrukturen und Dienstleistungen geht. In der Kommission hat man sich verständigt, die Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen vor dem

¹ s. Kap. 2

Hintergrund einer „räumlichen Gerechtigkeit“ zu betrachten und zu bewerten². Die Frage nach Mindeststandards oder Mindestqualitäten in der räumlichen Daseinsvorsorge soll als „räumliche Grundsicherung“ beschrieben und mit Inhalten gefüllt werden.

Die Begriffe „räumliche Gerechtigkeit“ oder „räumliche Grundsicherung“, die in der Kommission diskutiert werden, sollen im Rahmen der vorliegenden Studie auf der Basis einer intensiven Auswertung der aktuellen Literatur konzeptionell fundiert werden. Dabei werden die den Begriffen zugrundeliegenden Wertungen und normativen Setzungen auch als Ergebnisse gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse verstanden, die im Laufe der Zeit einem inhaltlichen Wandel unterworfen sein können. Zudem gilt es, die Fragen, wer welche Mindeststandards oder auch Zielhorizonte für wen in welchen räumlichen Bezugsebenen festlegt und wer entsprechende Leistungen bereitstellt, zu diskutieren.

In der fachlichen wie öffentlichen Diskussion werden gleichwertige Lebensverhältnisse häufig als Qualitäten, Zugänglichkeiten und Erreichbarkeiten von Angeboten bzw. Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge verstanden³. Diese bestimmen die Lebensumstände und Perspektiven der Menschen in besonderem Maße. Das Staatsziel sieht in gleichem Maße aber auch die Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen vor. Zur Frage, was darunter zu verstehen ist, gibt es aber vergleichsweise wenig wahrnehmbare Diskurse und einschlägige Literatur. Für die Arbeit der Enquetekommission und ihre Ergebnisfindung stellt dieses Defizit ein sowohl theoretisches als auch praktisches Manko dar. Schließlich sind ungleiche Lebensverhältnisse in erheblichem Maße durch ungleiche Allokationen ökonomischer Potentiale im Raum und eine ungleiche Teilhabe am Erwerbsleben determiniert. Dementsprechend ist die Sicherung und Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Folglich müssen hier Erkenntnisse bspw. der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Industriesoziologie, der arbeitsrechtlichen Forschung, der Regionalforschung und der Regionalökonomie oder auch aus der Planungspraxis nach nützlichen Erkenntnissen ausgewertet werden.

Nicht zuletzt stellt sich die Frage nach den Handlungserfordernissen: Wann sind gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen nicht mehr gegeben? Wann werden Mindestschwellen in der Qualität von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der Chancengewährung unterschritten, so dass Interventionsbedarf besteht? Wer muss dann wie intervenieren? Um diese Fragen beantworten zu können, sind als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage detaillierte Informationen über die Qualitäten der räumlichen Ausstattung erforderlich. Dies wirft die Frage nach einem geeigneten Messinstrumentarium für die unterschiedlichen Dimensionen und Aspekte der räumlichen Gerechtigkeit auf. Im Rahmen dieser Studie soll daher ein Beitrag zur Operationalisierung der räumlichen Gerechtigkeit geleistet und ein Vorschlag unterbreitet werden, wie räumliche Gerechtigkeit messbar gemacht werden kann. Dabei werden Fragen der Aussagekraft von Indikatoren ebenso diskutiert wie Probleme der Datenverfügbarkeit. Es wird ein Vorschlag zur Institutionalisierung der Datenbeschaffung und Auswertung unterbreitet. In Ausschnitten wird darüber hinaus versucht, im Rahmen verfügbarer Indikatoren Aussagen über regionale Disparitäten und Handlungsbedarfe zu treffen.

² Redepenning (2013) weist zurecht darauf hin, dass Räume aus sich heraus weder gerecht noch ungerecht sein können, da es sich dabei um gesellschaftliche Bedeutungszuschreibungen und Bewertungen handelt und schlägt daher vor, von einer „raumbezogenen sozialen Gerechtigkeit“ zu sprechen (S. 5). Dennoch soll dem Konsens in der Kommission folgend hier der eher metaphorische Begriff der „räumlichen Gerechtigkeit“ verwendet werden.

³ Vgl. dazu: ARL 2016: 2

2 Der Ansatz der „Räumlichen Gerechtigkeit“

2.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse als traditionelle Ziel- und Aufgabenstellung in der Raumordnungspolitik

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist seit dem Volkstentscheid im Oktober 2013 in Bayern in die Bayerische Verfassung als Staatsziel aufgenommen worden. In den Raumwissenschaften und in der Raumordnungspolitik ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein seit langem verankerter und vieldiskutierter Grundsatz. Explizit fand der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ 1975 als grundlegende Zielsetzung des Bundesraumordnungsprogramms Eingang in die Rechtssprache und wird seither hauptsächlich im Raumordnungsrecht angewandt (vgl. WIERER und STAUSKE 2005: 4). Im erstmals definierten Verständnis des Bundesraumordnungsprogramms von 1975 sind „gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne dieses Programms (...) gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist; in keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau unterschritten werden. (Deutscher Bundestag, 1975: 6).

Das Raumordnungsprogramm des Bundes sah in gleichwertigen Lebensverhältnissen eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger_innen in allen Teilräumen. Die Umsetzung der Chancengleichheit wurde durch raumbezogene staatliche Investitionsprogramme insbesondere zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung und der Wirtschaftsstruktur in ländlichen Räumen vollzogen. Die Bundesraumordnung der siebziger Jahre hatte dabei die Aufgabe, die sektoralen staatlichen Investitionen räumlich zu koordinieren und mit dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse zur Deckung zu bringen. Die räumlichen Leitbilder wie das Zentrale Orte-Konzept lieferten dafür ein aus raumwissenschaftlichen Theorien abgeleitetes Instrumentarium zur gerechten Verteilung von hierarchisch gestaffelten Angeboten der Daseinsvorsorge im Raum und sorgten für umfangreiche staatliche Investitionsprogramme zur Infrastrukturbereitstellung. Ziel ist die Angleichung rückständiger ländlicher und peripherer Gebiete an das städtische Niveau. Es kommt gleichsam zu einer infrastrukturellen „Aufrüstung“ der Dörfer durch staatliche Investitionsprogramme in Infrastrukturen (vgl. STEINFÜHRER 2015). Die Expansion im Bildungssektor in den siebziger Jahren führte zu einem massiven Ausbau der Universitäten und Fachhochschulen und zu zahlreichen Neugründungen in Mittelstädten in ländlichen Räumen.

Durch die Praxis der siebziger Jahre wuchs dem Staat die Rolle zu, für Daseinsvorsorgeinfrastrukturen zu sorgen. Durch Investitionen in die technische Infrastruktur, Bildung, die medizinische Versorgung etc. sollten die Bedingungen bereitgestellt werden für die wirtschaftliche Entwicklung, die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und die Teilhabe an den sozialen Errungenschaften des sozialen Wohlfahrtsstaates der Nachkriegsjahrzehnte. Nicht zuletzt wurde durch den Ausbau des Straßennetzes die Voraussetzung für die Automobilisierung der Gesellschaft und die Steigerung der individuellen Mobilität geschaffen.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22.12.2008 (ROG) formuliert die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. (§ 1 Absatz 2). Ziel des Gleichwertigkeitspostulats der Bundesraumordnung ist es nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 des ROG, die Entwicklungsvoraussetzungen für strukturschwache Räume zu verbessern, „insbesondere in Räumen, in denen Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist“ (ROG vom 22.12.2008).

Der Raumordnungsbericht des Bundes von 2012 definiert regionale Lebensverhältnisse als Ergebnis einer ganzen Reihe von Ausprägungen der persönlichen Lebensumstände. Diese umfassen weite Bereiche von Politik und Wirtschaft (z.B. Strukturpolitik, regionale wirtschaftliche Situation, Arbeitsmarkt, innere Sicherheit), aber auch Fragen der individuellen Versorgung mit Infrastruktur, Bildung, Mobilität und Kultur sowie der Umwelt (vgl. BBSR 2012: 16 und EINIG/JONAS 2011: 130). Daraus wird deutlich, dass es sich um eine sehr vielschichtige Aufgabenstellung handelt, in dem sich viele Teilbereiche der Gesellschaft berühren.

Das für Raumentwicklung und Raumordnung zuständige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, bis 2013 BMVBS) versteht heute gleichwertige Lebensverhältnisse als die „Gewährleistung bestimmter Mindeststandards in Bezug auf Zugang und Angebot an Daseinsvorsorge, Erwerbsmöglichkeiten und Infrastrukturausstattungen, aber auch Umweltqualitäten“ (BMVI, o. J.). Die Ministerkonferenz für Raumordnung hatte zuvor ergänzend zu den drei ersten Punkten die Gewährleistung bestimmter Umweltqualitäten benannt (vgl. MKRO 2006: 7).

Als zentralen Ansatzpunkt zur Herstellung und Verfestigung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird im Bundesraumordnungsbericht des Bundes das Ziel genannt, eine „Sockelgleichwertigkeit“, deren Schwelle dieses Mindestangebot an Leistungen darstellt, durch den Wohlfahrtsstaat zu garantieren (vgl. BBSR 2012: 16). Ungleichheiten sind also nur akzeptierbar, solange sie oberhalb dieses Sockels liegen. JONAS/EINIG beschreiben die Idee der Sockelgleichwertigkeit als „Mindestniveaus gleichwertiger Lebensbedingungen“, durch die extreme räumliche Disparitäten vermieden werden können und Gleichwertigkeit dann erreicht ist, wenn Lebensverhältnisse „auf dem Niveau der zu garantierenden Mindestniveaus angeglichen sind“ (JONAS/EINIG 2009: 131).

Das bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) hat den Grundsatz, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, früh übernommen und auch in der letzten Novellierung als wesentliches Leitziel der Landesentwicklung bestätigt (vgl. SCHULZ 2013). In Art 5 BayLplG wird in Satz 1 als Leitziel der Landesplanung formuliert, „gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten“. Dabei ist es der Leitmaßstab der Landesplanung „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange des Raums in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (Art 5, Satz 2, BayLplG vom 25.06.2012).

Im bayerischen Landesentwicklungsprogramm (LEP) von 2013 werden die gleichwertigen Lebensverhältnisse als zentrales Ziel der Landesentwicklung beschrieben. Auch hier wird von Zugängen zu Infrastrukturen, insbesondere im ländlichen Raum, als maßgeblicher Komponente ausgegangen. Dies umfasst sowohl die technischen als auch die sozialen und kulturellen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie ein ausreichendes Angebot an Wohnungen und Arbeitsplätzen (BAYERISCHE STAATSREGIERUNG 2015: 9). Darüber hinaus wird die Gewährleistung von gleichen Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne von Chancengerechtigkeit für die Bewohner aller Teilräume als Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse genannt (ebd. 2015: 9).

Die wesentlichen Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse werden auch von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) im Zugang zu Erwerbsmöglichkeiten und dem Zugang zu Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gesehen (vgl. ARL 2006: 5) Gleichwertige Lebensverhältnisse sind für die Raumordnung somit eher eine Richtungsvorgabe für die räumlich und sozial anzustrebenden Entwicklungen als ein verbindlicher, im Detail definierbarer Endzustand. Denn dieses ist unter dem Einfluss der heterogenen Interessen und Lebensentwürfe der Bürger und der Vielfalt der Gesellschaft unmöglich zu erreichen (ebd.: 7). Diese Richtungsvorgabe beinhaltet in erster Linie die „Angleichung nach oben“ derjenigen Regionen, die bisher unter dem gesellschaftlichen Durchschnitt liegen (vgl. BMVBW/BBR 2005: 22)

2.2 Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsauftrag – mehr als nur Mindeststandards!

In der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse wird immer wieder betont, dass gleichwertig nicht gleichbedeutend mit „gleich“ sein kann (vgl. BMWI 2014: 7, BARLÖSIUS 2006: 17, WIERER/STAUSKE 2005 und andere). Dabei wird häufig darauf hingewiesen, dass es auch unter idealen Bedingungen weder zu einer Gleichverteilung der Menschen und ihrer Aktivitäten im Raum kommen würde. Noch besteht die realistische Möglichkeit, allen Menschen vor dem Hintergrund einer ungleichen Verteilung im Raum tatsächlich die exakt gleichen Qualitäten in der Ausstattung mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Tragfähigkeit bereitstellen zu können („Einen U-Bahn-Anschluss in jedem Dorf im ländlichen Raum kann es nicht geben“, um den Vorsitzenden der Kommission zu zitieren). Gleichwertige Lebensverhältnisse können also nicht die Gleichverteilung aller Güter und Infrastrukturen und damit die Nivellierung aller Unterschiede bedeuten, sondern vielmehr eine Art „gleichgestellte Verschiedenartigkeit“ (BARLÖSIUS 2006: 17). Von diesem Konsens wird auch heute in der Raumordnung des Bundes grundsätzlich ausgegangen (vgl. MKRO 2006: 7). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass regionale Disparitäten und Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grad akzeptabel sind, wenn trotz Unterschiedlichkeiten und Vielfalt die annähernd gleichen Chancen für die individuelle Entwicklung bestehen und sich Abweichungen in einem akzeptablen Rahmen bewegen.

Die Hinnahme und Akzeptanz regionaler Differenzierungen bedeutet jedoch nicht, dass auf die Bereitstellung einer grundlegenden Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verzichtet werden und alles einem freien Spiel der Kräfte und einer hohen Diversität regionaler Entwicklungspfade überlassen werden kann. Im Gegenteil ist eine Art staatlich garantierte „raumbezogene Grundsicherung“ eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung dafür, dass sich regionale Differenzen entfalten können und eine Akzeptanz regionaler Unterschiede möglich ist. Die Einheit in Vielfalt erfordert auch in räumlicher Hinsicht, ein ausreichendes Maß an Zusammenhalt und Verlässlichkeit in der Absicherung von Risiken der Gesellschaft zu gewährleisten. Dabei ist im Sinne eines modernen sozialen Wohlfahrtsstaats (Sozialstaatsgebot), des Gerechtigkeitspostulats und einer Inklusionsstrategie ein möglichst hohes Qualitätsniveau der „räumlichen Grundsicherung“ anzustreben.

Diese „räumliche Grundsicherung“ sollte zudem den Charakter einer staatlich garantierten Leistung aufweisen. Dabei ist die Grundsicherung nicht alleine als eine garantierte Ausstattung mit materieller Infrastruktur zu verstehen. Vielmehr geht es um die Zugänge zu Dienstleistungen und um die erfahrbaren Qualitäten der Daseinsvorsorgeleistungen. Es geht also stärker um die Ergebnisse der Leistungserbringung, die durchaus in unterschiedlichen Formen erfolgen kann. So kann bspw. der Nahversorger in fußläufiger Erreichbarkeit durch mobilen Handel oder der Allgemeinarzt im Ort durch mobile Arztpraxen ersetzt werden, wenn im Ergebnis die Versorgungsqualität vergleichbar auf hohem Niveau bleibt.

Somit sind durch die Sicherstellung einer grundlegenden Versorgung mit Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge die Bedingungen für ein räumliches Existenzminimum zu erfüllen. Sie sind die Grundlage, um überhaupt menschenwürdige Lebensbedingungen zu sichern (vgl. SCHNEIDER 2012: 601). Aus der Sicht einiger Autoren lässt sich aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland eine Garantie der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben ableiten, die eingehalten werden müssen, damit ein flächendeckendes Existenzminimum garantiert werden kann (vgl. WIERER/STAUSKE 2005: 16f.). Dies orientiert sich an der Argumentation von STRUBELT (2006), WIERER/STAUSKE (2005) und anderen, wonach Mindeststandards im Sinne einer Sockelgleichwertigkeit der zentrale Baustein für gleichwertige Lebensverhältnisse sind. Dies wurde auch von der Ministerkonferenz für

Raumordnung im März 2016 noch einmal bekräftigt (vgl. MKRO 2016: 10). Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse kann demnach nicht erfüllt werden, wenn diese Grundbedingung nicht erfüllt ist (vgl. SCHARMANN 2015: 31).

Deshalb muss auch in dünn besiedelten, peripheren Gebieten der Zugang zu den grundlegenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge bedingungslos und mit möglichst geringen Zugangsbarrieren gewährleistet sein. Welche Bestandteile unverzichtbarer Teil der Daseinsvorsorge sind, darüber gibt es jedoch keine abschließende Definition (vgl. NEU 2009a: 10). Genau wie die Lebensverhältnisse im Ganzen unterliegen die zum Leben benötigten Infrastrukturen stetigen Veränderungen, so dass eine Liste von benötigten Standards regelmäßig aktualisiert werden muss. Dies lässt sich mit gesellschaftlichen Entwicklungsdynamiken begründen wie verbesserten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen (Einkommenszuwächse, Kaufkraftsteigerungen, Anhebung des Konsumniveaus), veränderten Präferenzmustern oder aber zunehmenden sozialen Polarisierungsprozessen und wachsender Armut. Auch erfordern technologischen Entwicklungen wie die dynamischen Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien Anpassungen bei den grundlegenden Infrastrukturen (Bsp. Entwicklung der Breitbandversorgung).

Kernbereiche einer räumlichen Grundsicherung sind die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs, Bildung, Gesundheit und ÖPNV/Mobilität (SCHARMANN 2015: 35). Außerdem können je nach Definition auch die verfügbare technische Infrastruktur, Sicherheit und Rettungsdienste, Wohnen, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, soziale Einrichtungen, Kunst-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen oder auch die Verfügbarkeit von Grünflächen als Bestandteile der Daseinsvorsorge gesehen werden.

Tabelle 1: Aufgabenfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland

Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland

Technische Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen	Ökologische Dienstleistungen
Verkehrsinfrastruktur	Kulturelle Versorgung	Gesunde Nahrungsmittel
Verkehrsdienste (Schultransport, ÖPNV)	Schule, Bildungswesen	Intakte Umweltgüter: Boden, Wasser, Luft
Kommunikationsdienstleistungen	Kinderbetreuung	Zugang zu Naturschönheiten
Energieversorgung	Gesundheitswesen und Altenpflege	Hohe Biodiversität
Wasserwirtschaft, Ver- und Entsorgung	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	Freizeitmöglichkeiten
Abfallwirtschaft	Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungswesen	
Hochwasserschutz, Deichbau	Öffentliche Sicherheit	
Wohnungswirtschaft, sozialer Wohnungsbau	Sportstätten, Friedhöfe	

Quelle: nach EINIG 2008: 18. Zit. n. KERSTEN, NEU und VOGEL 2015b, S. 9, ergänzt um Umweltdienstleistungen (Miosga)

Die Daseinsvorsorge erfüllt jedoch mehr Aufgaben als die rein physische Versorgungsfunktion bzw. die Sicherung von minimalen Existenzbedingungen. Sie fördert zugleich die soziale und territoriale Integration in die Gesellschaft, indem gesellschaftlicher Zugang und Teilhabe für alle Bürger geboten wird (KERSTEN 2006a; RIED 2016: 6). Dies rückt Bevölkerungsgruppen in den Fokus, die aufgrund von Benachteiligungen oder schwierigen Lebenslagen eine hohe Verletzlichkeit aufweisen (s. dazu Kap. 4). Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels muss die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen verstärkt auf die Bedürfnisse älterer und benachteiligter Menschen eingehen, sei es aufgrund zunehmender Mobilitätseinschränkungen oder des höheren Bedarfs an medizinischen Leistungen im Alter. Die verfügbaren Einrichtungen und Infrastrukturen müssen daher besonders für Mitglieder der Gesellschaft gewährleistet sein, die nicht über individuelle Mobilität in Form eines PKWs verfügen oder anderen persönlichen Einschränkungen unterliegen. Während dies für die meisten Menschen kein gro-

ßes Problem darstellt, können sich schon eher geringe Entfernungen für diese Personengruppen existenzgefährdend auswirken. Ein selbstbestimmtes Leben ist dann nicht mehr möglich, sondern es entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber anderen Mitgliedern der Gesellschaft. Sie würden so der einfachsten Form der Integration in die Gesellschaft beraubt.

Unterschiedliche Zugänge zur Daseinsvorsorge gehören zu den entscheidenden Faktoren, die die Lebensverhältnisse negativ beeinflussen können. Während sich manche Ausprägungen nur einschränkend auswirken, kann sich das Fehlen bestimmter Infrastrukturen sehr drastisch bemerkbar machen. So kann zum Beispiel eine große Entfernung zu medizinischen Notfalleinrichtungen wie Rettungsdiensten oder Krankenhäusern das Leben durch die nicht gewährleistete Sofortbehandlung im Notfall verkürzen (vgl. GRZIWOTZ 2015: 27). Mangelhafte Daseinsvorsorge bzw. fehlende Infrastrukturen sind deshalb auch wesentliche Push-Faktoren, die Abwanderung von Bürgern und Unternehmen aus diesen Gebieten begünstigen (vgl. MIOGA 2015: 18). Die zu definierenden Mindeststandards legen die Untergrenze des jeweils akzeptablen Niveaus fest und müssen für jeden Teilbereich der Daseinsvorsorge einzeln definiert werden. Damit diese Untergrenze nicht gerissen wird, müssen die Mindeststandards unbedingt eingehalten und als staatlich zu garantierender Anspruch verstanden werden.

Ob die Angebote in der Praxis durch die öffentliche Hand oder die Privatwirtschaft angeboten werden, ist für die Lebensverhältnisse der Bürger erst einmal unbedeutend, solange für die Bereitstellung drei Kriterien erfüllt sind: Erstens die **Verfügbarkeit** der Leistung, zweitens die **Finanzierbarkeit** und drittens die **Erreichbarkeit** (vgl. RIED 2016: 6). In keinem dieser drei Bereiche darf eine Zugangsbarriere aufgebaut werden. Das heißt jedoch auch, dass die öffentliche Hand die Versorgung sicherstellen und dann Alternativen bereitstellen muss, wenn diese nicht durch private Akteure geleistet werden (vgl. BLOETEVOGEL/DANIELZYK 2006: 66).

Werden die definierten Mindeststandards am jeweiligen Ort in einem Bereich der Daseinsvorsorge nicht eingehalten, so steht der Staat, der die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu seinem Auftrag gemacht hat, in der Pflicht. Es muss also zu Interventionen durch den Staat kommen, durch die dieser Mangel behoben wird. In welcher Form diese Interventionen erfolgen müssen, hängt spezifisch vom jeweiligen Mangel ab. Zur Sicherung der einzelnen Bestandteile der Daseinsvorsorge werden Standards in der Regel von den jeweiligen Fachplanungen in Form von Normen und Richtwerten der Ausstattung vorgegeben, Erreichbarkeitskriterien werden dagegen in einigen Fällen auch von der Raumordnung vorgegeben (vgl. BMVBS 2010a: 3). In Bayern gibt es bisher keine flächendeckenden Aussagen zu möglichen Mindeststandards, auf die zurückgegriffen werden könnte. Zwar nennt das Landesentwicklungsprogramm von 2013 an vielen Stellen die Sicherung der Daseinsvorsorge als wichtige Maßnahme, konkrete Zielsetzungen wie diese aussehen soll, sind darin allerdings nicht zu finden (vgl. Bayerische Staatsregierung 2013). Im Gegenteil: im Gegensatz zu früheren Versionen des LEP wird im derzeit gültigen LEP bspw. auf die Darstellung von Ausstattungskatalogen für Zentrale Orte höherer Hierarchiestufen bewusst verzichtet. Werden Hinweise zu Mindeststandards gegeben wie bspw. durch Verweise auf die Nahverkehrsrichtlinie bei der Erreichbarkeit Zentraler Orte höherer Hierarchiestufe mit dem ÖPNV, so werden diese als unverbindliche Richtwerte und nicht als Garantien verstanden (vgl. BOß und MIOGA 2016).

Die Definition von Mindeststandards muss sich zudem an den Zielgruppen orientieren, die am meisten darauf angewiesen sind. Das heißt bspw., dass Aussagen zur Erreichbarkeit von Einrichtungen grundsätzlich auf Basis der ÖPNV-Erreichbarkeit getroffen werden sollten. Aussagen zur Mindestqualitäten der Angebote können jedoch nur schwer getroffen werden. So kann zwar der Standard vorgegeben werden, dass ein Hausarzt in einer bestimmten Entfernung erreichbar sein muss, aber zur Qualität der Behandlungen kann über die Definition von Mindeststandards keine Aussage getroffen werden.

Worin eine notwendige Grundversorgung besteht und wie diese im Detail ausgeprägt sein sollte, muss Teil eines intensiven politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses sein. Die Mindestanforderungen an die Daseinsvorsorge müssen so gesetzt sein, dass dadurch eine Sicherung der Teilhabe für möglichst alle Teilnehmer der Gesellschaft gewährleistet ist. Die Festlegung von existenzsichernden Mindestqualitäten darf jedoch nicht bedeuten, dass eine bessere Ausstattung auch in peripher gelegenen Kommunen nicht mehr angestrebt werden muss. Verbesserungen und eine Versorgung auf möglichst hohem Niveau sollten weiterhin das Ziel sein, während die Mindestniveaus nur eine untere Grenze der zumutbaren Qualitäten bilden. Die Daseinsvorsorge und die verschiedenen Hierarchieebenen der Erreichbarkeit von Gütern und Einrichtungen der verschiedenen Bedarfskategorien sollten grundsätzlich über ein glaubwürdiges und funktionsfähiges System Zentraler Orte sichergestellt sein. Grund- und Mittelzentren in guter Erreichbarkeit und mit entsprechender Ausstattung können große Teile der Grundversorgung sicherstellen. Dafür ist allerdings ein funktionierendes Zentrale-Orte-Konzept in der Landesentwicklungsplanung nötig, dass wahrzunehmende Versorgungsfunktionen der jeweiligen Zentren und eine entsprechende Netzdichte vor allem an Grundzentren definiert.

Dieses Prinzip, eine Grundsicherung am Existenzminimum zu gewährleisten, kann durch die raumbezogene Bereitstellung von Unterstützungsleistungen in guter Erreichbarkeit und barrierefreier Zugänglichkeit erfüllt werden. Die ARL (2016) hat diesen Gedanken in ihrem aktuellen Positionspapier aufgegriffen. Zum einen bestätigt sie, dass sich der Auftrag an die öffentliche Hand, Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorzuhalten, aus verschiedenen Fundamentalnormen der Verfassung ableiten ließe (S. 3). Bei der Frage, wie die Aufgabe der Daseinsvorsorge zu verstehen ist, beruft sich die ARL auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1984, das die Daseinsvorsorge als eine öffentliche Aufgabe verstanden hat, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 66, 248, 258 zit. nach ARL 2016: 3). Kern der Daseinsvorsorge sei damit die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz.

Was darunter zu verstehen ist, definiert die ARL in Anlehnung an die Maslow'sche Bedürfnispyramide (vgl. MASLOW 1943). Danach können menschliche Bedürfnisse in unterschiedliche aufeinander aufbauende Stufen eingeteilt werden: Die erste Stufe beschreibt die physiologische Grundbedürfnisse wie Essen, Trinken, Schlafen, Wohnen. Die zweite Stufe bildet die Befriedigung von Sicherheitsbedürfnissen (Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Schutz vor Naturgewalten). Auf der dritten Stufe stehen soziale Bedürfnisse (Bildung, Zusammenhalt, Erreichbarkeit), auf der vierten folgen auf das Individuum bezogene Prestigebedürfnisse (Erfolg, Wertschätzung, Macht) gefolgt von den Bedürfnissen nach Selbstverwirklichung (Kunst, Kultur, Ästhetik, Selbstzufriedenheit, Selbstverwirklichung).

Durch den Anspruch auf staatliche Transferleistungen zur Mindestsicherung von Grundbedürfnissen bei nachgewiesenem Bedarf wird der öffentliche Auftrag, die Sicherung der physiologischen Grundbedürfnisse als Existenzminimum zu gewährleisten, deutlich. In räumlicher Hinsicht spielen dabei bspw. der Zugang zur Nahversorgung und das Angebot an erschwinglichem Wohnraum eine Rolle. Auf der zweiten Stufe tragen staatliche Leistungen wie Polizei, Brandschutz und Katastrophenschutz, Gesundheitswesen, Energieversorgung und Telekommunikation dazu bei, dass individuelle Sicherheitsbedürfnisse zur Existenzabsicherung befriedigt werden können und die persönliche Sicherheit des Individuums und die Absicherung von Eigentumsrechten gewährleistet werden (ARL 2016: 3).

Für die ARL ist die Aufgabe der Daseinsvorsorge mehr als die Absicherung eines Existenzminimums. Vielmehr geht es „um die Sicherstellung von Grundbedürfnissen und somit die Schaffung von Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung“ (ARL 2016: 3). Dafür spielt die dritte Stufe der Bedürfnispyramide eine wesentliche Rolle. Dort „lassen sich z. B. der Zugang zu Bildungseinrichtungen oder Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe einordnen. Die Chancengerechtigkeit – im Sinne der Mög-

lichkeiten zu und Verwirklichung von Chancen für das Individuum – wird wesentlich von den infrastrukturellen Rahmenbedingungen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Pflege, Kultur usw. geprägt“ (a.a.O.). Die Aufgabe des Sozialstaats ist es, diese infrastrukturellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Allerdings sind diese infrastrukturellen Rahmenbedingungen teils räumlich unterschiedlich ausgeprägt und damit aus einer raumbezogenen Gerechtigkeitsperspektive „gleichzeitig Ausdruck und Ursache für eine Benachteiligung oder Bevorzugung von gesellschaftlichen Gruppen“ (a.a.O.).⁴

2.3 Gleichwertige Lebensverhältnisse verstanden als Auftrag zur Herstellung einer raumbezogenen sozialen Gerechtigkeit

Das Sozialstaatsverständnis, das die ARL in ihrem Positionspapier und auch andere Autoren zugrunde legen, geht folglich weit über eine Absicherung des Existenzminimums hinaus und bezieht die Rahmenbedingungen, die für eine individuelle Entwicklung und zur Nutzung von Chancen in der Gesellschaft notwendig sind, mit ein. So wird betont, dass die Bereitstellung einer Versorgung mit existenziell notwendigen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu wenig ist, um den Staatsauftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, ausreichend zu definieren. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden dadurch in einen erweiterten normativen Kontext eingebettet. WIERER/STAUSSKE vertreten die Auffassung, dass gleichwertige Lebensverhältnisse als Ergebnis des in § 20 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) verankerten Sozialstaatsprinzips zu sehen sind. Dieses zentrale Prinzip unserer Gesellschaft und Politik beinhaltet den Auftrag an den Gesetzgeber die Sozialordnung im Sinne des sozialen Ausgleichs, sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu regeln (vgl. PAPIER/KRÖNKE 2012: 124 ff.).

Für KERSTEN bildet der Gleichwertigkeitsgrundsatz in Grundgesetz und Raumordnung den entscheidenden Legitimationsbaustein für die wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung der Bundesrepublik (vgl. KERSTEN 2009: 25). In Verbindung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, das im Sozialstaatsprinzip das Gebot sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit und den Auftrag an den Staat zur „Herstellung erträglicher Lebensverhältnisse für alle“ ausgemacht hat, wird das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse somit zum räumlichen Pendant des Sozialstaatsprinzips (vgl. KERSTEN 2006: 245).

KERSTEN, NEU und VOGEL (2015 a und b) sehen in der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen folglich ein wesentliches Element des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates. Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip lässt sich als Auftrag interpretieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Zum einen soll die Teilhabe möglichst breiter Bevölkerungsschichten an den Errungenschaften des sozialen Sicherungssystems, an Bildung und einem modernen Gesundheitssystem die soziale Integration fördern. Zum anderen soll auch auf einer regionalen Ebene der Zugang zu den Errungenschaften der Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft in allen Teilräumen auf vergleichbare Weise durch die möglichst flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge ermöglicht werden.

Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird dabei als eine Angleichung an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau verstanden und hat eine aktive Politik zur Verringerung von Ungleichheiten

⁴ Unklar ist jedoch, warum sich die ARL auf eine Betrachtung der unteren drei Stufen der Maslow'schen Bedürfnispyramide beschränkt. Gerade vor dem Hintergrund des sozialstaatlichen Integrationsversprechens und vor dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ist zu diskutieren, welche Beiträge Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auch in ihrer raumbezogenen Verfügbarkeit und Zugänglichkeit auf der vierten und fünften Stufe spielen können. HARVEY (2009) weist in seinem Verständnis von räumlicher Gerechtigkeit darauf hin, dass auch Fragen der Repräsentation eine wesentliche Rolle spielen. So könnten räumliche Strukturen die Entwicklung eines äußeren und inneren Ichs bedeutend beeinflussen und somit zu Ungerechtigkeiten beitragen (vgl. dazu auch REDEPENNING 2013).

zwischen territorial definierten Teilräumen zur Folge. Dies wird aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Rahmensetzungen abgeleitet (vgl. KERSTEN, NEU und VOGEL 2015b: 16ff.): Zum einen sind Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erforderlich, damit die Bürgerinnen und Bürger eine Reihe von grundrechtlichen Freiheiten effektiv wahrnehmen und ihre Persönlichkeit frei und gleich entfalten zu können. Dazu gehören Angebote des Gesundheitswesens zur Gewährleistung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG), Zugang zu Kommunikationsmedien, um das Recht auf Information und freie Meinungsäußerung ausüben zu können (Art. 5 Abs. 1 GG), eine moderne Mobilitätsinfrastruktur, um die Bewegungsfreiheit und freie Berufswahl zu ermöglichen, Schul- und Bildungsangebote, um die Erziehung der Kinder zu ermöglichen (Art. 7 GG). Die Bereitstellung von familienunterstützenden Einrichtungen lässt sich aus dem besonderen Schutz von Ehe und Familie ableiten, die freie Berufsausübung erfordert wirtschaftsnahe Infrastrukturen (Art. 12 GG). Der Staat ist verpflichtet, diese Grundrechte zu gewährleisten. Verfassungsrechtlich haben Infrastrukturen der Daseinsvorsorge folglich eine Doppelfunktion. Zum einen gewährleisten sie die individuelle und zugleich kollektive Freiheitsentfaltung der Bürgerinnen und Bürger. Zum anderen haben alle Bürgerinnen und Bürger durch den Gleichheitsgrundsatz und die Diskriminierungsverbote einen Anspruch auf Teilhabe an den Gewährleistungen der Daseinsvorsorge (vgl. KERSTEN, NEU und VOGEL 2015b: 17).

Die staatlich zu garantierenden Vorleistungen werden dabei entweder als Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bezeichnet (BÄRLOSIOUS), oder als öffentliche Güter konzipiert (BÖHNKE, KERSTEN, KLENK, NEU und VOGEL 2015). Dabei verstehen BÖHNKE et al. unter öffentlichen Gütern „Güter, Dienste und Institutionen, auf die die Bürgerinnen und Bürger für ihre freie und gleiche Entfaltung in einer demokratischen Gesellschaft existenziell angewiesen sind. Sie umfassen die Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen, medizinische und pflegerische Dienste, soziale Sicherheit sowie die Kinderbetreuung, die Schul- und Weiterbildung, aber auch die Verwaltung und Rechtsprechung“ (S. 13). Öffentliche Güter begründen dabei den sozialen Zusammenhalt, eröffnen individuelle und kollektive Freiheitsräume und schaffen gesellschaftlichen Wohlstand. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Gütern zu garantieren und die Finanzierung öffentlicher Güter durch Steuern, Gebühren und Beiträge zu sichern und die Qualität öffentlicher Güter zu gewährleisten (ebd. S. 14). BÖHNKE, KERSTEN, KLENK, NEU und VOGEL (2015) sehen in wachsenden gesellschaftlichen Disparitäten den Ausdruck der mangelnden Verfügbarkeit und der Unzugänglichkeit der öffentlichen Güter (S. 13). Die Bereitstellung qualitativvoller öffentlicher Güter wird als eine gesellschaftspolitische Schlüsselaufgabe hervorgehoben, um die soziale Teilhabe und ein gerechtes Zusammenleben in allen Teilräumen zu ermöglichen (BÖHNKE, KERSTEN, KLENK, NEU und VOGEL 2015). Dabei wird in der Diskussion deutlich, dass die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein Prinzip von existenzieller Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ein konstitutives Element des demokratischen Sozialstaats ist.

Im Rahmen der Arbeitsteilung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland fallen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in den Regionen und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundsätzlich in die Kompetenz der Länder. Im Zuge der Föderalismusreform ist die explizite Aufgabe, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern und herzustellen, dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Demnach fällt dem Bund nur dann das Gesetzgebungsrecht in zahlreichen Bereichen zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 74 GG).

Die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge und damit auch die Gewährleistung angemessener Teilhabechancen in allen Teilräumen ist jedoch ein grundlegender politischer Auftrag, der alle staatlichen Ebenen betrifft und über den sich der demokratische Wohlfahrtsstaat in entschiedener Weise legitimiert (KERSTEN, NEU und VOGEL 2015a: 2). Auf diese Weise gewährleistet die Daseinsvorsorge die soziale

und die territoriale Integration von Städten, Regionen, Ländern, der Bundesrepublik und weiter gefasst auch der Europäischen Union (ebd.: 2). Im Falle der Bedrohung des territorialen Zusammenhalts rechtfertigte dies auch das Eingreifen des Bundes analog zu anderen Gemeinschaftsaufgaben wie die des Küstenschutzes oder der Regionalen Wirtschaftsentwicklung (vgl. KERSTEN, NEU und VOGEL 2015 a und b)⁵.

Allerdings werden die öffentlichen Güter und Infrastrukturen, die Teilhabe gewährleisten, Entfaltung ermöglichen und den sozialen Zusammenhalt sichern, mittlerweile nicht mehr alleine vom Staat bereitgestellt, sondern in hybriden Kooperationsformen gemeinsam mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren produziert. Dies spiegelt ein grundlegend verändertes Staatsverständnis wider, dass sich in den letzten Dekaden herausgebildet hat und zu neuen Formen der Aufgaben- und Arbeitsteilung geführt hat. In der deutschen Debatte wird dies dargestellt als Wandel vom Versorgungsstaat, der die Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeleistung selbst erbringt, hin zum Gewährleistungsstaat, der nur noch regulativ sicherstellt, dass die Leistungen erbracht werden. Die Erbringung der Leistungen wird aber vornehmlich privatwirtschaftlich Tätigen überlassen (vgl. KERSTEN 2006). In der angelsächsischen Diskussion wird dieser Prozess als Transformation des hegemonialen Staatsverständnisses vom vorsorgenden keynesianischen nationalen Wohlfahrtsstaat (welfare state) hin zum neoliberalen Wettbewerbsstaat (workfare state) konzipiert (vgl. JESSOP 1999).

Mit dem veränderten Staatsverständnis wurde die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vermehrt privaten Akteuren überlassen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Telekommunikation, Energieversorgung, Postwesen, Bahnverkehr und Wohnungswesen, die einer umfangreichen Privatisierung und Finanzialisierung (vgl. HEEG 2013) unterworfen und damit auch der Spekulation und Profiterzielung ausgesetzt wurden. Seit den 1980er Jahren erfolgten mehrere Wellen von Maßnahmen der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, die der Auffassung folgten, dass die private Wirtschaft in der Lage ist, Daseinsvorsorgeleistungen effizienter und kostengünstiger zu erbringen. Die angespannte finanzielle Situation vieler öffentlicher Haushalte förderte diese Tendenzen zusätzlich, um durch Privatisierungen zumindest kurzfristige Entlastungseffekte zu erzielen.

GERSTELBERGER und SIEGL (2009) unterscheiden dabei drei Phasen der Privatisierung. Die Phase vor 1990, die im Wesentlichen durch den umfangreichen Verkauf von staatlichen Unternehmensbeteiligungen geprägt war, die Phase der Privatisierung v.a. der netzgebundenen Infrastruktur (Postwesen, Telekommunikation und Bahn, aber auch bei Energie- und Versorgungsunternehmen) in den 1990er Jahren und schließlich seit den späten 1990er Jahren die verstärkte Privatisierung der regionalen, sozialen und kulturellen Infrastruktur, wovon besonders der Gesundheits- und Pflegebereich sowie öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und der Bildungssektor betroffen waren. Daneben führten auch Liberalisierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene zur Öffnung der Märkte zu einem verstärkten Deregulierungsdruck, der auch auf der Ebene der Daseinsvorsorge wirksam wird (bspw. in der Energie- und der Wasserwirtschaft). Der Druck auf die öffentlichen Finanzen entstand jedoch auch durch die steuerpolitischen Umverteilungsprozesse zugunsten der Unternehmen, die ab den 1980er Jahren ausgelöst wurden (vgl. GERSTELBERGER und SIEGL 2009: 12). Zudem schien vielen Kommunen die Privatisierung ein probater Weg, um den wachsenden Servicebedürfnissen der Bevölkerung bei immer knapperen Mitteln zu begegnen.

Allerdings ist mit der Privatisierung in der Mehrzahl auch eine Verringerung der Versorgungsintensität und -qualität verbunden, ohne dass die gewünschten kostensenkenden Effekte in voller Breite erzielt werden konnten. In räumlicher Hinsicht wirkte sich vor allem der Rückzug aus der Fläche als eine Form des raumbezogenen Sozialabbaus aus. Direkt zu spüren ist dieser Rückzug bei der Deutschen Bahn, die

⁵ KERSTEN, NEU und VOGEL (2015 a und b) schlagen daher vor, eine „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ als Bund-Länder-Initiative einzuführen.

den Regionalverkehr zugunsten des Ausbaus der Hochgeschwindigkeitsstrecken und -züge deutlich reduzierte. Dadurch haben sich insbesondere in den peripheren ländlichen Räumen die Anbindungsqualitäten verschlechtert und die Bedingungen der öffentlich gewährleisteten Mobilität erschwert. Ebenfalls Qualitätsverluste sind durch den Rückzug der Postdienstleistungen aus der Fläche zu verzeichnen. Zahlreiche Postämter wurden geschlossen. Im besten Falle werden Service-Punkte in Einzelhandelsgeschäften mit reduziertem Angebot aufrechterhalten. Mit der Schließung der Postämter und der Ausgliederung und Privatisierung der Bankdienstleistungen ist ebenfalls eine Ausdünnung der Bankfilialen im ländlichen Raum verbunden, wobei viele Geschäftsbanken nachziehen, ihr Filialnetz reduzieren und sich teilweise komplett aus der Fläche zurückziehen. Mit der Zusammenlegung und Schließung von Krankenhäusern ist eine verschlechterte Erreichbarkeit in der medizinischen Versorgung verbunden.

Mit diesen Privatisierungsfolgen sind für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar in den betroffenen Kommunen spürbare Verschlechterungen im Angebot der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verbunden: aufgelassene Bahnhöfe verfallen, andere, die noch angedient werden, werden weniger gepflegt, weisen aber keine Verkaufsstellen mehr auf, die Wartebereiche vergammeln oder werden geschlossen. Die Schließung von Postämtern und Bankfilialen schwächen die Funktionalität der Ortskerne. Solche Leerstände wirken negativ auf ihr städtebauliches Umfeld. Die Konzentration der Bereitstellung moderner Telekommunikationsangebote auf lukrative Märkte in den Verdichtungsräumen verschlechtert vergleichsweise die Standortqualitäten ländlicher Kommunen. Solche direkt erlebbaren Verschlechterungen der Dienstleistungsangebote führten in der Vergangenheit öfter zu Protesten und zu Bürgerinitiativen (bspw. zum Erhalt des Bahnhofsgebäudes oder der Postfiliale). Schließlich ist der Abbau des Dienstleistungsangebotes vor Ort auch ein Push-Faktor bei Abwanderungsüberlegungen – auch für Unternehmen.

Weniger unmittelbar spürbar sind andere Effekte der Privatisierung. Diese lassen sich aufteilen in Effekte, die über Veränderungen auf den Arbeitsmärkten vermittelt werden, und solche, die die Kommunen finanziell und hinsichtlich ihrer Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten betreffen. Mit der Privatisierung ist auch ein Abbau der Arbeitsplätze innerhalb der neuen privaten Unternehmen verbunden, die nun im Bereich der Leistungserbringung tätig sind. Zwischen 1989 und 2007 wurden bundesweit bei Bahn, Post, in der Energie und Wasserversorgung, bei Telekommunikation und bei Krankenhäusern etwa 635.000 Arbeitsplätze abgebaut (vgl. BRANDT und SCHULTEN 2008: 3, zit. n. GERSTELBERGER und SIEGL 2009: 19). Mit dem Arbeitsplatzabbau ist häufig eine Konzentration auf zentrale Betriebsstätten verbunden, die sich in der Regel in den Städten befinden. Auch dadurch ist eine erhebliche Schwächung ländlicher Räume ausgelöst worden. Zudem verlieren die Kommunen durch die Delegation der Aufgabenerfüllung an private Träger an Einflussmöglichkeiten auf die Art und Weise und auch die Qualität der Leistungserbringung. Auch das kann zu einer Verschlechterung der Qualität der Leistung führen und zu einer Benachteiligung. Auch werden Teile der Leistungen wie bspw. im Bereich der Lieferservices mittlerweile von Menschen erbracht, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen oder als Ein-Personen-Unternehmen tätig sind und dem Niedriglohnssektor zugerechnet werden müssen.

Eine wichtige Folge aus den seit den 1980ern vorgenommenen sog. Liberalisierungen und Privatisierungen wichtiger Bestandteile der Daseinsvorsorge ist der Rückgang von Quantität und Qualität der Angebote in den dünn besiedelten und wirtschaftlich kaum rentablen Gebieten. Grund dafür ist der höhere ökonomische Zwang, dem die Anbieter ausgesetzt waren, bei gleichzeitig in vielen Fällen höheren Kosten für die Nutzer (z.B. Breitbandausbau). Diese Liberalisierungsprozesse haben also die Versorgungsqualität ländlicher Räume verringert und Versorgungslücken entstehen lassen. Daraus ergibt sich die Gefahr der Abkopplung der weniger profitversprechenden Räume in der Peripherie von den sozial-räumlichen Gesamtentwicklungen, während sich Ressourcen und Macht in den Zentren bündeln (vgl. SCHNEIDER 2012b: 531)

Somit bleibt die „Transformation des Staates“ (LEIBFRIED und ZÜRN 2006; zit. n. BÄRLOSIOUS und SPOHR 2014) vom Interventionsstaat, der sich auf zwei Großkomponenten des staatlichen Eingriffs konzentriert – nämlich die möglichst flächendeckende Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und den Wohlfahrtsstaat durch den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme – zum neoliberalen Wettbewerbsstaat nicht folgenlos (vgl. BÄRLOSIOUS und SPOHR 2014: 236f.). „Besonders in ländlichen Regionen, in denen einerseits Prozesse der De-Industrialisierung stattfinden und die andererseits am Wandel zur globalisierten Wissensgesellschaft kaum teilhaben, sind die Konsequenzen überdeutlich: Die für die wohlfahrtsstaatliche Industriegesellschaft charakteristischen Infrastrukturen wie Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung und öffentlicher Verkehr werden ausgedünnt und jene Infrastrukturen, die Vorleistungen für die globalisierte Wissensgesellschaft erbringen, nicht oder nur auf einem niedrigen Niveau aufgebaut (z. B. Breitbandkabel).“ Dabei gehen diese ökonomischen Wandlungsprozesse den Prozessen des demografischen Wandels wie Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung, einbrechende Geburtenrate und starke Alterung in der Regel voraus und nicht umgekehrt, wie es politische Rechtfertigungsmuster gerne behaupten. Mangelhafte Daseinsvorsorge bzw. fehlende Infrastrukturen sind deshalb einer der wesentlichen Push-Faktoren, die Abwanderung von Bürgern und Unternehmen aus diesen Gebieten begünstigen (vgl. MIOGA 2015: 18).

Durch die Ökonomisierung und Privatisierung der Leistungserbringung und den Rückzug der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche drohen diese zu ungleichheitsrelevanten Gütern und Ressourcen zu werden, die nicht mehr sozialstrukturell und räumlich unabhängig Teilhabe- und Partizipationschancen garantieren, sondern stattdessen Ursache sozialer Bevorzugungen und Benachteiligungen sind (BARLOSIOUS und SPOHR 2014: 248). Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels muss die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen verstärkt auf die Bedürfnisse älterer und benachteiligter Menschen eingehen, die sich zum Beispiel durch eine sinkende Mobilität oder einen höheren Bedarf an medizinischen Leistungen im Alter ergeben. Die verfügbaren Einrichtungen und Infrastrukturen müssen daher besonders für Mitglieder der Gesellschaft gewährleistet sein, die nicht über individuelle Mobilität in Form eines PKWs verfügen oder anderen persönlichen Einschränkungen unterliegen.

Allerdings wäre es falsch, aus den Prozessen der kontinuierlichen Vertiefung regionaler Disparitäten und räumlicher Differenzen in der Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge die Schlussfolgerung zu ziehen, sich vom Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu verabschieden. Kersten (2006: 248) resümiert: „Wer das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft – verabschieden möchte, muss sich bewusst sein, dass er einen der ganz zentralen Legitimationspfeiler unserer politischen Ordnung verändert.“ Vielmehr genüge es nicht, den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse schlicht in Frage zu stellen. „Es bedarf vielmehr eines neuen argumentativen Angebots – eines neuen Leitbilds, das gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge einer räumlichen Differenzierung zugänglich ist.“ Wie ein solches Leitbild gestaltet sein kann und welche Konsequenzen daraus für ein angemessenes Staatsverständnis und die Ausgestaltung der organisierenden Institutionen gezogen werden müssen, muss intensiv diskutiert werden.

Jens KERSTEN, Claudia NEU und Berthold VOGEL bezeichnen den Prozess des Rückzugs des Staates aus der Fläche als „De-Infrastrukturalisierung“ (2012) und sehen darin eine „neue soziale Frage“ (vgl. a. BÄRLOSIOUS und SPOHR 2014). Studien belegen, dass sehr geringe Angebote der Daseinsvorsorge zu einer Aushöhlung des öffentlichen Lebens führen können. In der Praxis bedeutet dies, dass dort, wo es kaum Angebote der Daseinsvorsorge gibt, eine größere soziale Spaltung in der Gesellschaft vorliegt, die Integration der Bewohner beispielsweise in den Arbeitsmarkt schlechter ist und weniger zivilgesellschaftliches Engagement entwickelt wird (vgl. NEU 2009: 84f.). Die Sicherung der Daseinsvorsorge erfüllt damit sowohl materielle als auch soziale Grundbedürfnisse, auf die nicht verzichtet werden kann.

Die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge beeinflussen die Lebenschancen der Menschen in räumlicher Hinsicht durch ihre Verfügbarkeit vor Ort und zielen auf eine flächendeckende soziale Integration. KERSTEN (2006: 246) betont dabei die Bedeutung der raumgreifenden Daseinsvorsorgenetze für die soziale Integration des einzelnen Bürgers, die ganz wesentlich von seinem Zugang zur netzbasierten Wasser- und Energieversorgung sowie zur Straßen-, Eisenbahn- und kommunikativen Infrastruktur abhängt: „Die Ausgestaltung dieser Netze strukturiert für den einzelnen Bürger aber zugleich auch seine Partizipation an den nicht unmittelbar netzbasierten Sektoren der Daseinsvorsorge wie z. B. der medizinischen Versorgung und dem Schul- und Bildungsangebot. Damit hat die netzbasierte Daseinsvorsorge nicht nur eine technische, sondern vor allem auch eine individual- und sozialpsychologische Seite und ist eminent politisch.“

Die Infrastrukturen haben folglich die Funktion, eine Entfaltung der Persönlichkeit zu ermöglichen und bilden dadurch „Scharniere der Vergesellschaftung und sozialen Integration“ (BÄRLOSIOUS und SPOHR 2014: 242). Durch ihre örtliche Fixierung strukturieren sie die Gesellschaft in räumlicher Hinsicht. Folglich garantiert der räumliche Zugang zu Infrastrukturen oder versagt die Abkoppelung davon soziale Teilhabe- und Partizipationschancen und beeinflusst damit die Möglichkeiten der Selbstverwirklichung. Dadurch wirken Infrastrukturen sozial strukturierend: „Sind die Chancen, an den infrastrukturellen Leistungen von Bildung, Gesundheit, Kommunikation, Mobilität etc. teilzuhaben, erschwert oder gar verhindert, dann werden daraus mit großer Wahrscheinlichkeit soziale Benachteiligungen resultieren.“ (ebd.) Die Benachteiligungen beziehen sich auf die Möglichkeit, Rechte und Anrechte zu realisieren und damit auf die Verwirklichung der Bürgerrechte. Daher geht es bei der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in der Fläche nicht in erster Line um die Verteilung von Gütern und Ressourcen, sondern darum, ob Zugänge zur Gesellschaft, soziale Integration und Optionen der Entwicklung der Persönlichkeit vorhanden und gesichert sind.

Der eher zurückhaltend agierende Gewährleistungsstaat stößt jedoch offensichtlich an seine Grenzen und scheint in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht in der Lage zu sein, in ausreichendem Maße für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen. Die Sicherung des sozialen Zusammenhalts auch in einer räumlichen Perspektive fordert wieder eine verstärkte Gestaltung durch den Staat und eine verstärkte Übernahme der Verantwortung (vgl. MIOGA 2015). Die Daseinsvorsorge erfüllt nicht nur eine physische Versorgungsfunktion, sondern fördert zugleich die soziale und territoriale Integration in die Gesellschaft, indem ein Mindestmaß an gesellschaftlichem Zugang und sozialer Teilhabe für alle Bürger gewährleistet wird (vgl. u.a. RIED 2016: 6). Um Lebensverhältnisse auch mit dem Blick in die Zukunft gleichwertig zu sichern, muss also in allen Teilräumen die Sicherheit der Versorgung mit angemessenen Angeboten der Daseinsvorsorge gewährleistet sein, damit weder kurz- noch langfristige Versorgungslücken entstehen.

2.4 Raumbezogene Gerechtigkeit als Leitbild

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann somit als ein wesentlicher Teil zur Verwirklichung des sozialstaatlichen Integrationsversprechens (Sozialstaatsprinzip), des Gleichheitsgrundsatzes (und damit des Diskriminierungsverbots) und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verstanden werden und ist damit an verschiedenen Stellen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse würde damit eine wesentliche Säule der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips darstellen. So kann eine erste Säule als subjektbezogene Leistungen des Sozialstaats beschrieben werden, die eine menschenwürdige Existenz und die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen sollen, insbesondere indem Risiken abgesichert und gleiche Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlichen Errungenschaften gewährleistet werden. Darunter können die personenbezogenen Absicherungen gegen wirtschaftliche und gesundheitliche Risiken durch die sozialen Sicherungssysteme (Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Pflegeversicherungen), zur Gewährleistung eines Existenzminimums (Sozialhilfe, Grundsicherung), durch Unterstützung beim Zugang zu

Wohnraum (Wohngeld) und zum Arbeitsmarkt (Arbeitsrecht, Kündigungsschutz etc.) und gleichberechtigte Zugänge zu Dienstleistungen und Infrastrukturen, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen (Bildungswesen, Kultur, Sport; Infrastrukturen, die eine wirtschaftliche Betätigung ermöglichen). Als zweite Säule kann dann die räumliche Komponente bei der Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen verstanden werden, die der Daseinsvorsorge und der persönlichen Entfaltung dienen. Diese sind in zumutbarer Erreichbarkeit und offener Zugänglichkeit in möglichst hoher Qualität bereitzuhalten. Über beide Säulen sollen die Chancen zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften gewährleistet werden.

Die Bereitstellung und räumlicher Verteilung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von regionalen Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Vorleistungen, die für die Entfaltung individueller Entwicklungschancen notwendig sind, kann als Organisationsprozess einer „räumlichen Gerechtigkeit“ verstanden werden, wenn in allen Teilräumen vergleichbare Chancen der freien und gleichen Entfaltung der Persönlichkeit eröffnet werden.

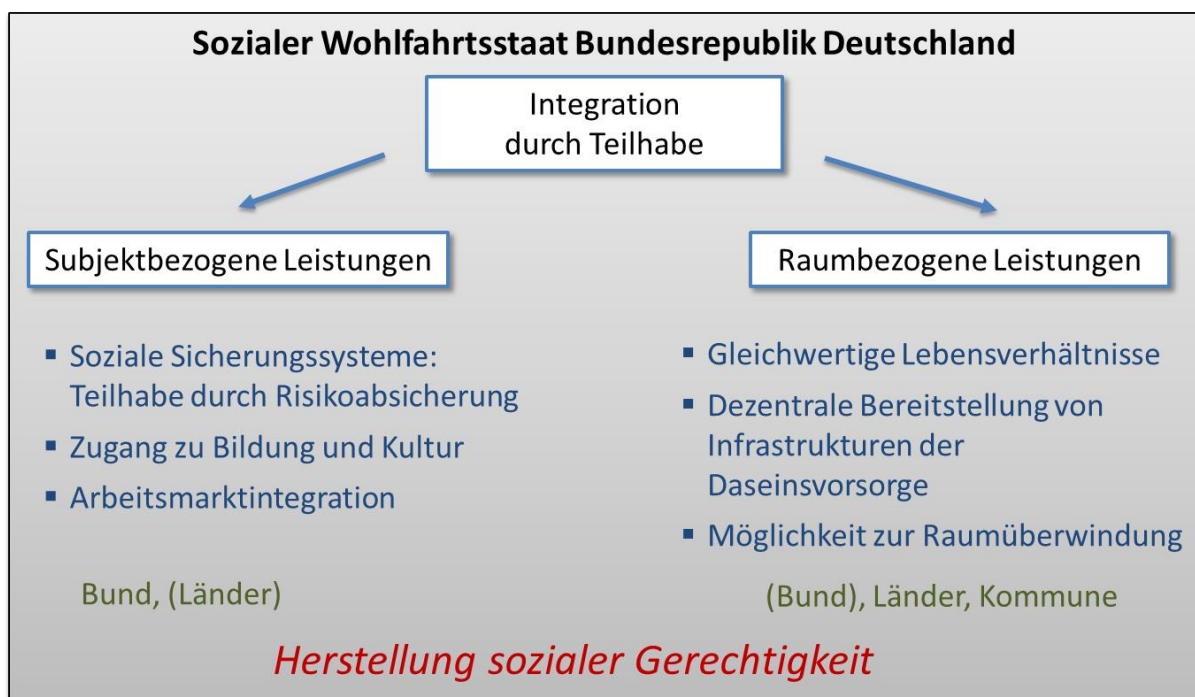


Abb. 1: Subjektbezogene und raumbezogene Zugänge zur Umsetzung des sozialstaatlichen Integrationsversprechens

Entwurf Miosga

Dabei ist es unumstritten, dass es eine Aufgabe der öffentlichen Hand ist, das Existenzminimum sicherzustellen. Im Bereich der personenbezogenen sozialen Sicherung wird diese absolute Untergrenze durch den Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld und Grundsicherung abgesichert. Diese Untergrenze wurde vor wenigen Jahren durch die sog. „Hartz“-Reformen neu festgelegt. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte der Gedanke des Forderns und Förderns verwirklicht werden, indem die Anspruchsfristen verkürzt und somit früher die Mindestsicherung zum Tragen kommt. Die Verkürzung der Leistungsdauer und das Absenken des Leistungsniveaus wurden dadurch gerechtfertigt, dass damit eine Verbesserung der individuellen Förderung zur möglichst raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verbunden werden sollte. Der Anspruch auf diese staatliche Sicherung am Existenzminimum sollte folglich nur für eine Übergangszeit in Frage kommen, die genutzt wird, um durch Weiterbildungsmaßnahmen oder Umschulungen oder andere Maßnahmen möglichst

rasch wieder in Beschäftigung zu kommen. Die Integration in die Gesellschaft und die Teilhabe an den Errungenschaften soll dann über eine aktive Erwerbstätigkeit vermittelt werden.

In raumbezogener Hinsicht ließe sich ähnlich argumentieren: Eine Daseinsvorsorge, die nur das Existenzminimum absichert, ist nicht ausreichend, um soziale Gerechtigkeit herzustellen. Sie kann – analog zu Sozialhilfe – nur eine letzte Rückzugslinie darstellen. Vielmehr gilt es darüber hinaus Angebote bereitzustellen, die eine soziale Teilhabe und den Zugang zu den gesellschaftlichen Errungenschaften ermöglichen. Das Ausmaß der Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften ist wiederum konstitutiv für einen gesellschaftlichen Zusammenhalt. Divergieren die Teilhabechancen in einem zu hohen Ausmaß, so wird dies als ungerecht empfunden, und die Identifikation mit den wesentlichen Institutionen der Gesellschaft sinkt. Folglich wird die Akzeptanz des Ausmaßes an Unterschiedlichkeiten in räumlicher Hinsicht nicht nur an die Absicherung von existenzbedrohenden Risiken geknüpft. Vielmehr gewinnt die Eröffnung gesellschaftlicher Teilhabechancen und damit die Gewährleistung der Integration in die Gesellschaft an Bedeutung sowohl für die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten als auch für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts.

In den Vordergrund der Betrachtung gerückt werden muss also die moralische und ethische Dimension des Verfassungsauftrags. Dies betrifft insbesondere Fragen der gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit und des Zusammenhalts. Menschen aus strukturschwachen Regionen oder wirtschaftlich schwächeren Familien sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden (SCHNEIDER 2012a: 27). Gleichwertige Lebensverhältnisse besitzen also neben der räumlichen auch eine gesellschaftliche Ebene. Das bedeutet, dass nicht nur eine raumstrukturelle, sondern in erster Linie eine subjektbezogene Perspektive eingenommen werden muss, die nicht die Ausstattungsmerkmale einer Region als Ganzes, sondern die individuellen Lebensverhältnisse der in der Region lebenden Personen oder Personengruppen betrachtet. Mit der Feststellung, dass Lebensverhältnisse räumlich wie sozial divergieren und ganz bestimmte Räume oder soziale Gruppen von diesen Ungleichheiten betroffen sind, ist unmittelbar die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit verknüpft (vgl. NEU 2016: 699).

So ist die Frage der sozialen Gerechtigkeit wiederum gleichzeitig eine Frage der räumlichen bzw. raumbezogenen Gerechtigkeit und damit ein wichtiger Baustein gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ebenso wie soziale Ungleichheiten sind auch räumliche Ungleichheiten zulässig, müssen aber so reguliert werden, dass daraus möglichst keine Benachteiligungen entstehen und eine Bedrohung des sozialen Zusammenhalts ausgeschlossen werden kann.

Die Fokussierung auf Gerechtigkeitsdimensionen verfolgt das Ziel, soziale bzw. sozialpolitische Aspekte stärker in den Vordergrund des Verständnisses zu rücken. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind dann gleichbedeutend mit der sozialen Integration und dem Nicht-Ausschluss von der Gesellschaft sowie der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben jedes Einzelnen (vgl. auch KERSTEN et al 2015: 5). Besteht die Möglichkeit zur Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen und am gesellschaftlichen Wohlstand in allen Landesteilen in vergleichbarer Art und Weise, so kann eine soziale und räumliche Ausgrenzung vermieden werden.

Um die Teilhabe zu gewährleisten, sind neben der Sicherung der Versorgung in erster Linie die persönlichen Chancen, insbesondere in Bezug auf Arbeit und Bildung, sowie die Möglichkeiten zur Entfaltung der Persönlichkeit entscheidend. Die Einnahme einer subjektbezogenen Perspektive ist also erforderlich. Eine Politik, die für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen will, muss den sozialen Zusammenhalt und die gesellschaftliche Integration fördern, ohne eine gewünschte Vielfalt und das individuell gute Leben zu beschränken. Nur dann ist auch eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der politischen Maßnahmen zu erwarten. Die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse kommt also

einem Integrationsversprechen gleich, das auf den gesellschaftlichen Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Solidarität aufgebaut ist (vgl. KERSTEN et al. 2015: 10).

Während mit den Begriffen Freiheit und Gleichheit persönliche Attribute der Teilnehmer beschrieben werden, also die Freiheit des Einzelnen und das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung sowie die Gleichheit in der Gesellschaft und vor dem Gesetz, besitzt der Begriff der Solidarität in diesem Kontext auch eine stärker relationale Komponente. Dies kann auch auf ein räumliches Verständnis übertragen werden, nämlich als Solidarität zwischen den Regionen, also die stärkere Unterstützung strukturschwacher Regionen durch Transfers aus strukturstarken Regionen, vergleichbar mit dem Sozialstaatsprinzip.

Die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird durch die beschriebenen Einflussfaktoren zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, die nicht von staatlichen Akteuren allein durchgesetzt werden kann. Sie betrifft nicht nur die Ebene der Bürger (z.B. soziale Gerechtigkeit, Zugänge zur Daseinsvorsorge, Bildung und Arbeit), sondern auch die kommunale Ebene (z.B. Solidarität zwischen den Regionen, regionale und kommunale Infrastruktur, Finanzausstattung und kommunaler Finanzausgleich). Benachteiligungen in einzelnen Bereichen dürfen im Sinne des Gleichwertigkeitspostulats weder für Personen noch für Regionen entstehen. Das bedeutet, dass räumlich-geographische Faktoren einen möglichst geringen Einfluss auf die persönlichen Möglichkeiten haben dürfen, ohne dabei gewachsene regionale Strukturen zu nivellieren. Daraus lässt sich der Anspruch auf eine gezielte Förderung für strukturschwache Regionen und besonders für die dort lebenden Menschen ableiten, analog zur Förderung von Menschen aus einkommensschwächeren Familien, um dadurch die Chancen zur Teilhabe an der Gesellschaft, nicht zuletzt in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt, zu erhöhen. Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten in diesem Verständnis also nicht die Erreichung einer Sockelgleichwertigkeit, sondern ausgeglichene Chancen zur Entfaltung individueller Fähigkeiten, um dadurch persönliche Freiheiten zu erlangen (vgl. SCHNEIDER 2012a: 26). Die Chancengleichwertigkeit wird dadurch zu einem zentralen Punkt innerhalb des Konzepts.

Gerechtigkeit ist auch aus einem philosophischen Zugangsverständnis heraus ein wichtiger Baustein. Empfundene (räumliche) Gerechtigkeit trägt wesentlich zur Integration und Identifikation mit einem Gemeinwesen bei und ist die Voraussetzung für die Akzeptanz von Ungleichheiten. Gerechtigkeit bezeichnet dabei ein in seinem Kern moralisch begründetes Wertekonzept, das die soziale Gleichbehandlung bei der Ausstattung mit knappen Gütern, Chancen oder Lasten (z.B. Steuern) voraussetzt (vgl. LIEBIG et al. 2013: 286). Anders als die reine Definition von Mindeststandards hat die Forderung nach Gerechtigkeit somit auch die Schere innerhalb der Gesellschaft und zwischen den Regionen nach oben im Blick. Wenn die Schwelle zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen wächst, dann leidet die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, und die Akzeptanz jenes politischen Systems, das diese zunehmende Spaltung verursacht oder zulässt, schwindet. Gerechtigkeit ist also gleichermaßen Grundlage und Leitprinzip einer funktionierenden Gesellschaft (vgl. SEDMAK 2013; SCHWAN 2013). Damit werden Gerechtigkeit und Integrationsfähigkeit auch zu maßgeblichen Bestandteilen der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Eine übermäßige Polarisierung hemmt dagegen diese Entwicklung und stärkt Entwicklungen der Desintegration. Ist die von den Mitgliedern der Gesellschaft empfundene Gerechtigkeit gestört, dann kann das zu gesellschaftlichen Spannungen führen (NEGT 2005: 112).

Gerechtigkeit muss daher als Leitprinzip der Gesellschaft in vielen Bereichen (z.B. institutionelles Handeln, Verteilung von Gütern, Lasten, Rechten und Pflichten) gelten (vgl. SCHMITT et al. 2009: 8). Weil jede Gesellschaft über Mitglieder verfügt, die in größerem Maße benachteiligt oder verwundbar sind als andere (z. B. Senioren, Kinder, Geflüchtete oder Randgruppen), muss Gerechtigkeit allen Menschen in gleichem Maße zukommen (vgl. KIRSTE 2013: 42). Diese Personen sind dem Handeln anderer Mitglieder der Gesellschaft unterworfen, da sie auf deren Hilfe mittelbar oder unmittelbar angewiesen

sind, haben aber im Gegenzug der Gesellschaft wenig anzubieten. Ihre Verhandlungsposition innerhalb der Gesellschaft ist dementsprechend schlecht (vgl. SEDMAK 2013: 13; KIRSTE 2013: 32). Die Politik muss daher auf diese Personen besondere Rücksicht nehmen und sie bei einer Bewertung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders im Blick haben. Dafür ist nicht nur die gerechte Verteilung von Gütern und Infrastrukturen im Raum, sondern auch innerhalb der Gesellschaft im Sinne sozialer Gerechtigkeit essenziell. Diese Aspekte der Gerechtigkeit gehen damit weit über die Sicherung der Daseinsvorsorge hinaus und leiten über zum darüber hinaus notwendigen Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse als Umsetzung von Verteilungs- und Zugangsgerechtigkeit.

Die Grundstruktur der Gesellschaft lässt sich dann als gerecht bezeichnen, wenn faire Ausgangsbedingungen herrschen. Unverdiente Nachteile beziehungsweise Unterschiede wie das Geschlecht, die territoriale oder die soziale Herkunft dürfen keine Rolle spielen (vgl. SCHNEIDER 2012a: 23). Gerechtigkeit bedeutet in diesem Verständnis, dass gleiche Chancen, gleiches Recht auf Selbstbestimmung und gleiche Freiheit für alle Personen vorherrschen (vgl. SCHWAN 2013: 70). Gleiche Startchancen sind also ein wesentliches Element der Gerechtigkeit. Die größte Ungerechtigkeit ist dann im Umkehrschluss diejenige, „die das Individuum zerstört, die es daran hindert, Subjekt seines Lebens zu sein, die es ihm verbietet, sich angesichts oder trotz der Ungerechtigkeiten zu entwickeln“ (DUBET 2008: 488). Die Sicherung von Gerechtigkeit und Selbstbestimmung sollte also insbesondere im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Grundnorm politischen Handelns sein (vgl. NIDA-RÜMELIN 2008: 24).

Den wohl wichtigsten Beitrag zu einem konzeptionellen Verständnis von Gerechtigkeit liefert der amerikanische Philosoph John RAWLS mit seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ (1971; vgl. RAWLS 1975). RAWLS entwickelte ein Konzept der Gerechtigkeit, in dem die Fairness und die Freiheitsfähigkeit als Grundbedürfnisse des Menschen im Mittelpunkt stehen. Demzufolge ist Gerechtigkeit dann vorhanden, wenn eine möglichst so große persönliche Freiheit erreicht wird, wie sie mit derselben Freiheit der Mitmenschen verträglich ist. Nach seinem ersten Gerechtigkeitsgrundsatz (Freiheitsprinzip) hat Jedermann das gleiche Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. (RAWLS 1975: 336f.). Die Freiheitsfähigkeit kann beispielsweise durch Armut oder Langzeitarbeitslosigkeit eingeschränkt werden. Soziale Ungleichheiten sollen demnach auch im Sinne RAWLS möglichst fair reguliert werden. Dies ist dann der Fall, wenn soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten so reguliert werden, dass den am wenigsten Begünstigten der größtmögliche Vorteil eingeräumt wird. Grundfreiheiten dürfen nur um der Freiheit willen eingeschränkt werden und zwar, wenn eine weniger umfangreiche Freiheit das Gesamtsystem der Freiheiten für alle stärkt und eine geringere als gleiche Freiheit für die Betroffenen annehmbar ist (ebd.). Zudem hat Gerechtigkeit Vorrang vor Leistungsfähigkeit und Lebensstandard. Demnach ist die faire Chancengleichheit dem Unterschiedsprinzip vorgeordnet. Eine Chancen-Ungleichheit ist nur akzeptabel, wenn sie die Chancen der Benachteiligten verbessert, Einschnitte müssen die Situation der davon Betroffenen verbessern (ebd.).

Anknüpfend an dieses Gerechtigkeitsverständnis lassen sich verschiedene Teilbereiche der Gerechtigkeit herleiten, die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine besondere Rolle spielen. Neben der bereits genannten Verteilungsgerechtigkeit ergibt sich aus den Überlegungen von SCHNEIDER und SCHWAN und DUBET die Chancengerechtigkeit. Auch die soziale Gerechtigkeit und die von RAWLS aus der Gerechtigkeitstheorie entwickelte Verfahrensgerechtigkeit müssen in den Kontext der räumlichen Gerechtigkeit eingeordnet werden.

Eine weitere wichtige theoretisch-konzeptionelle Grundlage für die Bedeutung der Chancengerechtigkeit im Kontext der Gleichwertigkeit ist der u.a. von Nobelpreisträger Armatya Sen entwickelte „Capability-Approach“ (Befähigungschancenansatz). Er beschreibt die reale Möglichkeit von Personen, eigene Fähigkeiten zu entwickeln und selbstbestimmt zu nutzen und ihr Leben frei gestalten zu können. Dazu gehören zum Beispiel die Möglichkeiten, frei von vermeidbaren Krankheiten zu sein, persönliche

Ziele im Erwerbsleben verfolgen zu können und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (vgl. RAHNER 2014: 23). Diese Möglichkeiten müssen allen Mitgliedern tatsächlich uneingeschränkt zur Verfügung stehen und dürfen nicht nur formal gelten (vgl. VOLKERT 2014: 10). Daraus ergeben sich die individuelle Freiheit und die Befähigung, eigene Potenziale zu nutzen sowie eigene Lebensvorstellungen und Pläne verwirklichen zu können. Außerdem wird die zielgerichtete Entwicklung von Teilhabespielräumen unabhängig von der sozialen Ausgangsposition möglich, die maßgeblich für das individuelle Wohlergehen sind und deren Entwicklung deshalb zentrales Ziel politischer Steuerung sein sollte (vgl. MASSON/LEßMANN 2012: 6). Durch die Befähigung wird der Mensch ein aktives Mitglied der Gesellschaft, das die Entwicklung der Region, in der lebt, mitgestalten kann und nicht nur passiver Empfänger von Wohltaten der Raumordnung ist (vgl. SCHNEIDER 2012: 28). An die Stelle der Fremdbestimmung tritt also die Möglichkeit zur Selbstbestimmung – die Freiheit, sich bewusst für oder gegen eine Art der Lebensführung zu entscheiden, als zentrale Wertvorstellung (vgl. VAHSEN 2015: 36). Der Mensch und sein Umfeld müssen daher Ausgangspunkt der Entwicklung von Chancengerechtigkeit und damit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sein.

Die Chance zur Verwirklichung eines individuell ‚guten Lebens‘ ergibt sich im Capability-Ansatz aus der Anzahl der zur Verfügung stehenden Chancen und Möglichkeiten (vgl. VOLKERT 2014: 10). Objektiv wachsen die Verwirklichungschancen und Freiheiten mit der Zahl der Wahlmöglichkeiten. Der Ansatz beinhaltet damit die Forderung an die Gesellschaft, aktiv zur Entwicklung eines besseren Lebens aller Mitglieder der Gesellschaft durch die Gewährleistung von persönlichen Wahlmöglichkeiten beizutragen (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 236). Der Ansatz unterscheidet zwischen individuellen Potentialen (z.B. Alter, Bildung, Gesundheit, Einkommen), die nicht unmittelbar durch staatliche und gesellschaftliche Akteure beeinflusst werden können, und gesellschaftlich bedingten Chancen (z.B. Zugänge zu Bildung Gesundheitsversorgung und Arbeit, sozialer Schutz), auf die Staat und Gesellschaft direkten Einfluss nehmen können.

Die Art und Anzahl der Capabilities haben direkten Einfluss auf die Lebensverhältnisse der Menschen. Um gleichwertige regionale Lebensverhältnisse zu sichern, muss die Anzahl der gesellschaftlich bedingten Verwirklichungschancen in allen Teilräumen auf einem ähnlichen Niveau sein.

2.5 Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit

Die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen kann wie dargelegt als die räumliche Dimension staatlicher Vorsorge zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe und zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit verstanden werden. Sie dient dem sozialen Ausgleich in räumlicher Hinsicht. Die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von regionalen Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Vorleistungen, die für die Entfaltung individueller Entwicklungschancen notwendig sind, können als Organisationsprozess einer „räumlichen Gerechtigkeit“ verstanden werden, wenn in allen Teilräumen vergleichbare Chancen der freien und gleichen Entfaltung der Persönlichkeit eröffnet werden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflussen die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt in erheblicher Art und Weise. Ein Gefühl der Ausgrenzung und des Abgehängt-Seins führt zu Identifikationsverlusten, Politik- und Staatsverdrossenheit und birgt die Gefahr von Radikalisierung. Eine Politik, die anstrebt, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen herzustellen, ist daher immer auch ein wichtiger raumbezogener Beitrag zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Daher ist sie von ähnlicher Bedeutung für die soziale Integration wie subjektbezogene sozialpolitische Maßnahmen zur Absicherung von Lebensrisiken (Sozialversicherungen, Grundsicherung, Mindestlohn etc.) oder tarifrechtliche Errungenschaften, die gleiche Arbeit unabhän-

gig vom Ort der Leistungserbringung gleich belohnen (Flächentarifverträge). Auch in räumlicher Hinsicht verpflichtet das Sozialstaatsprinzip, für ein ausreichendes Maß an sozialer bzw. räumlicher Gerechtigkeit und Teilhabemöglichkeiten zu sorgen. Raumbezogene Elemente sind somit wesentliche Bausteine einer auf Zusammenhalt zielenden inklusiven Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse ist damit auch in Bayern als ein zentraler gesellschaftspolitischer Beitrag zur Herstellung von sozialer Inklusion und territorialer Kohäsion zu verstehen.

Vier Gerechtigkeitsdimensionen, die sich aus den Überlegungen zu einer räumlichen Gerechtigkeit ergeben:



Abb. 2: Die Umsetzung der vier Gerechtigkeitskategorien bildet das Gerüst gleichwertiger Lebensverhältnisse

Entwurf: MAGEL/MIOSGA 2015

Verteilungsgerechtigkeit:

Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt die raumbezogene soziale Gerechtigkeit beim Zugang zu Gütern, Ressourcen, Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Diese umfasst in diesem Verständnis sowohl die räumliche Verteilung von Zugängen zu Einrichtungen, Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und zu Gütern und Ressourcen im Raum als auch die Verteilung von finanziellen Ressourcen wie Vermögen und Einkommen innerhalb eines Raumes. Auch die finanzielle und soziale Spreizung der Gesellschaft, also die Unterschiede zwischen arm und reich, und damit die soziale Gerechtigkeit sind zentrale Gerechtigkeitsaspekte im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt also vornehmlich die Möglichkeit zur Erfüllung der in erster Linie materiellen Bedürfnisse der Menschen und bildet damit eine wichtige Basis, um angemessene Lebensverhältnisse für jeden zu ermöglichen. Verteilungsgerechtigkeit ergibt sich dieser Argumentation folgend aus der Kombination der gerechten räumlichen Verteilung

lung von Zugängen, der Möglichkeit, die persönlichen Bedürfnisse durch in der Region verfügbare Güter und Dienstleistungen zu befriedigen, sowie der Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Die Ressourcen zur Erfüllung der persönlichen Bedürfnisse müssen sowohl zwischen den Regionen als auch innerhalb der Gesellschaft gerecht verteilt sein, um Gleichwertigkeit herstellen zu können. Im RAWLS'schen Gerechtigkeitsverständnis bedeutet dies nicht die absolute Gleichverteilung von Gütern und Ressourcen, sondern eine Form der Verteilung, die jeden zur Wahrnehmung der persönlichen Freiheit befähigt. Eine Verteilungsgerechtigkeit muss, den Bedürfnisebenen von Maslow folgend, neben physiologischen Bedürfnissen (z.B. nach Nahrung) auch die weiteren Kollektivbedürfnisse der nächsten Hierarchieebenen, die Sicherheits- und die sozialen Bedürfnisse erfüllen können, um persönliche Freiheiten zu garantieren (vgl. Bedürfnispyramide nach MASLOW 1943).

John Rawls benennt bestimmte Grundgüter, die notwendig sind, um die individuellen Vorstellungen vom Guten zu verwirklichen, unabhängig davon, wie diese Vorstellungen konkret ausgestaltet sind. Grundgüter sind „Dinge, von denen man annimmt, dass sie ein vernünftiger Mensch haben möchte, was auch immer er sonst noch haben möchte. Wie auch immer die vernünftigen Pläne eines Menschen im Einzelnen aussehen mögen, es wird angenommen, dass es verschiedenes gibt, wovon er lieber mehr als weniger haben möchte. Wer mehr davon hat, kann sich allgemein mehr Erfolg bei der Ausführung seiner Absichten versprechen, welcher Art sie auch sein mögen. Die wichtigsten Arten der gesellschaftlichen Grundgüter sind Rechte, Freiheiten und Chancen sowie Einkommen und Vermögen“ (RAWLS 1975:112f.).

Die Verteilung der Primärgüter (Grundgüter) sollte nach RAWLS so erfolgen, dass Anstrengungen unternommen werden, um die am schlechtesten gestellte Gruppe besser zu stellen (vgl. auch HAHNE/STIELIKE 2013: 3). Dies bezeichnet RAWLS als Differenzprinzip der Gerechtigkeit (vgl. RAWLS 1975: 95f.). In räumlicher Hinsicht würde dies bedeuten, dass Nachteile aufgrund des Wohnortes durch die Anwendung des Differenzprinzips so weit wie möglich ausgeglichen werden müssen, um die angestrebte „Angleichung nach oben“ zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu sichern.

Die Gerechtigkeitsvorstellungen, nach denen die faktische Verteilung also funktionieren muss, können sich nur als Ergebnis „sozialer Lernprozesse“ einstellen, in denen der bestmögliche Umgang mit Verteilungskonflikten gesucht wird (ebd.: 293). Unterschiede in der Verteilung müssen also, um eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen, so stark reduziert werden, dass diese von allen Seiten akzeptiert werden können, ohne dass persönliche Vergleiche zu individuellem und sozialem Neid führen.

Wichtige Kriterien zur Identifikation von ungerechten Verteilungen können zum Beispiel das Einkommen sein, denn große regionale Einkommensunterschiede beschleunigen Neidgefühle. Gleichzeitig müssen aber auch die regional divergierenden Lebenshaltungskosten einbezogen werden, die größere Einkommen unter Umständen nivellieren können. Einkommensungerechtigkeiten sind besonders sensibel, weil sie die Lebensverhältnisse direkt beeinflussen und auch Einfluss auf den Zugang zu anderen gesellschaftlich hoch bewerteten Gütern (z.B. Gesundheit, Bildung, Wohnraum) haben. Dazu muss auch die soziale Gerechtigkeit beachtet werden. Fehlt die soziale und die sozialräumliche Gerechtigkeit, dann sind sowohl die persönliche als auch die räumliche Identität gefährdet (vgl. GRZIWOTZ 2015: 28)

Verfahrensgerechtigkeit:

Die zweite Dimension, die sich aus dem Zugang der räumlichen Gerechtigkeit ergibt, ist die Verfahrensgerechtigkeit. Die Verfahrensgerechtigkeit ist elementar für den demokratischen Rechtsstaat und hat ihren Ursprung dementsprechend in den Rechtswissenschaften. Gerechtigkeit ist demnach nicht

nur eine Frage der Verteilung von materiellen Ressourcen, sondern auch der strikten Gleichheit bei der Verteilung bürgerlicher und politischer Rechte und Grundfreiheiten (vgl. KÖNIG/RICHTER 2008: 12). Anders als in den vorherigen Gerechtigkeitsdimensionen geht es hier nicht um eine gerechte, sondern tatsächlich eine gleiche Verteilung, gleiche Zugänge und Gleichbehandlung.

Ausgangsidee der Verfahrensgerechtigkeit ist, dass kein Mitglied der Gesellschaft durch deren Normen und Regeln benachteiligt werden darf. Dies orientiert sich an RAWLS, der diesen Begriff 1975 eingeführt hat (vgl. RAWLS 1975: 136ff.). Die Basis dafür bilden die Gleichheit aller Personen vor dem Gesetz und die Rechte des Einzelnen. Das gesellschaftliche System muss dann dafür sorgen, dass diese Rechte gleich verteilt sind und ein faires Verfahren die Verteilung und Zugänge zu Gütern, Infrastrukturen und Chancen regelt. Jedes Verfahren muss sich dabei grundlegend an den moralischen und ethischen Wertvorstellungen der Gesellschaft orientieren, die zuvor feststehen und dann im Einzelfall für jeden angewendet werden (vgl. GOLLWITZER et al. 2013: 21). Diese faire Behandlung des Einzelnen durch Staat und Institutionen lässt sich heute auch unter dem Begriff „Good Governance“ zusammenfassen.

Darüber hinaus stehen den Bürgern gleiche Partizipationsrechte innerhalb der Gesellschaft zu, es darf also keinerlei formale oder soziale Barrieren im Zugang zu politischen Ämtern, Institutionen oder begehrten sozialen Positionen geben. Die Möglichkeit, seine Meinung unabhängig von der sozialen oder ökonomischen Leistungsfähigkeit in eine gesellschaftliche Debatte einbringen zu können und dort Gehör zu finden, ist daher eine wesentliche Bedingung der Verfahrensgerechtigkeit, wobei dies nicht als unmittelbare Möglichkeit der politischen Einflussnahme missverstanden werden darf (ebd.: 21f.). RAWLS nennt dies das „Prinzip der gleichen Freiheit“, durch das jedem Mitglied der Gesellschaft gleiche persönliche Grundfreiheiten eingeräumt werden (vgl. RAWLS 1975: 336). Die Verfahrensgerechtigkeit wird als Kategorie der räumlichen Gerechtigkeit eingeordnet, weil grundsätzlich eine räumliche Diskrepanz vorliegen kann. Sie ist aber weniger eine räumliche als vielmehr eine rechtliche, politische und gesellschaftliche Dimension. Sie bezieht sich auch auf die Ausgestaltung von rechtlichen und politischen Verfahrensweisen und gleiche Rechte in diesen Verfahren. Die Ausübung und Wahrnehmung der Rechte muss aber vollständig unabhängig vom Wohnort sein, sie hat damit ihre Berechtigung innerhalb des Konzeptes räumlicher Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse bedeutet Verfahrensgerechtigkeit dann, dass allen Bürgern gleiche Rechte der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zur Verfügung stehen, sei es im Sinne lokaler Bürgerbeteiligung oder der Teilhabe an übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen.

Darüber hinaus kann aus dem Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit auch abgeleitet werden, dass es Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen gibt und somit möglichst umfangreiche und qualitativ hochwertige Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung angeboten werden müssen.

Chancengerechtigkeit:

Die dritte Dimension der räumlichen Gerechtigkeit bildet die Chancengerechtigkeit. Diese wird auch im Landesentwicklungsprogramm Bayerns als elementarer Baustein gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse verstanden: „Es geht vielmehr darum, Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen zu gewährleisten, also den Menschen vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten zu geben“ (BAYERISCHE STAATSRREGIERUNG 2013: 9).

Hinter der Chancengerechtigkeit steht die Idee, dass ein Mensch neben materiellen Bedürfnissen individuelle Bedürfnisse nach Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung hat (BÖHNKE/DELHEY 2013: 522). Sie ist also auf der Bedürfnispyramide eine Stufe höher angesiedelt als die Verteilungsgerechtigkeit. Die enge Verknüpfung zwischen den zur Verfügung stehenden Chancen und der sozialen

Gerechtigkeit erkannte bereits der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder während seiner Amtszeit: „Für die soziale Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft ist vor allem die Herstellung von Chancengerechtigkeit entscheidend“ (SCHRÖDER 2000: 203). Schröder drückt damit aus, dass soziale Ungleichheiten dadurch ausgeglichen werden können, dass jeder über die gleichen Startchancen in seinem Leben verfügt und sich dementsprechend möglichst selbstbestimmt entwickeln kann. Überträgt man dies auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse, dann können auch räumliche Disparitäten durch gleiche Startchancen vermindert werden.

Unter Chancengerechtigkeit wird also die Fähigkeit verstanden, eigene Lebenspläne zu verwirklichen. Dies setzt gleiche Startchancen voraus (vgl. GRZIWOTZ 2015: 25). Die Möglichkeit zur Eigenständigkeit der persönlichen Entwicklung und Freiheitsentfaltung, wie sie auch in Art. 2 des Grundgesetzes als persönliches Grundrecht festgeschrieben ist, ist damit zentraler Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse. INGLEHART/WELZEL argumentieren in ihrer Theorie des postmateriellen Wertewandels, dass in den westlichen Industrieländern eine Zuwendung zu postmateriellen Werten wie der Selbstverwirklichung gegenüber rein materiellen Werten stattfindet, solange die Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse gedeckt ist (INGLEHART/WELZEL 2005: 115ff.) Wenn also die bereits beschriebenen Grundbedürfnisse (Daseinsvorsorge, Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit) erfüllt werden, dann bauen in einem nächsten Schritt die Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung darauf auf, die sich als wichtige und nur schwer verzichtbare Werte in der Gesellschaft etabliert haben. Dieser Argumentation folgend ist also die Möglichkeit, Lebensentwürfe selbst gestalten zu können, wichtiger für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als die tatsächliche Gleichheit der Lebensbedingungen und die Ausstattung mit identischen materiellen Ressourcen. Entscheidend ist vielmehr, ob die Personen persönliche Entwicklungsperspektiven und soziale Aufstiegschancen entsprechend ihrer persönlichen Fähigkeiten sehen. Die daraus resultierende Aufgabe eines modernen Wohlfahrtsstaates ist es dann nicht, identische materielle Lebensverhältnisse herzustellen, sondern die nötigen Rahmenbedingungen und Befähigungsmöglichkeiten für die eigenständige Verwirklichung der gewünschten Lebensführung herzustellen (vgl. LIEBIG et al. 2013: 288). Durch das Zur-Verfügung-Stellen von Chancen werden individuelle Freiheitsräume geschaffen, wodurch sich die individuellen Möglichkeiten zur Gestaltung des Lebens vervielfachen, da Optionsräume zur Verfügung stehen, während räumliche oder soziale Exklusion durch die entstehenden Optionsräume vermieden wird. Es wird daher eine „dynamische Chancengerechtigkeit“ benötigt, die neben gleichen Startchancen auch Möglichkeiten zur Kursänderung über das ganze Leben hinweg ermöglicht (SEKRETARIAT DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ 2011: 28). Persönliche Freiheiten werden erst dann konkret, wenn der/die Einzelne sich die Ressourcen, die er/sie für ein selbstbestimmtes Leben benötigt, selbständig erschließen kann oder sie ihm/ihr erschlossen werden, er/sie also zur persönlichen Freiheit befähigt wird (vgl. ebd. 2011: 16). Dem „Brain Drain“, also der Abwanderung junger, gut gebildeter Menschen in Ballungsräume, in denen größere Chancen auf die Selbstverwirklichung gesehen werden, und welche insbesondere ländliche ostdeutsche Regionen bereits seit Jahrzehnten getroffen hat, kann nur durch Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung vor Ort entgegengewirkt werden.

Das Gleichwertigkeitspostulat im Sinne der Chancengerechtigkeit sollte nicht so interpretiert werden, dass heterogene Raumstrukturen zu nivellieren sind. Vielmehr kann durch die Eröffnung vergleichbarer oder gar gleicher Chancen eine Akzeptanz von Unterschieden erreicht werden. Die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in dieser Lesart steht einer regionalen Vielfalt keineswegs entgegen.

Generationengerechtigkeit

Der Verfassungsauftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen, folgt im bayerischen Verfassungstext nicht zufällig unmittelbar dem Auftrag, die natürlichen Lebensgrund-

lagen zu schützen: „Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“ Auch im Landesplanungsgesetz werden beide Leitziele in enger Verbindung gesehen. Es kennt nur zwei Leitziele als Leitmaßstab und materielle Planungsvorgaben der Landesplanung (Art. 5): Erstes Leitziel der Landesplanung ist es, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten. Zweitens gilt als Leitmaßstab der Landesplanung, eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen, die die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange des Raumes in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

Damit werden im Landesplanungsgesetz ausgleichsorientierte Planungsziele, die letztlich zu gleichwertigen Lebensbedingungen führen sollen, mit der nachhaltigen Entwicklung nicht nur verknüpft, sondern integrativ als „nachhaltige Raumentwicklung“ definiert. Daraus sollte der Schluss gezogen werden, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und eine nachhaltige Entwicklung untrennbar miteinander verbunden sind. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine nachhaltige Entwicklung nicht denkbar. Es kann keine Chancengerechtigkeit in den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der kommenden Generationen „erkauft“ wird. Umgekehrt können gleichwertige Lebensverhältnisse als die soziale und wirtschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit verstanden werden, die jedoch nur verwirklicht werden können, wenn gleichzeitig Emissionen reduziert und Ressourcen erhalten werden, um künftigen Generationen die gleichen Chancen zu eröffnen.

Dies bedeutet, dass die Frage der räumlichen Gerechtigkeit, die bisher in der Regel über Erreichbarkeiten von sozialen und technischen Infrastrukturen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Kulturangeboten, Sicherheit), Mobilitätsdienstleistungen, Zugang zu Einkommen und Arbeitsplätzen etc. definiert wird, um eine Komponente der ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt werden muss. Dazu könnten Leistungen gehören wie effektiver Klimaschutz zur Begrenzung der Klimaerwärmung, Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und dauerhafter Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser...), effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc..

Anders gesagt müsste das „Richtungsziel Gerechtigkeit“ zwischen Teilräumen um die mittel- und langfristige zeitliche Perspektive der Gerechtigkeit zwischen Generationen und damit mit dem „Richtungsziel Nachhaltigkeit“ verknüpft werden. Zumindest darf die Verwirklichung des einen Ziels nicht auf Kosten des anderen gehen. Folgt man dieser Argumentation, dann hat dies Konsequenzen für die Kriterien, die zugrunde gelegt werden, um das Ziel zu operationalisieren und den Grad der Zielerreichung zu messen. Neben die in der Diskussion befindlichen „konventionellen“ Kriterien und Indikatoren der sozialen und wirtschaftlichen Chancengleichheit müssten Messgrößen treten, die die dauerhafte Sicherung dieser Chancengleichheit für kommende Generationen („Enkelfestigkeit“) gewährleisten.

2.6 Konsequenzen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit

Abbildung 3 stellt den Versuch dar, die Zusammenhänge zwischen den Gerechtigkeitsdimensionen und den Qualitäten der Daseinsvorsorge schematisch abzubilden. Sie stellt heraus, wann staatliches Handeln erforderlich ist.

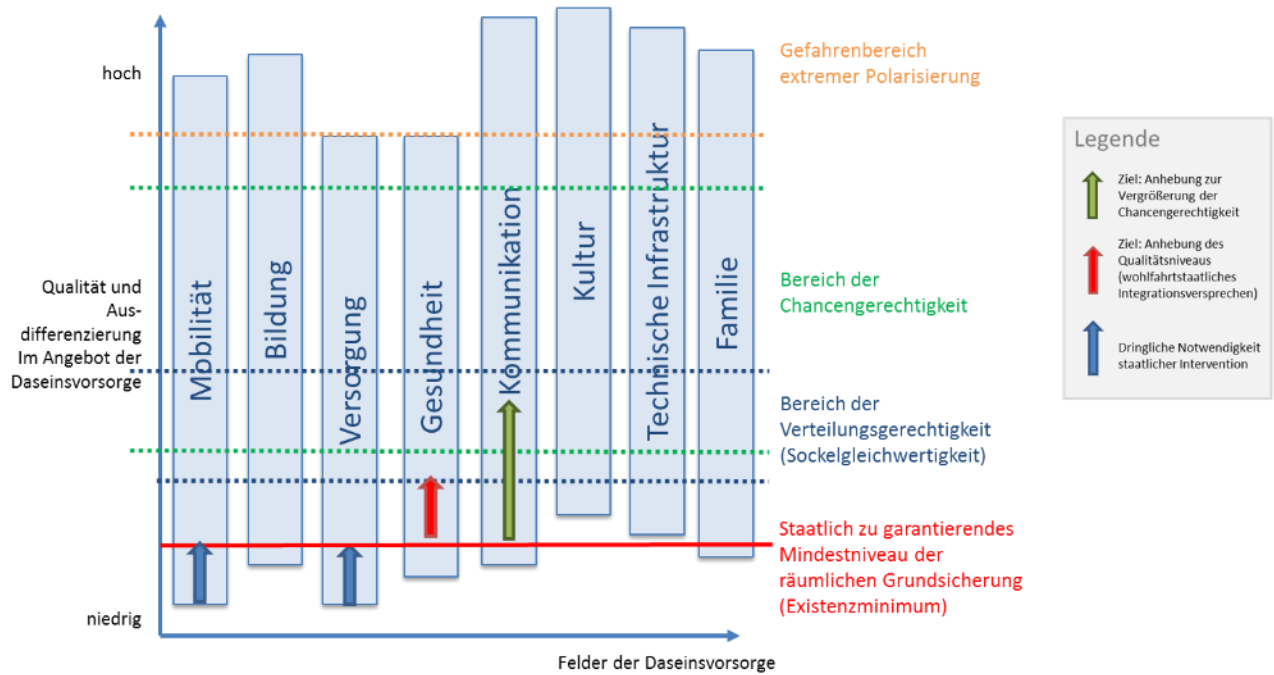


Abb. 3: Zusammenhänge der Gerechtigkeitsdimensionen und politische Interventionsbedarfe;

Entwurf M. Miosga

Die Balken stellen dabei das Spektrum der Ausstattungsqualität von Teilräumen mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge dar. Ist die Ausstattungsqualität so schlecht, dass ein würdiges Leben nicht möglich ist, besteht dringender Handlungsbedarf. So ist ein Mindestniveau der Daseinsvorsorge zu definieren und staatlich zu garantieren, um eine Chancengleichheit und gleiche Startchancen sicherzustellen.

Eine Art staatlich garantierte „raumbezogene Grundsicherung“ ist eine wesentliche Voraussetzung, um damit die Ausgangsbasis zu schaffen, dass sich regionale Differenzen entfalten können und regionale Unterschiede akzeptierbar erscheinen. Die Gewährleistung des sozialen Zusammenhaltes erfordert auch in räumlicher Hinsicht ein ausreichendes Maß an Verlässlichkeit in der Absicherung von Risiken der Gesellschaft. Dabei ist im Sinne eines modernen sozialen Wohlfahrtsstaats (Sozialstaatsgebot), des Gerechtigkeitspostulats und einer Inklusionsstrategie ein durchaus möglichst hohes Qualitätsniveau der „räumlichen Grundsicherung“ anzustreben.

Diese „räumliche Grundsicherung“ sollte zudem den Charakter einer staatlich garantierten Leistung aufweisen. Dabei ist die Grundsicherung nicht als eine garantierte Ausstattung mit materieller Infrastruktur zu verstehen. Vielmehr geht es um die Zugänge zu Dienstleistungen und um die Qualitäten der Daseinsvorsorgeleistungen. Es geht also stärker um die Ergebnisse der Leistungserbringung, die durchaus in unterschiedlichen Formen erfolgen kann. So kann bspw. der Nahversorger in fußläufiger Erreichbarkeit durch mobilen Handel oder der Allgemeinarzt im Ort durch mobile Arztpraxen ersetzt werden, wenn im Ergebnis die Versorgungsqualität vergleichbar bleibt.

Der Bereich der Verteilungsgerechtigkeit repräsentiert den Bereich an Ausstattungsqualität, der aufgrund des gesellschaftlichen Entwicklungsstands als grundlegende Versorgungsqualität ubiquitär erwartet wird und ein Leben in einem angemessenen Wohlstand und eine Teilhabe an gesellschaftlichen Errungenschaften ermöglicht. Eine vermehrte Ausdifferenzierung und erhöhte Qualität in der Daseinsvorsorge steigert die Chancen zur Entfaltung der Persönlichkeit. Staatliche Aufgabe ist es, die Erreich-

barkeit und Zugänglichkeit eines differenzierten Angebots in diesem Bereich auf einem möglichst guten Niveau zu sichern und damit die Chancengerechtigkeit sicherzustellen. Differieren die Qualitäten zwischen Teilräumen in extremer Art und Weise zwischen den Teilräumen, so kann dies als Polarisierung empfunden werden. Als (fiktives) Beispiel könnte ein „supermoderner“ Schulneubau mit abgeschlossener Dreifachturnhalle und 50m-Schwimmbecken einer abundanten Gemeinde im suburbanen Speckgürtel angeführt werden, während in einer ländlich-peripher gelegenen Kommune Schwimmbäder geschlossen werden müssen und ein erheblicher Sanierungsstau bei den Schulgebäuden bestehen könnte. Extreme Ausdifferenzierungen können – so die These – die gesellschaftliche Akzeptanz von Unterschieden gefährden. Diese These redet nicht einer Nivellierung in engen Grenzen das Wort, sondern soll die Sensibilität gegenüber extremen Ausdifferenzierungen erhöhen. Staatliches Handeln sollte sich darauf konzentrieren, einer möglichst breiten Mehrheit eine gute Versorgungsqualität bereitzustellen und Mindestniveaus zu garantieren.

Jedenfalls ist im „Gewährleistungsstaat“ ein intensives und kooperatives Zusammenwirken staatlicher, zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Akteure erforderlich. Aufgrund der vielfältigen regionalen Entwicklungspfade und Entwicklungsunterschiede ist zudem ein partizipativer Aushandlungsprozess in der Gesellschaft erforderlich, welches Ausmaß und welche Qualität öffentlicher Güter oder Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erforderlich sind, um die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit auch in räumlicher Hinsicht zu gewährleisten. Dies erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise und eine Koordination zwischen Kommunen und Staat auf regionaler Ebene. Ein solches Verständnis stellt insbesondere auch Ansprüche an die staatlichen Institutionen und fragt, inwieweit diese in der Lage sind, neue Formen der Produktion öffentlicher Güter partizipativ und transparent in Partnerschaft mit den Akteuren hervorzubringen.

Das, was als gleichwertige Lebensverhältnisse angesehen wird, unterliegt gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zu Gleichheit und Differenz. Vor dem Hintergrund regional differenzierter Entwicklungsmuster und entsprechender Pfadabhängigkeiten können die Qualitätsniveaus der als ausreichend erachteten Vorleistungen nicht ausschließlich zentral verhandelt werden, sondern müssen in weiten Teilen regional ausgehandelt und differenziert werden. Das notwendige Austarieren der widersprüchlichen Prinzipien einer auf Ausgleich zielenden Raumentwicklung und der großräumigen funktionalen Spezialisierung und Arbeitsteilung inkl. eines möglichen Entwicklungsverzichts findet eher Akzeptanz, wenn die Aushandlungsprozesse auf einer breiten Partizipation der Akteure und der Bevölkerung basieren und nicht von oben „angeordnet“ werden. Gerade Letzteres wurde immer wieder an der Raumordnungspolitik kritisiert und ist ein Grund für die schwindende Akzeptanz und das schlechte Image der Landesentwicklungspolitik.

Folglich müssten solche partizipativen Aushandlungsprozesse sowohl innerhalb der einzelnen Teilräume als auch zwischen den Regionen und dem zentralen Staat stattfinden – nicht zuletzt, um über notwendige Kompensationen bei Abweichungen von einem zu verhandelnden grundlegenden Standard einen Konsens herzustellen. Eine Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss sich also in vielfältiger Hinsicht auf partizipative Aushandlungsprozesse stützen. Zum einen muss das erforderliche Qualitätsniveau einer universellen, in allen Landesteilen gültigen „räumlichen Grundsicherung“ in mittel- bis längerfristigen periodischen Zeitabständen neu verhandelt werden. Zum anderen erfordern die regional differenzierten Entwicklungsstrategien einen intensiven Dialog mit den regionalen Akteuren. Und nicht zuletzt muss das Verhältnis von landesweiter Gleichheit und regionaler Vielfalt von Zeit zu Zeit wieder neu austariert werden.

Darüber hinaus sind Partizipation und Aushandlungsprozesse auch noch aus einem anderen Gesichtspunkt von großer Bedeutung, da sich mit der Transformation des Staatsverständnisses hin zum Ge-

währleistungsstaat die Struktur und Zusammensetzung der Akteure gewandelt hat, die mit der Bereitstellung der Vorsorgeleistungen befasst sind. Neben die staatlichen Akteure treten verstärkt privatwirtschaftliche und insbesondere in strukturschwachen Regionen vermehrt auch zivilgesellschaftliche Akteure, die sich an der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge beteiligen. Folglich müssen diese vielfältigen Akteure bei der Entwicklung von Strategien zur Sicherung der Grundversorgung und am Aufbau von „Chanceninfrastrukturen“ beteiligt werden, da ihr „Geschäftsmodell“ unmittelbar betroffen ist. Ein solches prozessuales und deliberatives Verständnis der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen bringt einerseits besondere Anforderungen an das Institutionengefüge mit sich, das für solche Prozesse zur Verfügung steht bzw. erforderlich ist.

Allerdings ist es in der Verantwortung des Staates, entsprechende inhaltliche Leitplanken und prozedurale Regelungen für die Gestaltung solcher Aushandlungsprozesse vorzugeben. Inhaltliche Leitplanken beinhalten Mindestanforderungen an die Qualität der „räumlichen Grundsicherung“, deren Messung (Ausstattungskatalog, Indikatorenset, Input oder/und Outputindikatoren) und Beobachtung (Monitoring) sowie ein Instrumentenset zur Intervention, falls die Ziele nicht erreicht oder eingehalten werden können. Prozedurale Regelungen beziehen sich dann auf den Zeitpunkt und die Intensität der Beteiligung, auf Abläufe und Inhalte regionaler Dialogprozesse sowie auf die Bereitstellung entsprechender Ressourcen.

Die Verwirklichung dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen bringt eine Arbeitsteilung innerhalb des staatlichen Gefüges mit sich. Der zentrale Staat hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der vier Gerechtigkeitsprinzipien bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass diese auch gewährleistet ist. Er sichert insbesondere die Grundbedingungen für Gleichwertigkeit („räumliche Grundsicherung“) und regelt für den Fall der Delegation der Aufgabenerbringung an privatwirtschaftliche oder an zivilgesellschaftliche Akteure die Qualität und sorgt für eine hinreichende Befähigung der Akteure. Letzteres gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche und sozialwirtschaftliche Akteure, die auf Unterstützung und entsprechende Rahmenbedingungen für eine Verstetigung ihrer Leistungen angewiesen sind (vgl. WINTERGERST 2015).

Die Regionen – verstanden als Konglomerat kommunaler, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, die an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der Gewährleistung von individuellen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten beteiligt sind – haben die Aufgabe, vor Ort für eine konkrete Ausgestaltung der Gleichheit (räumliche Grundsicherung) und der Vielfalt (spezifische Entwicklungspfade auf der Basis endogener Qualitäten und Potenziale) sowie für die Herstellung von Diskursen über die Akzeptanz von Differenz zu sorgen. Der zentrale Staat hat wiederum dafür zu sorgen, dass die Ausstattung mit geeigneten Institutionen der regionalen Strategieentwicklung und Dialoggestaltung ebenso gewährleistet wird wie eine adäquate Bereitstellung von finanziellen Ressourcen (insbesondere für Kommunen und zivilgesellschaftliche Träger).

Da mittlerweile eine Vielzahl an privaten, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge beteiligt ist, kann dies jedoch kein Zurück zum allumfassend versorgenden Wohlfahrtsstaat bedeuten. Vielmehr ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen für private Akteure dahingehend zu konkretisieren, dass deren Beitrag zur Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wieder stärker „in der Fläche“ spürbar wird. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen intensiver befähigt werden, ihre Leistungen dauerhaft und in hoher Qualität zu erbringen und sollten adäquate materielle und immaterielle Gegenleistungen erhalten (vgl. dazu WINTERGERST 2015). Die Kommunen müssen ebenfalls hinsichtlich ihrer finanziellen und personellen Ausstattung in die Lage versetzt werden, hochwertige Leistungen der Daseinsvorsorge bereitzustellen. Da die Kommunen verfassungsrechtlich Teil des Freistaats sind, ist dies als partnerschaftliche Aufgabe in gemeinsamer Verantwortlichkeit zu verstehen. Zudem muss ein solcher aktiver und gestaltender Staat

sich intensiv mit der Koordination der verschiedenen Akteure befassen und deren Leistungen sinnvoll aufeinander abstimmen und zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und zur Wahrnehmung seiner demokratischen Verantwortung umfangreiche kommunikative Aufgaben erfüllen.

3 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ – was bedeutet der Verfassungsauftrag?

Detlev Sträter

Anders als zur Frage „gleichwertiger Lebensverhältnisse“, zu der aus wissenschaftlicher, planungsadministrativer und politischer Perspektive zahlreiche Veröffentlichungen erschienen sind, die die theoretischen Implikationen, praktischen Umsetzungen und Folgen dieses Postulats erläutern (BBSR 2015; ROHLFS 2008; REICHEL 2009 u.v.a.), verhält es sich mit den „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“, die in der novellierten bayerischen Verfassung seit 2013 zusammen mit den gleichwertigen Lebensverhältnissen explizit genannt werden und damit eine eigenständige Hervorhebung erfahren. Was Arbeitsbedingungen generell sind, dazu haben sich Industriesoziologie, Arbeitswissenschaften, Volkswirtschaft, Arbeitsrecht, Betriebswirtschaft und andere Fachgebiete breit und kontrovers geäußert. Doch zur Frage, was „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ in sozialökonomischer und räumlicher Sicht sind und wie diese gemessen, bewertet, hergestellt und gesichert werden (können), liegen hingegen kaum Aussagen vor.

Für die Arbeit der Enquetekommission und ihre Ergebnisfindung stellt dieses Defizit ein sowohl theoretisches als auch praktisches Manko dar. Schließlich sind ungleiche Lebensverhältnisse in erheblichem Maße durch ungleiche Allokationen ökonomischer Potentiale im Raum und eine ungleiche Teilhabe am Erwerbsleben determiniert; dementsprechend ist die Sicherung und Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Ziel dieses Teils der Expertise ist es, den Stand der Diskussion über „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ zu reflektieren und zu dokumentieren. Bezug genommen wird dabei auf ausgewählte Literatur sowie auf Rechts- und Planungsdokumente, die „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ thematisieren und den Umgang mit dem Thema in der Planungs- und Verwaltungspraxis abbilden. Zudem soll überblickshaft ermittelt werden, wie Akteure aus Planungswissenschaft und Planungspraxis mit dem Thema umgehen. Ferner soll skizzenhaft dargestellt werden, welche wirtschaftspolitischen Konzepte und (Förder-) Programme eine Affinität zur Frage „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ haben und welche Antworten dazu bereits gefunden wurden.

3.1 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ – Versuch einer begrifflichen Eingrenzung

Wenngleich der Begriff der „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“, der zumeist in einem Atemzug mit „gleichwertigen Lebensverhältnissen (und Arbeitsbedingungen)“ genannt wird, im Mittelpunkt der Betrachtung steht, so soll doch zunächst der Begriff der „Arbeitsbedingungen“ näher beleuchtet werden.

„Arbeitsbedingungen“ ist ein Sammelbegriff für alle Gegebenheiten, unter denen Arbeit und Wirtschaft stattfinden. Im umfassendsten Sinne werden alle technischen, volks- und betriebswirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen, organisatorischen und arbeits- bzw. tarifrechtlichen Bedingungen darunter subsumiert, also die *volkswirtschaftlichen* Faktoren der Produktion und Distribution, zu denen die (Erwerbs-) Arbeit gehört (die industriellen Beziehungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Branchenstrukturen und -organisation), die *sozialen* Rahmenbedingungen der Erwerbstätigkeit – Arbeit als grundlegende Auseinandersetzung des Menschen mit seiner Umwelt unter den Bedingungen des technischen Fortschritts –, die *betriebswirtschaftlichen* Aspekte der menschlichen Arbeit als wertschöpfende Tätigkeit, die *arbeitswissenschaftliche* Gestaltung der Arbeitsausführung: das Arbeitssystem als Kombination von menschlicher Arbeitskraft und technischen Produktionsmitteln, die technische und ergonomische Gestaltung der Arbeitsabläufe und die *arbeitsrechtlichen* Konditionen des

Arbeitsverhältnisses, wie es u.a. im Betriebsverfassungsgesetz und im Tarifrecht geregelt ist. Die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen orientiert sich in der Regel an der betrieblichen Situation, aber auch an gesetzlichen und tariflichen Regelungen. Im Rahmen der gesetzlichen Regelung für soziale Angelegenheiten im Betrieb hat auch der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen. Zu den Arbeitskonditionen gehören unter anderem die Bezeichnung der zu leistenden Tätigkeit, die Höhe und Fälligkeit des Arbeitsentgelts, Lohnzusatzleistungen, die Regelung der Arbeitszeiten, Überstundenregelungen und jährliche Urlaubsdauer, Probezeit und Kündigungsfristen, Lage und Qualitäten des Arbeitsortes (u.a. Lärm und Klima am Arbeitsplatz).

Es gibt also nicht *das alleinige* Verständnis von Arbeitsbedingungen, sondern sie ergeben sich aus ihrem jeweiligen thematischen Zusammenhang. Man könnte auch von einem eher „weiteren“ (volkswirtschaftlichen, sozialen) und einem eher „engeren“ (betriebswirtschaftlichen, arbeitsrechtlichen) Begriffsverständnis sprechen, wobei damit keine Bipolarität gemeint ist, sondern eher graduelle Abstufungen.

Wenn von „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ gesprochen wird, bedeutet dies semantisch eine Beschränkung auf bestimmte Vorstellungen von Arbeitsbedingungen. Ausgeblendet wird zunächst die einzelbetriebliche/ einzelwirtschaftliche Betrachtung. Ins Blickfeld gerät eine eher normativ motivierte, regional vergleichende Betrachtung von Arbeitsbedingungen, die die Arbeitsbedingungen nicht in ihrer konkreten Unterschiedlichkeit in verschiedenen Teilräumen (die ist immer gegeben) erfassen möchte, sondern in ihrer qualitativen Unterschiedlichkeit: nach „Ungleichwertigkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ im regionalstrukturellen Vergleich. Zudem impliziert die Formel von der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ einen gestalterischen Anspruch, wobei die Formel offenlässt, wo der Gestaltungsanspruch ansetzen soll.

Dies wohl aus gutem Grunde, denn die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in Deutschland ist primär Aufgabe der Tarifparteien und der Arbeitsmarktpolitik – zusammengefasst unter dem Dachbegriff der Arbeitspolitik. Im Rahmen der überbetrieblichen Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die sog. industriellen Beziehungen („Sozialpartnerschaft“), werden die tariflichen Regulierungen gestaltet und formulieren das Tarifrecht; auf betrieblicher Ebene werden die Arbeitsbeziehungen zwischen den Arbeitgebern (Unternehmer bzw. Unternehmensmanagement) und den Betriebsräten vor allem auf Grundlage des betrieblichen Mitbestimmungsgesetzes geregelt. Die Tarifparteien sind auch wesentliche Partner bei der Formulierung der staatlichen Arbeits(markt)-politik, die im Wesentlichen auf Bundesebene (beim Bundesminister für Arbeit) ressortiert und durch die Bundesagentur für Arbeit und ihre regionalen Dependancen umgesetzt wird. Hier stellt sich die Frage, ob die hohe Regelungsdichte der Arbeitspolitik auf allen Ebenen einen Gestaltungsansatz oder Gestaltungsspielraum für die „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ erkennen lässt.

Die Arbeitspolitik ist ein zentrales Feld gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Der Begriff der „Sozialpartnerschaft“ verklärt mehr als dass er erhellt, dass die Tarifparteien gesellschaftspolitisch gesehen in einem antagonistischen Gegensatz zueinanderstehen. In Konsensverhandlungen wie etwa Tarifverhandlungen führen diese, oftmals begleitet von Arbeitskämpfen, immer wieder zu gemeinsam getragenen Ergebnissen – und auch darüber hinaus ergeben sich auf den verschiedensten Feldern immer wieder auch gemeinsame Interessenlagen. Dennoch bleibt, dass unternehmerisches Verwertungs- und Renditestreben hier und das Interesse an einem gesicherten Arbeitnehmer-Erwerbseinkommen dort einen strukturellen Widerspruch bilden. Und auch die staatliche Arbeitspolitik ist nicht neutral, sondern orientiert sich auf diesem Kräftefeld vielfach an den jeweils dominierenden Interessen.

Für die Umsetzung einer Politik der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ wäre es voraussetzungsvoll, wenn die Arbeitsgesetze und arbeitsrechtlichen Regelungen darauf überprüft würden, ob und welche Hebel sie bieten, „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ gestaltbar zu machen. Dieses ist an dieser Stelle nicht zu leisten. Aber es sollte im Rahmen der Berichtserstellung der Enquetekommission oder im Anschluss an ihre Arbeit erwogen werden, diese Regelungen im Hinblick auf die Gestaltbarkeit „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ zu prüfen. Es gibt offensichtlich, ungeachtet ihrer aktuellen Anwendung, eine Reihe von arbeitsmarktlichen Instrumenten, die bei der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ grundsätzlich eingesetzt bzw. hinzugezogen werden könnten. Ob diese genutzt werden, hängt davon ab, was mit „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ eigentlich gemeint ist, wie eine Strategie zur „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ ausgestaltet werden soll und welche Zustände angestrebt werden.

Im nächsten Schritt werden daher einige Argumente zusammengestellt, die aufzeigen wollen, warum die „Herstellung gleichwertige Arbeitsbedingungen“ eine heroische politische Aufgabe bleibt, wenn sie nicht die Ursachen berücksichtigt, die für disparitäre Raum-, Wirtschafts- und Arbeitsstrukturen verantwortlich sind.

3.2 Ungleichheit als Merkmal der räumlichen Entwicklung und ihre Ursachen

Ungleichheit ist ein bestimmendes Merkmal der räumlichen Entwicklung – nicht nur in Bayern und in Deutschland, sondern weltweit. Das liegt zum einen in den naturräumlichen Gegebenheiten begründet, die bestimmte Orte und Gebiete als Wirtschafts- und Siedlungsräume begünstigen, andere dafür ausschließen. Zum zweiten stellen das historisch überkommene Städtesystem und die tradierten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen gravierende Festlegungen und manifeste Vorgaben für jeweils aktuell zu treffende Standortentscheidungen dar. Und drittens ist es die Art und Weise des Wirtschaftens, von Produktion und Distribution unter den Bedingungen von Konkurrenz, Kooperation und Kapitalakkumulation, wie sie sich weltweit durchgesetzt hat, die diese Ungleichheit verstetigt und jeweils neu formt. Wirtschaftliche Standortentscheidungen prägen und prägen – die naturräumlichen Bedingungen vorausgesetzt – die Raum- und Siedlungsstrukturen in allen gesellschaftlichen Epochen. Unter den Bedingungen kapitalistischer Marktwirtschaften gehören zu ihren Grundzügen eine Ungleichmäßigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in räumlicher Hinsicht sowie eine zeitliche Unstetigkeit und sachliche Unabgestimmtheiten dieser Entwicklung (TJADEN 1979: 109).

Mit anderen Worten: Der sozioökonomische Entwicklungs- und Akkumulationsprozess (die Zusammenballung von wirtschaftlichen Produktions- und Entscheidungspotenzialen „in einer Hand“) formt in seinen Grundzügen den räumlichen Agglomerationsprozess (die räumliche Zusammenballung) mit Produktionsstätten, Bevölkerung, Siedlung und Infrastruktur und somit – komplementär dazu – auch die Freiräume. Dies bedeutet indessen nicht, dass ein einmal eingeschlagenes Agglomerationsmuster sich verstetigen muss. Vielmehr ist der Prozess der ungleichen und ungleichzeitigen regionalen Entwicklung das Ergebnis von unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Akkumulationsbewegungen der Konzentration und der Dekonzentration (Dispersion) von Kapital. So besteht ein enger Zusammenhang zwischen Wachstum, Stagnation und Niedergang einzelner Standorte und Regionen mit dem zyklischen Verlauf einzelner industrieller Produkte und ihrer Innovationshistorie (Entwicklung, Reifung, Sättigung, Schrumpfung; vgl. MARKUSEN 1985). Die jeweiligen konkreten Agglomerationsverläufe bzw. deren räumliche Ausprägungen können daher nicht eindeutig begründet oder gar vorherbestimmt werden (VÄTH 1980: 41). Es finden immer wieder neue Standortprägungen statt, und alte Standorte gehen nieder oder werden gar aufgegeben, wobei die bestehenden Raum- und Siedlungsstrukturen die Anockstellen für die jeweils weiteren Wirtschafts- und Siedlungsaktivitäten bieten.

Ökonomisches Wachstum setzt verdichtete Produktions- und Siedlungsstrukturen, qualifizierte Arbeitsmärkte, Verkehrs- und Kommunikationssysteme, die Nähe zu Zulieferern und Abnehmern etc. voraus. Diese bieten Agglomerationsvorteile und somit auch Akkumulationsvorteile. Dieser Prozess erzeugt dabei gleichsam „nebenbei“ weitere räumliche Verdichtungen und verändert vorhandene Standortmuster. Agglomerationen sind also notwendige *Ausgangsvoraussetzung* und zugleich *Folge* der weiteren gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion. Die Akkumulation von Real- und Humankapital sowie der auf Innovationen basierende technologische Fortschritt sind also die treibenden Kräfte des räumlichen Agglomerationsprozesses. Das räumliche Nebeneinander von Wachstums-, Stagnations- und rezessiven Produktionssektoren, von Kapitalkonzentration und räumlicher Dispersion, von gleichzeitiger Entwicklung und Unterentwicklung drückt sich in einer ungleichmäßigen und ungleichzeitigen regionalen Entwicklung aus. Regionale Disparitäten sind daher die Summe all dieser Faktoren in ihren Wechselwirkungen und bilden zugleich die friktionale Vorgabe für die weitere Entwicklung.

Die konkreten Formen räumlicher Ungleichheit reflektieren somit immer auch die historischen Bedingungen, unter denen sich die ökonomischen, sozialen und kulturellen Potenziale entfalten. Historisch hat sich das Städtesystem aus den Marktorten der Agrarwirtschaft entwickelt, während Urbanisierung im Sinne eines explosiven Wachstums der Städte und Agglomerationen die Folge der Industrialisierung seit Anfang/ Mitte des 19. Jahrhunderts waren. Die heutigen Agglomerationen entstanden in ihren Kernen als die räumlichen Ausprägungen wirtschaftlicher Wachstums-, Konzentrations- und Zentralisationsprozesse. Unter gegebenen naturräumlichen Bedingungen und aufgrund der historisch gewachsenen Raum- und Siedlungsstruktur wurde das Territorium der Bundesrepublik und Bayerns entsprechend von unterschiedlich hoch verdichteten Agglomerationen einerseits und von ländlich-peripheren, unterschiedlich dünn besiedelten Gebieten andererseits geprägt. Sein Kern ist ein mehrpoliges Städtesystem, das auch als räumliches Netz gesellschaftlicher Aktivitätsknoten verstanden werden kann. Demographische, kulturelle, politische, vor allem aber wirtschaftliche Entwicklungen gaben diesem Städtesystem das Gesicht.

Die ‚economies of scale‘⁶ und die sog. Transaktionskosten⁷ begünstigen die Bildung urbaner Räume, die als die Motoren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Innovation gelten. Die dadurch zwangsläufig „produzierten“ regionalen Disparitäten finden ihren Ausdruck in einer differenzierten Raum- und Siedlungsstruktur und ungleichen Arbeits- und Lebensbedingungen. Diese Unterschiede wurden lange Zeit und historisch durchaus berechtigt als Stadt-Land-Gegensatz beschrieben; die Agglomerationen galten als strukturstark, die ländlichen Regionen als strukturschwach. Für die Gegenwart gilt dies so nicht mehr: Altindustrielle Regionen wie das Ruhrgebiet oder das Saarland sind Beispiele für strukturschwache Agglomerationsräume in Deutschland. Bayern als relativ spät industrialisiertes ehemaliges Agrarland weist nur wenige „altindustrielle“ Problemräume auf – etwa dort, wo industriegeschichtlich die Elektroindustrie (in Nürnberg), die Textilindustrie (in Augsburg und Oberfranken), die Porzellanindustrie (in Oberfranken), die Verarbeitung von Erzvorkommen in der Gießerei- und Stahlindustrie (Oberpfalz) oder die Glasindustrie (im bayerischen Wald) dominierten, während einige „ländliche“ Regionen heute höhere Wachstumsraten aufweisen und als Beispiele für eine gelungene Modernisierung der Wirtschaftsstruktur gelten (Raum Ingolstadt, Raum Regensburg, Teile von Niederbayern). Folgerichtig

⁶ Economies of scale beschreiben den Zusammenhang zwischen Größenordnung und Wirtschaftlichkeit: In betriebswirtschaftlicher Betrachtung sinken die Erzeugungskosten je Produktionseinheit bei steigender Ausbringungsmenge.

⁷ Transaktionskosten sind Kosten, die nicht bei der Gütererstellung, sondern bei der Übertragung von Gütern von einem Wirtschaftssubjekt zum anderen entstehen, etwa Informationskosten bei der Suche nach Transaktionspartnern, der Anbahnung von Transaktionen (z. B. Vertragsabschlusskosten, Versicherungsprämien) und der Transaktion selbst (z. B. Transportkosten).

lassen sich heute *innerhalb* der Verdichtungsräume auf der einen und der ländlichen Regionen auf der anderen Seite teilweise größere Strukturunterschiede feststellen als *zwischen* diesen Strukturraumtypen.

Der Agglomerationsprozess hängt seinerseits von bestimmten Voraussetzungen ab. Zu seinem Fortgang bedarf es räumlicher „Potenziale“ bzw. räumlicher „Ressourcen“, die nach Quantität, Qualität und Lage dort ausreichend vorhanden sein müssen, wo sie aktuell benötigt werden. Wesentliches Kennzeichen des gesellschaftlichen Produktions- und Akkumulationsprozesses ist es, dass er seine natürlichen und sozialen, aber auch wirtschaftlichen Voraussetzungen dabei ständig in Frage stellt oder gar zerstört. Dafür sind der Konflikt zwischen Ökonomie und Umwelt oder zwischen Ökonomie und Arbeitskrafterhalt nur wenige Beispiele von vielen. Der Agglomerationsprozess verfügt selbst nicht über Mechanismen einer räumlichen Selbstregulierung zum Ausgleich regionaler Disparitäten. An dieser Stelle erhalten die Raumplanung und regionale Förderpolitik ihre Aufgaben.

Die Geschichte der Urbanisierung und der Herausbildung von Agglomerationen ist die Geschichte der Suche nach Erwerbsmöglichkeiten. Sie hat zur gegebenen Raum- und Siedlungsstruktur geführt, die sich auch in nächster Zukunft im Wesentlichen nach den Maßstäben des gesellschaftlichen Produktivitätsfortschritts weiterentwickeln wird. Regionale Disparitäten sind Ausdruck dieser Entwicklung und Resultat wechselseitiger Beeinflussung. Insofern sind regionale Disparitäten immer auch in ihrer Gesamtheit zu verstehen (vergleichbar einem System „kommunizierender Röhren“): Die Vorstellung, man müsse die wirtschaftlich schwächeren Regionen mit Mitteln von Investitionsanreizen oder anderen an das Niveau der wachstumsstärkeren und entwickelteren Verdichtungsräume heranführen/anheben, ohne dass man die Wachstumsbedingungen in den Verdichtungsräumen selbst thematisiert oder gar beeinflusst, ist im politischen Denken sehr beliebt, aber in der Regel ohne größere ökonomische bzw. regionalwirtschaftliche Bedeutung. Die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen haben eine hohe Beharrlichkeit (Persistenz) gegenüber Versuchen, sie mit politisch-planerischen Mitteln regulieren zu wollen. Wachsende Vernetzung und größere Komplexität der sozioökonomischen Verflechtungen werden solche Beeinflussungsversuche in Zukunft noch schwerer machen.

3.3 Räumliche Aspekte von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen in Bayern

3.3.1 Tendenzen wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Entwicklung in Bayern

Bayern hat, auch im Vergleich zu anderen (westdeutschen) Bundesländern relativ spät den Weg von der Agrargesellschaft zur Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft eingeschlagen (DEUTINGER 2001). Nach dem 2. Weltkrieg war Bayern noch weitgehend ein Agrarland mit industriellen Inseln in Augsburg, Nürnberg, München, einigen mittleren Städten sowie regional relevanten Industrien dort, wo Rohstoffvorkommen verwertet werden konnten – wie der Kohlebergbau entlang des Alpenrandes, der Erzbergbau in der Oberpfalz für die Gießerei- und Stahlindustrie, die Glasindustrie im Bayerischen Wald und die Porzellanherstellung in Oberfranken und der Oberpfalz. Man sprach deshalb von Bayern als einem „Industrie-Agrarstaat“ (DEUTINGER 2001: 19).

Nach dem 2. Weltkrieg bekam Bayern wirtschaftliche Impulse von außen: Mit dem Zustrom von Vertriebenen und Flüchtlingen insbesondere aus Schlesien und dem heutigen Tschechien (z.B. Sudetenland, Egerland) erhielt Bayern zugleich gut ausgebildete Arbeitskräfte, viele von ihnen hatten unternehmerische Erfahrungen, zum Teil in jenen Branchen, in denen sie in Bayern später neue Unternehmen gründeten. – Einige Großunternehmen verlagerten ihre Hauptverwaltungen und Produktionsstätten aus dem gefährdeten oder von Zerstörung bedrohten Berlin nach München (u.a. Siemens, Osram, Allianz-Versicherung und Agfa) oder nach Erlangen (Siemens-Schuckert-Werke). Deshalb wird auch

von einer „importierten Industrialisierung“ Bayerns (RUPPERT 1987) gesprochen. Dabei spielte die Einschätzung eine Rolle, dass die alliierte Besatzungsmacht USA, deren Ökonomie kriegswirtschaftlich bedingt 1945 florierte, in ihrer Besatzungszone (einschl. Bayerns) wohl keine Reparationen einfordern würde. Schon ab 1944 gingen große Unternehmen in Deutschland andererseits davon aus, dass die kriegsverwüstete Sowjetunion, deren westlich gelegenen wirtschaftliche Zentren von den deutschen Truppen systematisch zerstört worden waren, sich in ihrer voraussichtlich im östlichen Deutschland entstehenden Besatzungszone durch Demontage von Produktionsanlagen mit Reparationen entschädigen würde. Bayern bot den Standortverlagerern ausreichend Ansiedlungsflächen in attraktiver Umgebung. Und als Folge der vergleichsweise späten Industrialisierung war Bayern von industriellen Altlasten deutlich weniger belastet als andere Länder.

In kursorischer Betrachtung der bayerischen Wirtschaftspolitik werden Etappen/ Phasen deutlich. Die 1950er und 1960er Jahre waren geprägt durch den Aufbau einer modernen wirtschaftlichen Infrastruktur (Bau von Fernverkehrsstraßen; Sicherung der Energieversorgung durch den Bau von Kraftwerken sowie Erdöl- und Erdgaspipelines). 1951 wurde die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) als wirtschafts- und strukturpolitisches Finanzierungsinstrument des Freistaats gegründet. Wirtschaftspolitisch förderlich für den Forschungs- und Wissenschaftsstandort war auch das sehr frühe erfolgreiche Werben um die beiden bundesstaatlichen Großforschungseinrichtungen: Die Max-Planck-Gesellschaft als Institution für Grundlagenforschung (früher Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft) und die anwendungsnahe Fraunhofer-Gesellschaft errichteten ihre General- bzw. Hauptverwaltungen in München sowie hier und an anderen bayerischen Standorten eine Reihe von Forschungsinstituten. Damit erhielt die außerhochschulische Forschungslandschaft in Bayern, insbesondere auch die anwendungs- und wirtschaftsnahe Forschung und Entwicklung, wesentliche Impulse.

Seinen wirtschaftlichen Aufschwung in den 1950er und 1960er Jahren verdankt Bayern ganz wesentlich seiner bundesstaatlichen Alimentierung: Nach Gründung der Bundeswehr 1955 vermittelte die militärische Wiederbewaffnung einträgliche staatliche Rüstungsaufträge vor allem an Unternehmen des Maschinen- und Fahrzeugbaus (Panzer, Kettenfahrzeuge, Motoren, Waffen) in München und Nürnberg (Krauss-Maffei, MAN, MTU, Knorr-Bremse, Diehl). Die vom Krieg und seinen Folgen sich erholende und restrukturierende Luft- und spätere Raumfahrtindustrie in Südbayern (Dornier, Messerschmitt; Bölkow verlagerte von Stuttgart nach Ottobrunn) profitierte ebenfalls vom Rüstungsboom, später war sie führend am Programm für das europäische Zivilflugzeug Airbus und an gemeinsamen europäischen Rüstungsprojekten (z.B. MRCA, Eurocopter) beteiligt.

Seit Ende der 1960er und in den 1970er Jahren wurde die Erschließung neuer Bildungsschichten und der Ausbau der Forschungsinfrastruktur mittels einer Errichtung von neuen Universitäten und Hochschulen in der Fläche des Landes außerhalb der traditionellen Wissenschaftsstandorte erfolgreich vorangetrieben. Ausgehend davon, dass sich die Zukunftsfähigkeit des Landes an ihrer wissenschaftlich-technischen Kompetenz bemessen lassen müsse, wurden neue High-Tech-Industrien, vor allem die Elektronik-Industrie gefördert. Dazu stellte sich als begünstigend heraus, dass fast alle bedeutenden amerikanischen Elektronik-Hersteller (im Zusammenhang mit der Umrüstung des Lockheed-„Starfighters“ zu einem Allwetter-Jäger für die Bundeswehr in den 1960er und 1970er Jahren) im Raum München Niederlassungen errichtet hatten. (Mikro-)Elektronik-Know-how war vor Ort also vorhanden. In diesem ökonomischen „Sauerteig“ entwickelte sich etwa ab den 1980er Jahren der Mikroelektronik- und IT-Standort München zum „Isar Valley“.

Zur Abschwächung des Eindrucks in der Öffentlichkeit, dass sich die bayerische Wirtschaftspolitik allein um die Groß- bzw. High-tech-Industrie kümmere, legte die bayerische Staatsregierung dann einige Programme zur Mittelstandsförderung auf (Mittelständisches Technologie-Beratungs-Programm [TBP 1980], Bayerisches Innovationsförderungs-Programm [BayIP 1979], Bayerisches Technologie-Einführungs-Programm [BayTEP, 1985]; später zusammengefasst zum Bayerischen Technologie-Förderprogramm im Jahre 2000; die Gründung der Bayerischen Forschungsstiftung 1990).

Das Bild, das die bayerische Wirtschaftspolitik in jener Zeit abgab, war widersprüchlich. In der Öffentlichkeit wurde sie als streng an den Prinzipien der *sozialen Marktwirtschaft* ausgerichtet und an der *markoliberalen* Haltung zu strikter Trennung von Politik und Wirtschaft festhaltend präsentiert. Auf der anderen Seite verfolgte die bayerische Staatsregierung eine ausgesprochen interventionistische Wirtschafts-, Struktur- und Beteiligungspolitik, vor allem durch die Ansiedlung, Förderung und Sicherung von Unternehmen, die als strategisch bedeutsam für die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Bayern galten. Trotz massiver wirtschaftspolitischer Eingriffe vermied man, hierbei von „Industriepolitik“ zu sprechen, weil im Begriff – wie man meinte – zu sehr „planwirtschaftliche“ Elemente mitschwangen, die systemkonkurrierend in der sozialistischen Staatenwelt verortet wurden. Praktisch aber wurden bei Unternehmens- oder Regionalkrisen erhebliche freistaatliche Finanzmittel eingesetzt. So z.B. als ab Ende der 1950er Jahre BMW erst der Konkurs und dann die Übernahme durch Daimler-Benz drohte, der Freistaat Anfang der 1960er Jahre hingegen eine „bayerische Lösung“ durchsetzte und die Eigentümerfamilie Quandt in ihrem Status und vor finanzieller Unbill bewahrte – diese hatte ihr Unternehmensportfolio vor 1945 mit diversen Firmenarisierungen und dem massiven Einsatz von Kriegsgefangenen und KZ-Häftlingen in ihren Betrieben wertig gehalten. Später war der Freistaat auch bei der Stützung der Wälzlagerindustrie in Schweinfurt und der Maxhütte in der Oberpfalz wirtschaftspolitisch und finanziell aktiv beteiligt. Auch beim Zerfall/ Zerschlagung des Glöggler-Textilkonzerns in Augsburg Ende der 1970er Jahre spielte die Staatsregierung eine unrühmliche, aber entscheidende Rolle.

Unter Ministerpräsident Strauß (ab 1978) wurde das Selbstbild von Bayern als „Land des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts und der Innovation“ (REGIERUNGSERKLÄRUNG 1978), als „modernes Industrieland“ und als „führendes Wachstumsland in der Bundesrepublik Deutschland“ (Regierungserklärung 1982) ausgegeben. Tatsächlich handelte es sich bei dem überdurchschnittlichen Wachstum der bayerischen Wirtschaft jener Zeit allerdings um einen alimentierten Nachhol- oder Aufholprozess. Erst Ende der 1980er Jahren erreichten die einschlägigen wirtschaftlichen Indikatoren Bayerns (z.B. BIP pro Erwerbstätigem) das durchschnittliche bundesdeutsche Niveau. Bis dahin war Bayern Empfängerland des Länderfinanzausgleichs – ein Status, den die bayerische Finanzpolitik derzeit anderen Bundesländern nur ungern einräumt.

Mit den Umbrüchen Ende der 1980er, Anfang der 90er Jahre (deutsche Wiedervereinigung, Zusammenbruch der sozialistischen Länder in Osteuropa, EU-Integration, Internationalisierung/ „Globalisierung“ von Produktion, Dienstleistungen und der Finanzmärkte) änderten sich auch die Rahmenbedingungen der bayerischen Wirtschaft. Die modernen Industrien in Bayern (Elektronik, Flugzeug-, Motoren- und Fahrzeugbau) blieben von Konjunktur- und Strukturkrisen nicht verschont: Billiglohnkonkurrenz aus den östlichen Nachbarländern bedrohte die Wirtschaft vor allem in den Grenzregionen. Zukunftsindustrien wie die Mikroelektronik, die Informations- und Kommunikations-Technik (IuK), die Biotechnologie und die Nanotechnologie zeichneten sich als die neuen Schlüsselindustrien für wirtschaftlichen Erfolg ab.

Zugleich zogen Krisen auf, die aber eher auf der mikroökonomischen (betrieblichen bzw. unternehmerischen) Ebene wirkten als auf der makroökonomischen (volkswirtschaftlichen) Ebene. Sie drohten

aber regelmäßig zu regionalen Strukturkrisen auszuweiten, etwa um die Wälzlagerindustrie in Schweinfurt, um die Porzellanindustrie in Oberfranken/ Oberpfalz, um die Elektroindustrie in Nürnberg/ Mittelfranken, um die Maschinenbauindustrie im Allgäu, um die Luft- und Raumfahrtindustrie in Südbayern und um die Automobilzulieferindustrie in verschiedenen Landesteilen. Sie zeigten an, dass man auf den internationalen Wettbewerb industriepolitische Antworten hätte finden müssen.

In der unmittelbaren Strauß-Nachfolge 1988 ff. versuchte sich die bayerische Staatsregierung (MP Streibl) zunächst in der Fortführung des über Jahrzehnte hinweg entwickelten Patronage-Systems – ohne zu erkennen, dass die neuen Rahmenbedingungen dazu immer weniger Gelegenheiten boten. Personale wirtschaftlich-politische Seilschaften verloren an Bedeutung, wohl auch weil diese in der Nachfolge von MP Strauß nicht annähernd virtuos gepflegt werden konnten. Die Staatsregierung übersah zudem, dass die vereinigungsbedingte „Sonderkonjunktur“ zu Anfang der 1990er Jahre die angestauten Strukturprobleme lediglich überdeckte.

Nachdem der Vereinigungs-Boom abgeklungen war und Struktur- und Beschäftigungsprobleme in verschiedenen Fertigungsindustrien massiv einsetzten, wurde versucht umzuschalten. Die Regierung Streibl setzte in ihren letzten Monaten einige neue programmatische Akzente und investierte intellektuell in präventive Mittel der Wirtschafts- und Strukturpolitik (z.B. mit dem Programm „Standort Bayern 2000“), konnte diese aber nicht mehr umsetzen. Im Wechsel von MP Streibl zu MP Stoiber und von August Lang zu Otto Wiesheu im Wirtschaftsministerium (1993) kann der Versuch gesehen werden, damals wieder wirtschaftspolitische Handlungs- und Gestaltungskompetenz zu gewinnen.

Die Regierung Stoiber setzte mit ihrer ersten Regierungserklärung einen neuen Akzent, der als Wandel von einer reaktiven zu einer aktiven, von einer verwaltenden zu einer gestaltenden Wirtschafts- und Strukturpolitik gedeutet werden konnte. Er manifestierte sich in einer Reihe programmatischer Konzepte, die den Eindruck von einer neuen Phase in der Industrie- und Wirtschaftspolitik in Bayern vermittelte. Zu diesen programmatischen Konzepten gehörte

- das Aktionsprogramm „Standort Bayern 2000“ (mit Bayernfonds),
- das Aktionsprogramm „Bayern für mehr Beschäftigung“ (mit Arbeitsmarktfonds),
- das Programm „Offensive Zukunft Bayern“,
- die „High Tech Offensive“,
- der „Umweltpakt Bayern“,
- „Bayern online“,
- die „Visionen zur Industrielandschaft Bayerns in 20 – 25 Jahren“ des Industriebeirats,
- die Clusteroffensive Bayern bzw. „Allianz Bayern innovativ“.

In diese Reihe gehören dem wirtschaftspolitischen Anspruch nach auch die Programme, die unter den Nachfolgern von MP Stoiber verabschiedet wurden:

- BayernFIT (MP Beckstein) sowie
- Zukunftsinitiative „Aufbruch Bayern“ (MP Seehofer).

Ihrem Anspruch nach lieferten diese Programme konzeptionelle Grundlagen für die Wirtschafts- und Strukturpolitik in Bayern, auf die an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden kann (s. STRÄTER/ BIEHLER 2012; STRÄTER 1997). Doch während den erstgenannten Programmen noch Meilenstein-Charakter zukam („Standort Bayern 2000“, „Bayern für mehr Beschäftigung“, „Offensive Zukunft Bayern“, „High Tech Offensive“, Clusteroffensive Bayern [„Allianz Bayern innovativ“]), fehlt den jüngeren

Programmen „BayernFIT“ und der Zukunftsinitiative „Aufbruch Bayern“ die innere Stringenz; sie stellen eher locker buchgedeckelte Bündelungen von ansonsten allemal getätigten öffentlichen Ausgaben und Investitionen dar.

Mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik der letzten zweieinhalb Jahrzehnte bleibt der Freistaat hinter seinen Möglichkeiten. Mit verschiedenen wirtschaftlichen, aus Privatisierungserlösen finanzierten Programmen wurde zunächst ein Milliarden schweres, aber nur kurz wirksames „Strohfeuer“ an wirtschafts- und forschungsnahen Investitionen abgebrannt. Ihre Wirkungen verpufften vielfach, weil die Einzelmaßnahmen nicht eingebettet waren in ein wirtschafts-, struktur- und regionalpolitisches Gesamtkonzept.

Als einigermaßen verheerend für die nachhaltige Versorgung des Landes mit günstiger Energie und sicherer Beschäftigung in der Energieversorgung hat sich die Veräußerung von Staatsbeteiligungen etwa im Energiebereich erwiesen: Mit dem Verkauf der freistaatlichen Bayernwerke AG an die damalige VIAG hat der Freistaat nicht nur zur Oligopolbildung (regional: Monopolbildung) auf dem Energiesektor in Deutschland beigetragen, sondern damit auch erst ermöglicht, dass (VIAG-, später) E.ON Unternehmenstandorte und Arbeitsplätze und damit energiewirtschaftliche Potenziale in Bayern abbauen konnte. Zudem hat der Freistaat sich damit der Möglichkeit begeben, zur Energiesicherheit, etwa durch Infrastrukturinvestitionen in die Verteilnetze und in regenerative Energien beizutragen und die Energiewende als zentraler Akteur mitzugestalten.

Mangels weiterer in großem Maßstab verfügbarer Investitionsmittel, z.B. aus weiteren Privatisierungserlösen (das meiste „Tafelsilber“ war bereits verschербelt), reduzierte sich in den letzten Jahren das wirtschaftspolitische Handeln im Freistaat weitgehend auf die Moderation von wirtschaftlichen Akteursrunden (z.B. in der Clusterpolitik) aus Vertretern von technologisch fortschrittlichen Unternehmen und anwendungsnaher Wissenschaft und Forschung, ohne Beteiligung von Arbeitnehmern oder ihrer Vertreter. Aufgrund des wirtschaftspolitischen Tunnelblicks auf international ausstrahlende „Leuchtturmprojekte“ fokussiert die Staatsregierung auf High-tech-Maßnahmen an den Großforschungsstandorten. Dabei gerät aus ihrem Blick, dass auch Unternehmen außerhalb des High-tech-Sektors („hidden champions“) hervorragende Produkte herstellen und moderne Produktionsverfahren beherrschen, damit erfolgreich sind und darüber Beschäftigung sichern. Diese Unternehmen haben ihren Sitz vielfach außerhalb der wirtschaftsstarken Regionen und bieten sich als regionalwirtschaftlicher Nucleus zum Auf- und Ausbau ökonomischer Kooperationen vor Ort an. Auch diese Unternehmen gilt es im Rahmen einer aktiven Wirtschafts- und Strukturpolitik zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ zu unterstützen.

Rückblickend fällt auf, dass die bayerische Wirtschaftspolitik in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg, in der sie anfänglich eine aktive Handlungsposition eingenommen und freistaatliche Interessen am Aufbau von zukunftsfähigen, wissenschafts- und forschungsintensiven Industrie- und Wirtschaftsbranchen deutlich artikuliert und umgesetzt hatte, was durchaus nicht nur den traditionellen Wirtschaftsgroßstandorten im Lande, sondern auch anderen regional bedeutsamen Branchen- und Unternehmensansammlungen zugutekam, sich im Laufe der Zeit, vor allem in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten als gestaltende politische Kraft sukzessiv zurückgenommen hat – wohl unter dem Einfluss neoliberaler Theoreme und ideologischer Verstrickungen, wonach „der Markt“ der bessere Entscheider sei und der Politik bestenfalls die Rolle eines Impulsgebers und Finanzierers bei Bedarf beigemessen wird („Gesetz vom tendenziellen Fall der Gestaltungsabsicht“). Diese wirtschaftspolitische Selbstbeschränkung hat mit dazu beigetragen, dass sich in den letzten Jahren eine ungleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat verfestigen konnte.

Der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklung in Bayern, aber nicht nur hier, sondern in Deutschland und den entwickelten Industrieländern ist ein wirtschaftlicher Strukturwandel inhärent, der im Folgenden anhand weniger Merkmale skizziert wird:

- Die wirtschaftliche Entwicklung wird produkt- und prozessseitig von Innovationen getragen und begleitet. Dies erzeugt eine steigende Produktivität, was unter anderem eine sinkende notwendige Arbeitszeit zur Folge hat, die wiederum Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit die betriebliche Beschäftigung und gesellschaftliche Erwerbsbeteiligung hat.
- Es kommt zu Marktsättigungen auf bestimmten Produktmärkten, die zu einem Teil durch die Erschließung neuer (Produkt-) Märkte kompensiert werden können, die aber aufgrund der Produktivitätsentwicklung nur mit einer begrenzten Ausweitung der Beschäftigung verbunden sind.
- Die Innovationsentwicklung und die gestiegene Produktivität führen in der Masse zu sinkenden Arbeitskosten, was sich wiederum in sinkenden Einkommen für zahlreiche Beschäftigtengruppen niederschlägt. Dies wiederum hat in Deutschland (und Bayern) zu einem im Durchschnitt mehr oder minder stagnierenden Konsumverhalten geführt, was allerdings auf Teilmärkten, in Teilräumen Bayerns/ Deutschlands und sozial sich unterschiedlich ausdrückt.
- Absehbare oder tatsächlich schon eingetretene Ressourcenverknappungen, etwa bei natürlichen Rohstoffen und dem Energiesektor, als Folge oder in Begleitung von Preis-und/oder Kostenstrukturveränderungen, sind einige der Treiber der genannten Produkt- und Prozessinnovationen, die zu technologischen Fortschritten führen (auf Basis zunehmender Bedeutung von Forschung und Entwicklung).
- Forschung und Entwicklung, ein Bereich, auf dem Bayern zahlreiche erfolgreiche hochschulische, außeruniversitäre und unternehmenseigene Einrichtungen aufweist, ist die Basis für wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen, deren Bedeutung in den letzten Jahren enorm angestiegen ist.
- Damit verbunden sind steigende Qualifikationsanforderungen in bestimmten Produktions- und ihnen vorgelagerten Bereichen, die auf der anderen Seite mit Dequalifikationen, also der Entwertung erworbener beruflicher Qualifikationen einhergehen.
- Die nach wie vorzunehmende Verwissenschaftlichung der Produktion geht mit einem ansteigenden Bedarf an diesem Prozess vorgelagerten oder prozessbegleitenden, vielfach personalen Dienstleistungen einher.
- Mikroelektronisierung und Digitalisierung haben inzwischen einen Durchdringungsgrad von Produktion, Dienstleistungen und Lebensbereichen erreicht, dass ihre gegenseitigen Verschränkungen die Trennung von Arbeits- und Lebensbereichen, von Privat- und Erwerbssphäre in der Tendenz nach aufheben und in Teilbereichen auch schon aufgehoben haben.
- Der von der Verwissenschaftlichung und der Digitalisierung geprägte wirtschaftliche Strukturwandel bevorzugt Standorte, die entsprechende Voraussetzungen (technische und personale Vernetzungen, Qualifikationsanforderungen, Verkehrsanbindungen, ein technikaffines Umfeld etc.) mit entsprechenden Standortausstattungen mitbringen. Er spart zugleich Standorte aus, die keine oder nur wenige der den Anforderungen entsprechenden Ausstattungen aufweisen. In der Regel werden jene Standorte bevorzugt, die in der Vergangenheit sich auf den Strukturwandel optimal eingestellt haben oder aus anderen Gründen Standortvorteile aufweisen.

- Die internationale Wirtschaft ist durch eine massive und verstetigte Ungleichheit im Außenhandel geprägt – die „Gewinner“- und „Verlierer“-Länder produziert. Bayern (wie auch Deutschland insgesamt) hat seinen wirtschaftlichen Erfolg in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten auf einer massiven Exportorientierung und einen beständigen Exportüberschuss aufgebaut. Anfang der 1970er Jahre lag der jährliche bayerische Exportüberschuss noch bei rd. 1,7 Mrd. Euro, stieg dann aber mit Schwankungen bis zu den Jahren 2004 bis 2008 auf rd. 25 bis 28 Mrd. Euro und pendelt sich derzeit bei etwa 17 bis 19 Mrd. Euro (2015) Exportüberschüsse ein (Außenwirtschaftsreport 2016). Politik und Tagespresse werten dies als große Leistungsfähigkeit der deutschen und bayerischen Wirtschaft. In einer endlichen Weltwirtschaft (der Planet Erde ist nicht nur ökologisch, sondern auch wirtschaftlich betrachtet ein geschlossenes System) bedeutet der verstetigte Exportüberschuss aus Deutschland/ Bayern für die Exportempfänger-Länder indes einen beständigen Abfluss von Zahlungsmitteln und Ressourcen in Richtung Deutschland/ Bayern zugunsten der bundesdeutschen und bayerischen Wirtschaft. Mit den bayerischen Exportwaren wird somit faktisch auch Arbeitslosigkeit aus Deutschland und Bayern in jene Länder überwält – ein auf Dauer auch für diese Länder wirtschaftlich und sozial unerträglicher Zustand. Der größte Exportempfänger von Waren aus Bayern sind die USA (15,4 Mrd. Jan-Sept 2016), die nur etwa die Hälfte dieses Warenwertes nach Bayern importieren (8,7 Mrd. Jan-Sept 2016, AUßENHANDELSREPORT). Drei Viertel des Warenwerts am Exportanteil stellen allein die vier Warengruppen Fahrzeuge (34 %), elektrotechnische Erzeugnisse (17 %), Maschinen (15 %) und chemische Erzeugnisse (10 %). – Begünstigt wird diese Exportverstetigung aus Bayern (und Deutschland) durch die gemeinsame Euro-Währungszone, der ein Großteil der EU-Länder angehört, und durch die Tatsache, dass die Bundesrepublik einen Teil der von ihr selber durchgedrückten Regeln bei Einführung der Euro-Währung beständig missachtet wie etwa das gemeinsame Inflationsziel von jährlich zwei Prozent im Euro-Raum. Dieses Ziel wird von Deutschland permanent unterlaufen (u.a. durch niedrige Lohnabschlüsse qua Druck auf die Gewerkschaften, wozu auch der Aufbau eines Niedriglohnsektors durch die rot-grüne Bundesregierung beigetragen hat [Agenda 2010]). Die deutsche/ bayerische Wirtschaft kann über diesen Mechanismus ihre Exportwaren zu günstigeren Gestehungskosten auf den internationalen Markt bringen als die EU-Nachbarn (was u.a. auch eine wesentliche Verursachung der Euro-Krise darstellt). Ohne die Euro-Zone wäre der Exportvorteil Deutschlands und Bayerns durch eine Abwertung der deutschen Währung längst relativiert worden. Deutschland und Bayern verstoßen zudem auch gegen das nach wie vor geltende bundesdeutsche Stabilitätsgesetz („Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ [StabG]) von 1967, das in seinem Zielsystem des „magischen Vierecks“ neben den Zielen der Preisstabilität, eines hohen Beschäftigungsstandes (Vollbeschäftigung) und eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums das verpflichtende Ziel des *außenwirtschaftlichen Gleichgewichts* zwischen Exporten und Importen nennt. Bei Inkrafttreten des Europäischen Binnenmarktes und der Installierung der Euro-Zone wurde (neben anderem) „versäumt“, die Intentionen des StabG in die europäischen Regelungen mit aufzunehmen. – Die hohe Exportabhängigkeit bedeutet nicht erst seit der Präsidentschaft Trump ein hohes Risiko für die Prosperität der bayerischen Wirtschaft. Ein Ausweg könnte in der Stärkung der Binnennachfrage gesehen werden, die sich faktisch seit über zehn Jahren kaum erhöht hat (gemessen etwa am Einzelhandelsumsatz). Die Stärkung der Binnennachfrage verlangt allerdings eine erhebliche Einkommensverbesserung und Erhöhung der Massenkauftkraft, womit auch zur Dämpfung der gesellschaftlichen Ungleichentwicklung von arm und reich beigetragen werden könnte. Ansonsten dürfte die Krisenentwicklung der bayerischen Wirtschaft vorgezeichnet sein.

Die Industrie ist nach wie vor Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Das gilt für Deutschland und umso mehr für Bayern, auch wenn eine bestimmte tonangebende Linie der wirtschaftspolitischen Diskussion die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft oder zur „Wissensgesellschaft“ proklamiert: Das Wissen sei nun die entscheidende, gesellschaftlich dominante Produktivkraft und ein hoher Anteil von wissensbasierten Tätigkeiten ihr qualitativer Beleg. Dennoch zeigen wirtschaftliche Zusammenhangsanalysen: Der Produktionssektor ist weiterhin der wirtschaftliche Kernbereich der Wirtschaft, „weil sie nach wie vor den größten Teil der in- und ausländischen Nachfrage befriedigt, weil ihre Produkte und ihre Wettbewerbsfähigkeit mehr als alle anderen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik, die Verhaltensweisen, die Umweltqualität und natürlich die Leistungsbilanz prägen. In diesem Sinne hängen die meisten anderen Sektoren der Wirtschaft, auch die meisten Dienstleistungen von der Industrie ab, weisen eine abgeleitete wirtschaftliche Existenz auf. Die Verfügbarkeit über industrielles Know-how ist entscheidend und wird entscheidend bleiben, ob wir unsere Wohlfahrt erhalten und verbessern können.“ (Prof. Helmut Kramer, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung):

- In der Industrie werden in Deutschland resp. in Bayern fast 80 Prozent der Produktionswerte erwirtschaftet.
- Etwa drei Viertel der Innovationsaufwendungen der Wirtschaft werden vom Verarbeitenden Gewerbe getätigt.
- Die Industrie ist wichtiger Nachfrager nach Dienstleistungen als Vorleistungen für die Produktion (RENAISSANCE 2008: 9).
- Etwa drei Viertel aller Forschungs- und Entwicklungsleistungen nimmt die Industrie in Anspruch.
- Die Industrie ist wichtiger Impulsgeber und Nachfrager für bestimmte produktionsnahe Dienstleistungen (insb. Datenverarbeitung, Datenbanken, Forschung und Entwicklung, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen). Zusammen mit den genannten Sektoren beschäftigt das verarbeitende Gewerbe ca. 60 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- Ca. 1,2 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bayern sind in rd. 7.500 Unternehmen der Industrie beschäftigt.

Über die Inanspruchnahme produktionsnaher Dienstleistungen schafft und sichert die Produktionswirtschaft Arbeitsplätze auch im Dienstleistungssektor. „Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der in der Vergangenheit zu beobachtende, inzwischen allerdings zum Stillstand gekommene, Rückgang des Anteils der Industrie an der Bruttowertschöpfung nicht Ausdruck einer entsprechend schwindenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Industrie ist. Er spiegelt vielmehr grundlegende Veränderungen im industriellen Wertschöpfungsprozess wider, an dem unternehmensnahe und produktbegleitende Dienstleistungstätigkeiten einen immer höheren Anteil haben.“ (RENAISSANCE 2008: 10)

Der begriffliche Streit, ob nun die Produktions- oder die Dienstleistungsgesellschaft dominiert, verliert seine Bedeutung (und damit auch für die wirtschaftsstatistische Unterscheidung von ‚Verarbeitendem Gewerbe‘ und ‚Dienstleistungssektor‘) vor dem Hintergrund, dass Dienstleistungen (als Vorleistungen und als Teil von Sachleistungen) immer mehr in die Herstellung materieller Güter integriert werden: man spricht dabei von *hybriden Produkten*, also Produkten mit daran gekoppelten bzw. inkorporierten Dienstleistungen – materielle und immaterielle Leistungen, die miteinander verschränkt und nicht mehr ohne weiteres einzeln erkennbar sind, deren unterschiedliche Eigenschaften aber das hybride Produkt als Ganzes prägen. Hybride Wertschöpfung umfasst die Wertschaffung und Wertaneignung mit hybriden Produkten (LEIMEISTER/ GLAUNER 2008: 248). Dies sind kundenspezifisch integrierte, problemlösende Leistungsbündel aus Sachgütern und Dienstleistungen, „deren Wert für den Kunden durch

die Integration den Wert der Teilleistungen übersteigt. Software als Teil der Lösung kommt dabei oftmals eine zentrale Integrationsfunktion zu“ (LEIMEISTER/ GLAUNER 2008; 249).

Der darin zum Ausdruck kommende Grad der Digitalisierung der Arbeits- (und Lebens-)welt wird in Deutschland und Bayern unter der Bezeichnung „Industrie 4.0“ debattiert (und kritisch diskutiert). „Industrie 4.0“ bezeichnet eine Stufe der erreichten wirtschaftlichen Entwicklung, auf der industrielle Produktion mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik verzahnt werden soll. (Vorläufertappen: 1.0 – erste industrielle Revolution: Mechanisierung mit Wasser- und Dampfkraft, 2.0 – zweite industrielle Revolution: Massenfertigung, Fließbänder, elektrischer Energie, 3.0 – dritte industrielle Revolution: digitale Revolution, Elektronik, IT, Automatisierung der Produktion). „Industrie 4.0“ soll Produktion und Dienstleistungen stärker noch als bisher verbinden. Organisationsprinzipien von „Industrie 4.0“ sind ihre Vernetzung („Internet der Dinge“), die technische Assistenz (der Menschen), die Informationstransparenz (das Abgreifen von Sensordaten/ Prozessdaten zur Modulierung einer virtuellen Produktionswelt) und dezentrale Entscheidungen (etwa durch cyberphysische Systeme/ KI).

Die Präsenz und Verfügbarkeit von industriewirtschaftlichen Produktionspotenzialen wird als wichtige Voraussetzung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung gesehen. Die deregulierte Finanzwirtschaft mit ihren hohen Renditeversprechen und der Metapher von der „Globalisierung“ als Dogma hat in zahlreichen Ländern zu deren De-Industrialisierung beigetragen. Bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ff. hat sich gezeigt, dass sich das Verarbeitende Gewerbe, zumal in Deutschland mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Instrumenten wie der Kurzarbeit, – bei allen konjunkturellen und Krisen-Schwankungen – als ein stabilisierender Faktor in der gesamtwirtschaftlichen als auch regionalen Entwicklung erwiesen hat.

3.3.2 Räumliche Aspekte der wirtschaftlichen Bedingungen in Bayern

Bayerns Wirtschaft weist zweifelsohne wirtschaftliche Stärken auf und schneidet im Vergleich mit der Konkurrenz anderer Bundesländer gut oder sogar sehr gut ab. Hinter diesem allgemeinen Gesamtbild, das überwiegend von der Industrie, dem Dienstleistungssektor und von Forschung und Entwicklung in Oberbayern geprägt wird, verbergen sich jedoch Schwächen und Risiken der bayerischen Wirtschaft, wie sie in einigen anderen Landesteilen zu konstatieren sind.

Der größte Regierungsbezirk, **Oberbayern**, bietet in seinem Großraum München viele Chancen, er wird von prosperierenden innovativen Unternehmen und Branchen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors geprägt. Oberbayern wird von der Landespolitik gerne als Abbild der bayerischen Wirtschaft als Ganzes präsentiert. Die Region wird von wenigen Branchen (Automobilbau, sonstiger Fahrzeugbau, Elektronik und Chemie), aber auch von der IT- und Medienindustrie dominiert (GENOSKO, STRÄTER U.A. 2003; STRÄTER 2000) und ist mit diesen sehr stark vom Export und damit von der Weltkonjunktur abhängig: etwa 60 Prozent der Produkte des Verarbeitenden Gewerbes gehen ins Ausland, was sich angesichts der Funktionsweise des Euros als gemeinsames Zahlungsmittel der Euro-Länder und der dauerhaften Exportüberschüsse (Saldo von Exporten vs. Importen) gegenüber den übrigen EU-Ländern und darüber hinaus noch als wirtschaftlich kritisch erweisen dürfte.

Ein Großteil des Umsatzes des Verarbeitenden Gewerbes in Oberbayern kommt aus der Fahrzeugindustrie und zeigt neben der Exportabhängigkeit die Chancen, aber auch die Risiken auf, die mit dem Übergang zur Elektromobilität im Sinne eines „Strukturbruchs“ in dieser Branche zu bewältigen sind – trotz oder gerade wegen des wachsenden Exportanteils. Gefährdungspotenziale liegen dabei weniger, aber auch bei den Endherstellern, vor allem aber bei den zahlreichen Zulieferern der Pkw-Finalisten,

deren Produkte und Kompetenzen unter den Bedingungen und Folgen veränderter Antriebstechnologien einer veränderten Nachfrage unterliegen. – Inwieweit Bio- und Nanotechnologien in nennenswertem Umfang zu zusätzlicher Beschäftigung führen können, bleibt abzuwarten.

In anderen Landesteilen zeigen sich unübersehbare wirtschaftliche Schwächen, besonders deutlich in **Oberfranken**, wo trotz einzelner prosperierender Unternehmen weiterhin schrumpfende Altindustrien wie die Herstellung von Glas, Glaswaren, Keramik, die Textil- und Bekleidungsindustrie und die Möbelindustrie sowie Verbrauchs- und Gebrauchsgüterindustrien das Bild der Wirtschaft stark prägen. Da bisher weder der Aufbau neuer Wirtschaftszweige noch Dienstleistungen bei hoher gegebener Industriedichte die Beschäftigungsverluste in diesen „Altindustrien“ kompensierten, ist dieser Regierungsbezirk seit Jahren und voraussichtlich auf absehbare Zeit von wirtschaftlich Schwächen und Risiken gekennzeichnet.

In **Mittelfranken**, dem Kern der zweiten Metropolregion Bayerns, ist es bislang nicht gelungen, die alten Industriestrukturen ausreichend auf zukunftsfähige Bereiche auszurichten. Möbelindustrie, die Herstellung von Papier und Pappe, Druckerzeugnisse, die Herstellung von Glas, Glaswaren und Keramik sowie die Herstellung von Spielwaren werden weiterhin eine wichtige Bedeutung in der Region haben. Relevante Impulse für zusätzliches Wachstum und zusätzliche Beschäftigung sind davon aber nicht zu erwarten. Krisenpotenzial steckt im Übrigen in der Metallindustrie, soweit sie als Zulieferer der zweiten oder dritten Ebene vom Strukturwandel in der Automobilindustrie (hin zu Elektro-Antrieben) betroffen sein werden. Der Elektro- und Elektronikbereich (u.a. Medizintechnik und Leistungselektronik) bildet derzeit das wirtschaftliche Rückgrat der Region, ist selbst aber auch nicht ohne Risiken. Der Maschinen- und Anlagenbau ist wie auch die Elektrotechnik-Branche zu einem großen Teil von externen Entscheidungen abhängig – die Unternehmens-Headquarter liegen überwiegend außerhalb der Region und Bayerns.

Die Wirtschaft der **Oberpfalz** ist in den letzten Jahren gewachsen, es wurden im Süden und im Raum Regensburg zum Teil hochwertige Arbeitsplätze geschaffen. Der Norden des Regierungsbezirks hat durch Krisen der Stahl-, Porzellan- und Glasindustrie in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Arbeitsplätze verloren und ist heute durch Auspendler und Wegzüge gekennzeichnet. Hier fehlt – um Weiden oder Amberg herum – ein zukunftsfähiger wirtschaftlicher Schwerpunkt. Durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Kooperationen und synergetischen Beziehungen zu Tschechien könnten neue Perspektiven entwickelt werden.

Unterfranken ist mit Schweinfurt das Zentrum der europäischen Wälzlagerindustrie und hat als Zulieferer der Automobilindustrie und als Maschinenbau-Standort ein relativ stabiles Profil. Daneben existieren in der Bekleidungsindustrie, der Papiererzeugung, dem Druck und der Möbelindustrie zahlreiche Unternehmen, deren Marktpotenzial noch ausbaufähig ist.

Schwaben erscheint durch eine breite Wirtschafts- und vor allem Industriestruktur relativ krisensicher. Allerdings sind in Schwaben auch Reste von Altindustrien vorhanden, z.B. Textil. In den vergangenen Jahren haben sich wiederholt Unternehmen des Maschinenbaus als anfällig erwiesen. Aber mit einer Reihe von Unternehmen um Carbon-faserverstärkte Kunststoffe in Schwaben (und Oberbayern) bestehen wirtschaftliche Chancen für eine wirtschaftliche Entwicklung bei Leichtbaukomponenten für den Fahrzeug-, Luftfahrzeugbau und für andere Anwender-Branchen.

Niederbayern profitiert von der anhaltenden Konjunktur der Automobilindustrie. Über den exportabhängigen Fahrzeugbau und seine Zulieferer hinaus hat die Region bei Metallerzeugnissen, im Maschinenbau und in der Nahrungs- und Futtermittelindustrie diversifizierte wirtschaftliche Schwerpunkte.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentrieren sich um Dingolfing/ Landshut. Darüber hinaus gibt es Standorte in Niederbayern, an denen in den letzten Jahrzehnten ausgesprochen positive Entwicklungen stattfanden.

In einer gemeinsamen Studie der IHK Niederbayern und der Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz wurde eine Standortverflechtungsanalyse für den Wirtschaftsraum Niederbayern erstellt und angesichts der an sich günstigen Lage der Region zwischen innerbayerischen und internationalen Wirtschaftszentren die tatsächlichen regionalen und überregionalen Verflechtungen und Kooperationen der Unternehmen und Betriebe in Niederbayern ermittelt (NIW 2014). Dabei konnte festgehalten werden, dass die großen Unternehmen in Niederbayern über eine Vielzahl von internationalen Kooperationen nach Westeuropa, weniger stark nach Osteuropa verfügen. Unter den kleineren Unternehmen im Bezirk sind die Kooperations- und Verflechtungspotenziale innerhalb der Region, vor allem aber in Richtung Österreich und Tschechien noch nicht ausgeschöpft und somit ausbaufähig. Kooperationen von Unternehmen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen (Technologiezentren) sind besonders dort häufig, wo die räumliche Nähe die Kontakte zwischen den Partnern besonders erleichtert. Etwa ein Drittel der niederbayerischen Unternehmen kooperiert mit anderen innerhalb von Clustern, Netzwerken und Verbänden, nutzen und bewerten diese aber unterschiedlich – meist zum Erfahrungsaustausch genutzt, weniger häufig zum Aufbau von Produktionsbeziehungen. Als Kooperationshemmnis wird von fast zwei Dritteln der befragten Unternehmensvertreter fehlendes Vertrauen („[sehr] relevant“) genannt (NIW 2014, Z 17).

Für eine Politik der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ gilt es zu konstatieren, dass die wirtschaftlichen Standortvoraussetzungen, ihre Traditionen und ihre Perspektiven sehr unterschiedlich sind und vor allem in Südbayern wirtschaftliche Erfolge verzeichnen. Der Erfolg Oberbayerns „überstrahlt“ gleichsam die verschiedenen, in der Vergangenheit wiederholt von Branchen- und regionalen Krisen heimgesuchten Teilräume Bayerns, aber auch die „hidden champions“, die diese Regionen ebenso aufweisen, die aber im Windschatten des Erfolgs vor allem der bayerischen Kfz-Industrie und der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit in Südbayern und dessen Vermittlung in der Öffentlichkeit nicht recht auffallen.

Eine Politik der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“, die diese historisch gewachsenen, differenzierten, unterschiedlich erfolgreichen Wirtschafts- und Standortstrukturen und deren Persistenz nicht angemessen berücksichtigt, dürfte wenig erfolgreich sein. Andererseits bieten die übrigen Teilräume Bayerns außerhalb des Großraums München hinreichend viele Ansatzpunkte für eine durchaus erfolversprechende regionale Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik und eine aktive Industriepolitik – wenn sie denn gemeinsam mit den wirtschaftlichen Akteuren und Entscheidern vor Ort implementiert und konsensorientiert umgesetzt wird.

3.3.3 Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung und der Arbeitsbedingungen

Wollte man den Wandel von Arbeit und Beschäftigung im Erwerbsleben mit einem einzigen Begriff bezeichnen (was zugegebenermaßen angesichts der Vielfalt der zu berücksichtigten Aspekte vermessen erscheinen könnte), dann kommt der Begriff der „*Entgrenzung von Arbeit*“ der Kennzeichnung dieses Prozesses wohl am nächsten.

Mit dem Begriff der *Entgrenzung von Arbeit* bezeichnen Arbeitswissenschaften, Industriesoziologie und der aufgeklärte Teil der Wirtschaftswissenschaften die Veränderungen der erwerbswirtschaftlichen Strukturen, ausgehend von den Veränderungen in der Organisation betrieblicher resp. unternehmerischer Arbeit, in Richtung ihrer Auflösung in ihren räumlichen und zeitlichen Dimensionen und in ihren sachlichen Zusammenhängen. Auslöser dieser Entgrenzungsprozesse der Erwerbsarbeit können

in den Veränderungen der betrieblichen Strukturen und Organisationsabläufe gesehen werden. Auslöser sind häufig Renditevorgaben der Investoren (Aktionäre, Banken, Fonds etc.), die meist nur über Kostensenkungen im Unternehmen/ Betrieb und über Bilanzierungseffekte „erwirtschaftet“ werden können; Zulieferbetriebe werden häufig vor die Frage gestellt, ob sie bereit sind, diese Kostensenkungen mitzumachen, besser noch: vorauseilend zu übertreffen, ansonsten sie aus dem Kreis der Zulieferunternehmen ausscheiden würden. Die Folgen davon sind u.a. die Einführung eines rigiden Kostenregimes, das zur wirtschaftlichen Teil-Selbständigkeit von Betriebsabteilungen mit eigener Kostenrechnung, mit der Ausgliederung von Betriebsabteilungen, die als eigenständige Unternehmen weitergeführt werden, die Neuorganisation innerbetrieblicher Abläufe mit dem Ziel von Kosteneinsparungen, die Reduktion der Belegschaften auf das absolut notwendige Maß („Kernmannschaft“), die Ausgliederung von Beschäftigtengruppen in eigene resp. rechtlich eigenständige Unternehmensformen, die Vergabe zusätzlich notwendig werdender Arbeit durch Vergabe dieser Arbeitsvolumina an Zeit- bzw. Leiharbeitsfirmen („Arbeitnehmerüberlassung“), die Nicht-Teilnahme an tarifverbandlich vereinbarten Lohn- und Gehaltserhöhungen u.v.m.

Ausgangspunkt oder Referenzpunkt der Analyse der Entgrenzung von Arbeit ist das „Normalarbeitsverhältnis“. Es galt lange Jahrzehnte als der vorherrschende Typus, in dem Erwerbsarbeit erbracht wurde. Hierbei steht bzw. stand der männliche Arbeitnehmer im Mittelpunkt: er ist vollzeitbeschäftigt, arbeitet 40 Stunden in der Woche (oder die entsprechend vereinbarte tarifliche Arbeitszeit) in einem industriellen Großbetrieb und ist alleiniger Ernährer seiner Familie. Dieser Typus des Normalarbeitsverhältnisses erodiert schon seit Jahrzehnten. Dafür gibt es zahlreiche Gründe. Einer der Gründe ist die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Die gleichberechtigte Teilhabe von Mädchen und jungen Frauen an der schulischen, hochschulischen und beruflichen Ausbildung verlängert sich selbstverständlich auch in das Erwerbsleben hinein. Es verlangt von Paarbeziehungen und Familien veränderte, zumeist nicht reibungsfreie Arrangements, damit Erwerbs-, Familien- und gesellschaftliches Leben von beiden Lebenspartnern gleichberechtigt wahrgenommen werden können. In vielen Fällen ist aber die Beteiligung von Frauen und Männern am Erwerbsleben nicht Ausdruck gleichberechtigter Teilhabe und Selbstverwirklichung, sondern Ausdruck des Zwangs der Verhältnisse. Gerade in den Verdichtungsräumen sind in den letzten Jahren die Einkommen gegenüber den galoppierenden Kostenbelastungen, insbesondere für Wohnen und Wohnnebenkosten so weit hinten geblieben, dass für Familien und Lebensgemeinschaften der doppelte Arbeitsbeitrag von Männern und Frauen zum Haushaltseinkommen eine absolute Überlebensnotwendigkeit geworden ist.

Eines der Merkmale der „Entgrenzung von Arbeit“ wird in der sog. *Subjektivierung von Arbeit* gesehen. Damit ist die Beobachtung gemeint, dass neue betriebliche Rationalisierungsstrategien die Arbeitskräfte in die Organisation der Arbeitsabläufe in einer Weise mit einbeziehen, indem auf diese bestimmte innerbetriebliche Prozesse bis hin zur Selbstorganisation ihrer Arbeit überwältigt werden. Das kann als Arbeitsanreicherung wahrgenommen werden, also als das Gegenteil der lange (und an vielen Arbeitsplätzen heute noch) praktizierte Arbeitszerlegung (REFA- und andere Rationalisierungssysteme) in wenige repetitive, nervtötende und dadurch körperlich und geistig anstrengende Arbeitsschritte. Subjektivierung von Arbeit meint die gezielte Nutzung der Fähigkeiten der Arbeitskräfte, die ihnen zugewiesenen Arbeitspakete und deren prozesshafte Abläufe weitgehend selbst bzw. innerhalb ihrer Arbeitseinheit im Betrieb zu organisieren. Dies zielt auf Eigenmotivation ab, aus der auch eine Sinngebung für das betriebliche Eigenhandeln und eine Selbstmotivation heraus entstehen soll. Damit wird aber auch ein erhebliches Stück Verantwortung für den Arbeits- und Produktionsprozess und die Produktqualität auf die Beschäftigten überwältigt, die damit auch in die eines Vorgesetzten ähnliche Rolle

zu ihren Kolleg/innen geraten können. Damit werden auch die institutionellen Arbeitskonflikte und ihre Bewältigung in den Kreis der Beschäftigten abgeschoben.

In diesem Zusammenhang wird auch das Bild des „Arbeitskraftunternehmers“ (VOß 1998; PONGRATZ/VOß 2003) gebraucht, der genötigt ist, mit seiner eigenen Arbeitskraft wie ein Unternehmer zu denken und zu handeln („Neue Selbständigkeit“). Merkmale sind eine verstärkte Selbstkontrolle, eine erweiterte Selbst-Ökonomisierung, eine Selbst-Rationalisierung und eine Verbetrieblichung der eigenen Lebensführung. Auch die Installierung des Typus „Ich-AG“ (oder auch „Familien AG“) im Rahmen der „Agenda 2010“ gehört in dieses Modellschema, hinter dem der Anreiz zur ökonomischen Verselbständigung stand, ausgestattet mit Anreizmitteln der Agentur für Arbeit für diejenigen, die als Arbeitskraft aus Unternehmen herauskomplimentiert werden sollten. Diese scheiterten dann oftmals mit ihrer Selbständigkeit wirtschaftlich, so dass die Verselbständigung sich für sie rückblickend als „sanfte“ Form der Kündigung entpuppte. Ein anderer Ausdruck für die Subjektivierung von Arbeit kann in der Vergabe von Arbeitspaketen/ Arbeitsaufträgen an Personen gesehen werden, die dafür nicht mehr eingestellt werden, sondern dieses als Honorarkraft, also in formaler Selbständigkeit erledigen – und vom Honorar auch ihre gesamte soziale Absicherung bestreiten und selbst organisieren müssen.

Ein Teil der Beschäftigten dürfte in der Übertragung von Gestaltungskompetenz und Verantwortung die Anerkennung ihrer Talente, Fähigkeiten und ihrer Bedeutung im und für den Betrieb verstehen, andere können damit überfordert sein. Wiederum andere verstehen diese Form der Subjektivierung von Arbeit als Bedrohung, wenn sie diesen Anforderungen aufgrund ihrer Qualifikationen nicht gewachsen sind und deshalb darüber die Dequalifizierung ihrer Arbeitskraft befürchten. In dieser Organisationsform betrieblicher Abläufe vermuten deshalb viele der Betroffenen in letzter Konsequenz gar eine sich ankündigende Entlassung.

Eine weitere Ausdrucksform für die Entgrenzung von Arbeit – und in thematischer Verwandtschaft zur Subjektivierung von Arbeit – ist in der *Flexibilisierung von Arbeit* zu sehen. Der Entgrenzung von Arbeit ist eine Flexibilisierung inhärent, und auch die Subjektivierung der Arbeit zielt in großem Maße auf eine Flexibilisierung (SENNETT 1998). Der Begriff der Flexibilisierung umfasst mehrere Facetten von Veränderung im Arbeits- und Erwerbsleben. Er zielt zum einen auf die Veränderungen der Arbeitsformen; neben dem sog. Normalarbeitsverhältnis (s.o.) sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von anderen Arbeitsformen getreten, in deren Zusammenhang sich auch die Arbeitszeiten und Entgeltformen verändert haben, so dass das Arbeitsleben heute von einer Fülle unterschiedlich kombinierter Beschäftigungsmodelle geprägt wird.

Neben den Beschäftigungstyp „Normalarbeitsverhältnis“, das zwar dominant war und weitgehend auch heute noch im Arbeitsleben vorherrscht, aber nie die alleinige Form von Erwerbsarbeit darstellte, sind eine ganze Reihe davon abweichenden sog. *atypischen Arbeitsformen* getreten. Von denen wiederum ist eine ganze Reihe für die Beschäftigten von großem Nachteil, so dass hierbei von *prekären* Beschäftigungsverhältnissen gesprochen wird.

Das Normalarbeitsverhältnis weist als Merkmale auf: eine Vollzeittätigkeit mit entsprechendem Einkommen, unbefristetes Beschäftigungsverhältnis, Integration in die sozialen Sicherungssysteme (Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung), Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis sowie Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse weisen folgende Merkmale auf und weichen in mindestens einem der genannten Kriterien vom Normalarbeitsverhältnis ab:

- **Teilzeittätigkeit:** die reduzierte regelmäßige Wochenarbeitszeit und entsprechend reduziertes Entgelt.
- **Geringfügige Beschäftigung („Minijobs“):** eine durch Einkommensgrenzen definierte Variante von Teilzeit; wurde durch die Hartz-Gesetze zu Mini- und Midi-Jobs erweitert (mit monatlichen Entgeltgrenzen von 400 bzw. 800 Euro und pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern von 30 Prozent, diese leistet der Arbeitgeber).
- **Befristete Beschäftigung:** Höchstdauer der Befristung wurde zuletzt auf zwei Jahre ausgeweitet. Kettenbefristungen sind üblich.
- **Leiharbeit:** Ihre Besonderheit besteht in der dreiseitigen Beziehung zwischen Arbeitnehmer, Verleih- und Entleihunternehmen. Dadurch fallen Arbeitsverhältnis (zwischen Verleiher und Leiharbeiter) und Beschäftigungsverhältnis (zwischen Entleiher und Leiharbeiter) auseinander. Im Zuge der Hartz-Gesetze wurden Überlassungshöchstdauer, Synchronisationsverbot von Arbeitsvertrag und Entleihdauer sowie Wiedereinstellungsverbot abgeschafft. Kompensiert werden sollte dies durch das Equal-pay-Prinzip, von dem allerdings im Rahmen von Tarifverträgen abgewichen werden kann.
- **„Neue Selbständigkeit“:** wurde im Rahmen der Hartz-Gesetze 2003 durch den Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“ bzw. „Familien-AG“) gefördert. Der Existenzgründungszuschuss wurde 2006 mit dem Überbrückungsgeld zum Gründungszuschuss zusammengelegt. Die Abgrenzung zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit („Scheinselbständigkeit“) fällt nicht immer leicht – sie sind oftmals fließend.

Sämtliche Formen atypischer Beschäftigung nehmen seit den frühen 1990er Jahren zu, allerdings mit unterschiedlichem Tempo und von unterschiedlichen Niveaus ausgehend: Teilzeit ist die mit Abstand am weitesten verbreitete Form (etwa ein Viertel aller abhängig Beschäftigten⁸) – in ihr kommt die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen zum Ausdruck, die 80 Prozent aller Teilzeitarbeitsplätze innehaben. Geringfügig tätig sind (ausschließlich oder ergänzend zu einer nicht-atypischen Beschäftigung) mehr als ein Fünftel aller abhängig Beschäftigten. Jeder Zehnte von ihnen übt eine befristete Tätigkeit aus. Leiharbeit hat durch die Hartz-IV-Gesetze zwar sprunghaft Karriere gemacht, verbleibt aber auf diesem Niveau von 2 bis 3 Prozent aller abhängig Beschäftigten.

Wie weit diese Formen der Beschäftigung in Deutschland und in Bayern verbreitet sind, zeigen folgende Abbildungen (Abb. 4 und Abb. 5): Im bayerischen Durchschnitt arbeiten 39 Prozent aller abhängig Beschäftigten in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis. Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Anzahl der atypisch Beschäftigten in Deutschland – und in Bayern ist es kaum anders – fast verdoppelt. Atypische Beschäftigung ist nicht mehr ein zu vernachlässigendes Segment des Arbeitsmarktes: „Das Normalarbeitsverhältnis stellt den abnehmenden Regelfall, atypische Formen hingegen den zunehmenden Ausnahmefall dar“ (KELLER, SEIFERT 2009).

⁸ Zu den abhängig Beschäftigten zählen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Personen in beruflicher Ausbildung einschließlich Praktikantinnen und Praktikanten sowie Volontärinnen und Volontäre, geringfügig entlohnte und kurzfristig Beschäftigte, Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten, Personen im freiwilligen Wehrdienst und Freiwilligendienst, Personen in Beschäftigungsprogrammen (z.B. von den Arbeitsagenturen geförderte Beschäftigungen), Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, Heimarbeiterinnen und Heimarbeiter, Anteilseignerinnen und Anteilseigner von Kapitalgesellschaften, wenn sie in diesen Gesellschaften arbeiten, Führungskräfte und Hauspersonal; vgl. Statistisches Bundesamt.

Bei wie viel der atypischen Beschäftigungsfälle es sich um *prekäre Beschäftigung* handelt, ist umstritten. Nicht jedes atypische Beschäftigungsverhältnis ist als prekär einzustufen, dies hängt von der gesamten Lebenslage derjenigen ab, die eine dieser atypischen Beschäftigungsformen gewählt oder zugewiesen bekommen haben. Dass viele Frauen in Teilzeit arbeiten, ist vielfach eine Entscheidung aus ihrer familiären Situation heraus, wenngleich auch diese oftmals nicht frei von sozialen Zwängen ist. Beim Lohn schneiden alle Formen atypischer Beschäftigung schlechter ab als das Normalarbeitsverhältnis, besonders auffällig sind die Lohnabschläge bei geringfügig Beschäftigten. Signifikante Unterschiede zeigen sich auch bei der Beschäftigungsstabilität, insbesondere bei der Leiharbeit und – kaum geringer – bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Angesichts mehrfacher Benachteiligungen droht ein „Teufelskreis“ wiederholter, durch Arbeitslosigkeit unterbrochener Phasen atypischer Beschäftigung. Bei Arbeitsplatzwechsel gelingen Übergänge aus atypischer Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnisse deutlich schwieriger als aus unbefristeter Vollzeittätigkeit.

Die Häufung sozialer Risiken bei atypisch Beschäftigten hat zur Folge, dass sie im Vergleich zu Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis häufiger nur Niedriglöhne beziehen, deshalb häufiger aufstockende Transferleistungen erhalten und wegen oftmals nur kurzer Beschäftigungsphasen bei Arbeitsplatzverlust lediglich Anspruch auf Arbeitslosengeld II (Hartz IV) haben. Langfristig ist die Beschäftigungssituation vor allem für die Rentenversicherung, aber auch für die anderen Sozialversicherungssysteme relevant. Längere Phasen einer Teilzeitbeschäftigung oder einer Tätigkeit als Minijobber führen zu nicht ausreichenden Rentenansprüchen und damit zum Risiko der Altersarmut, von der es lange hieß, sie sei in Deutschland überwunden. Insgesamt wird festgestellt, dass atypische Beschäftigungsformen höhere Prekaritätsrisiken als Normalarbeitsverhältnisse aufweisen, hingegen nur geringe Beschäftigungseffekte von ihnen ausgehen (KELLER, SEIFERT 2009).

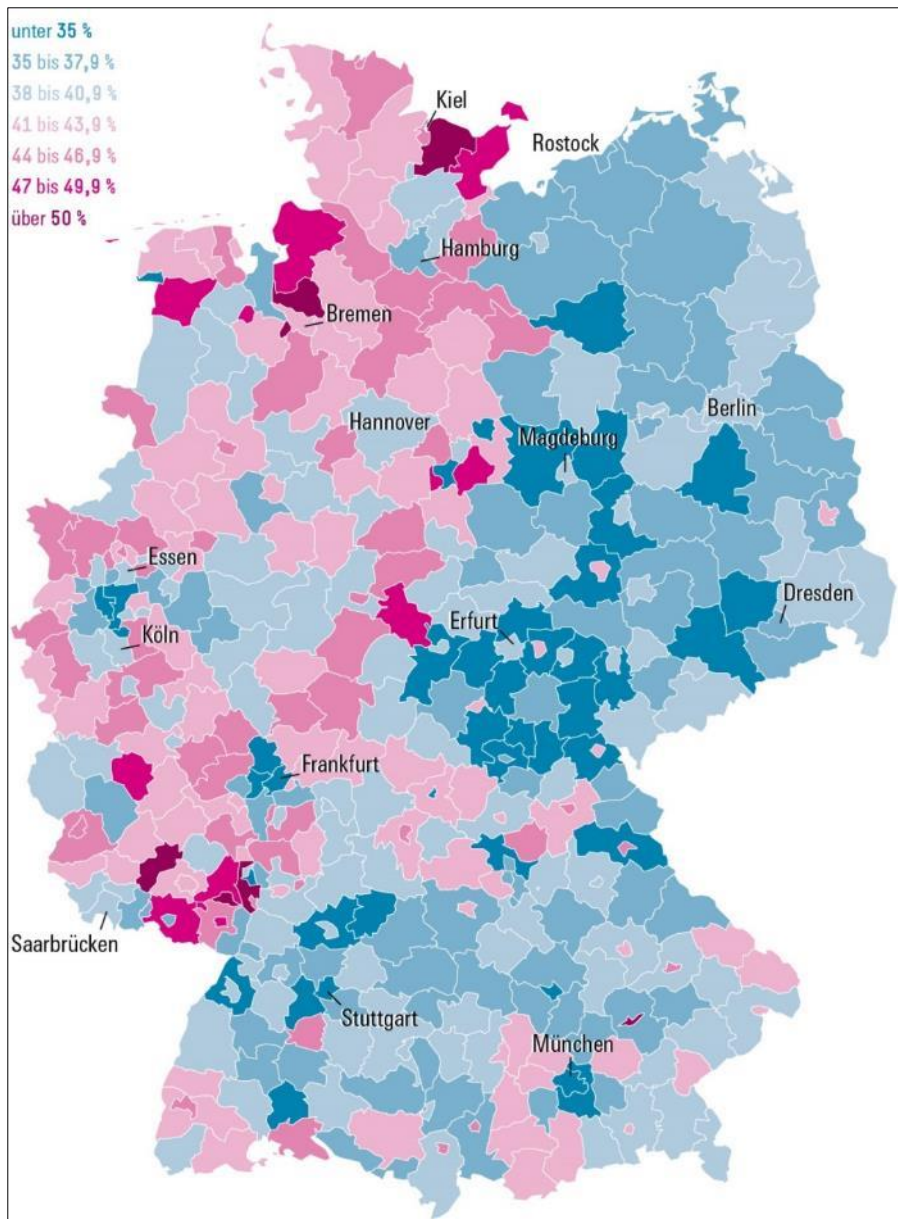
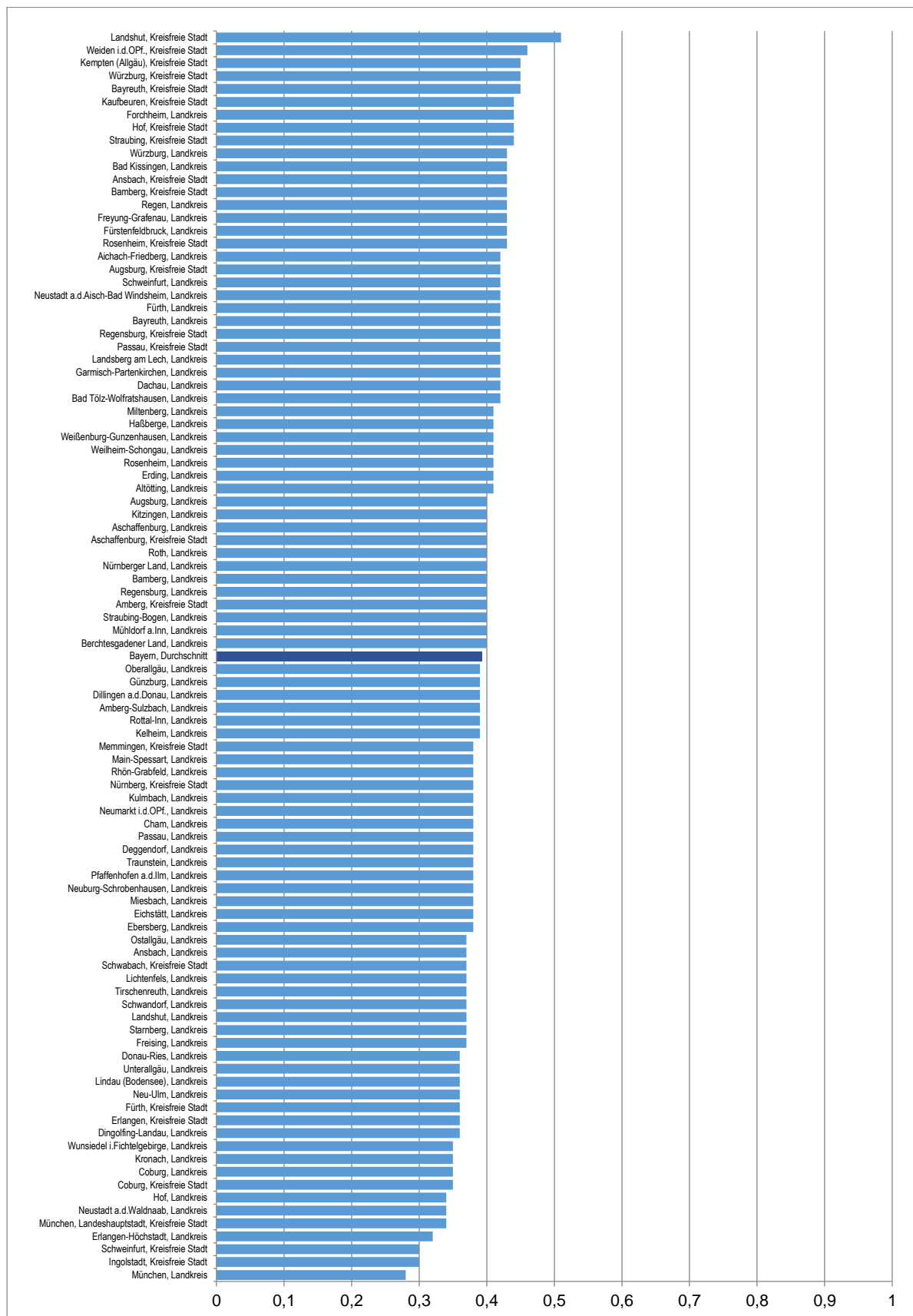


Abb. 4: Der Anteil der atypischen Beschäftigung in Deutschland

Quelle: WSI 2016

Abb. 5: Anteil atypischer Beschäftigung*) in den Kreisen und kreisfreien Städten in Bayern 2016



*) Anteil der atypisch Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten in Anteilen von 1 = 100 Prozent

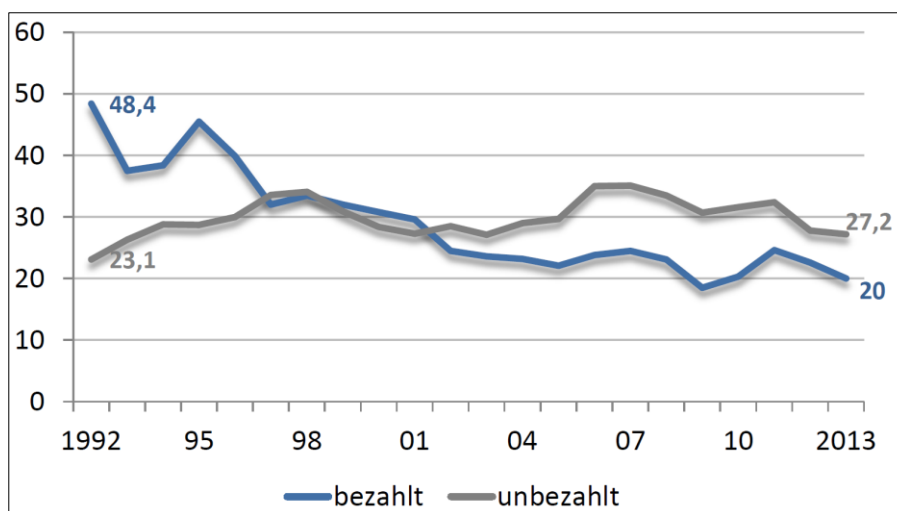
Quelle: WSI 2016, eigene Darstellung

Verbunden mit atypischen Beschäftigungsformen sind auch atypische Arbeitszeiten, wenngleich hier keine unmittelbare Koppelung besteht. Atypische Arbeitszeiten können auch in einem sog. Normalarbeitsverhältnis anfallen, denkt man etwa an Tätigkeiten im Gesundheitswesen, z.B. einem Krankenhaus, oder auch umgekehrt: reguläre Arbeitszeiten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

Kürzere Arbeitszeiten haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu sichern (ABSENGER U.A. 2014). Die gleichzeitige Flexibilisierung wirke durchaus ambivalent: Einerseits haben in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ff. Arbeitszeitkonten zum Erhalt von Beschäftigung beigetragen (Kurzarbeit), andererseits hat Flexibilisierung zu mehr prekärer Beschäftigung, mehr Leistungsdruck und zur tendenziellen Aufhebung der Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben geführt.

Die Dauer der Arbeitszeit entwickelt sich in unterschiedliche, teilweise gegenläufige Richtungen und zeigt ein fragmentiertes und in mehrfacher Weise polarisiertes Muster: Langfristig nimmt die durchschnittlich normalerweise geleistete Wochenarbeitszeit je Beschäftigten ab, stärker bei den Frauen als bei den Männern, so dass sich die Arbeitszeitkluft zwischen Frauen und Männern signifikant vergrößerte. Der Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit ist ganz wesentlich auf die fast verdoppelte Teilzeitquote zurückzuführen, während die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit in Vollzeit in etwa konstant bleibt, wenngleich sie um gut vier Stunden über der durchschnittlichen tariflichen Arbeitszeit (37,7 Std.) liegt. Die Zahl der Überstunden sinkt, aber: Es hat sich das Verhältnis zwischen bezahlten und unbezahlten Überstunden inzwischen verkehrt (s. Abb. 6).

Abb. 6: Bezahlte und unbezahlte Überstunden in Deutschland 1992 bis 2013



Quelle: ABSENGER U.A. 2014

Über die Gründe für den hohen Anteil unbezahlter Überstunden wird spekuliert: zum einen ist der Bereich hochqualifizierter Beschäftigter (die mehr unbezahlte Überstunden akzeptieren) gewachsen, zum anderen haben die betriebsratsfreien Zonen (in denen ebenfalls mehr unbezahlte Überstunden zu erdulden sind) expandiert. Gestiegen ist auch der Anteil von (mehr) Männern und (weniger) Frauen, die überlange Arbeitszeiten von 45 Stunden und mehr in der Woche leisten. Zudem arbeiten hochqualifizierte Beschäftigte (Hochschulabschluss) durchschnittlich länger (sechs Stunden pro Woche) als geringqualifizierte (35 Stunden).

Die Veränderungen von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit hängen zum großen Teil mit der Expansion atypischer Formen der Arbeitszeit zusammen – zurückzuführen auf die Ausbreitung von Dienstleistungen, vor allem in der Pflege, in den Sicherheitsdiensten, in der Gastronomie, im Nachrichtenwesen sowie im Verkehrswesen.

Für die Expansion der Teilzeitarbeit sorgen verschiedene Einflüsse. Vor allem in Dienstleistungssektoren nutzen Betriebe Teilzeitarbeit und speziell geringfügige Beschäftigung, um temporale Flexibilität zu steigern: flexible Arbeitszeitformen erlauben flexiblen Arbeitseinsatz bei ungleichmäßiger und empfindlicher Nachfrage. So lassen sich Leerzeiten minimieren und Arbeitskosten reduzieren. Hinzu kommt: Bei Minijobs vergessen Arbeitgeber gerne, dass auch trotz geringer Löhne Arbeitnehmeransprüche auf bezahlten Urlaub oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle bestehen.

Die Kostenvorteile von Arbeitszeitregelungen mit Zeitkonten nehmen Betriebe gerne wahr, um Arbeitszeiten mit dem Arbeitsanfall zu synchronisieren (Vermeidung von Leerzeiten, Lagerkosten, Überstundenzuschläge und Transaktionskosten bei zyklischen Schwankungen), ohne für die Vorhaltung von Beschäftigung dadurch mehr zahlen zu müssen. Dies wird verschärft durch den Trend zu ergebnisorientierten Formen der Leistungssteuerung wie Umsatzvorgaben, kennzifferorientierten Zielvereinbarungen oder Projektarbeit. Solche Arbeitsarrangements führen zu einer Arbeitsverdichtung in vorgegebener Zeit (*Intensivierung*) als auch einer Ausweitung der Arbeitszeit (*Extensivierung*). Der Arbeitsdruck zwingt vielfach Arbeitnehmer dazu, Regelungen zum Schutz ihrer Gesundheit zu unterlaufen; dort wo Zielvereinbarungen gelten, geschieht dies noch häufiger. Dass Beschäftigte krank zur Arbeit kommen, wird in solchen betrieblichen Verhältnissen schon fast zur Regel (ABSENGER U.A. 2014).

Aufgrund von Erreichbarkeit (per Telefon oder eMail) außerhalb der normalen Arbeitszeit kommt es häufig zu unbezahlter Mehrarbeit. Besonders problematisch ist die „Arbeit auf Abruf“, die Beschäftigte in Abhängigkeit vom betrieblichen Bedarf zu erbringen haben. „Arbeit auf Abruf“ bietet maximale Flexibilität für den Arbeitgeber, das wirtschaftliche Risiko tragen die Beschäftigten: ohne zu wissen, ob und wann gearbeitet werden soll, kann weder ihre Freizeit sinnvoll geplant noch ein zusätzlicher Job angenommen werden – zumal „Arbeit auf Abruf“ in der Regel kein hinreichendes Einkommen sichert.

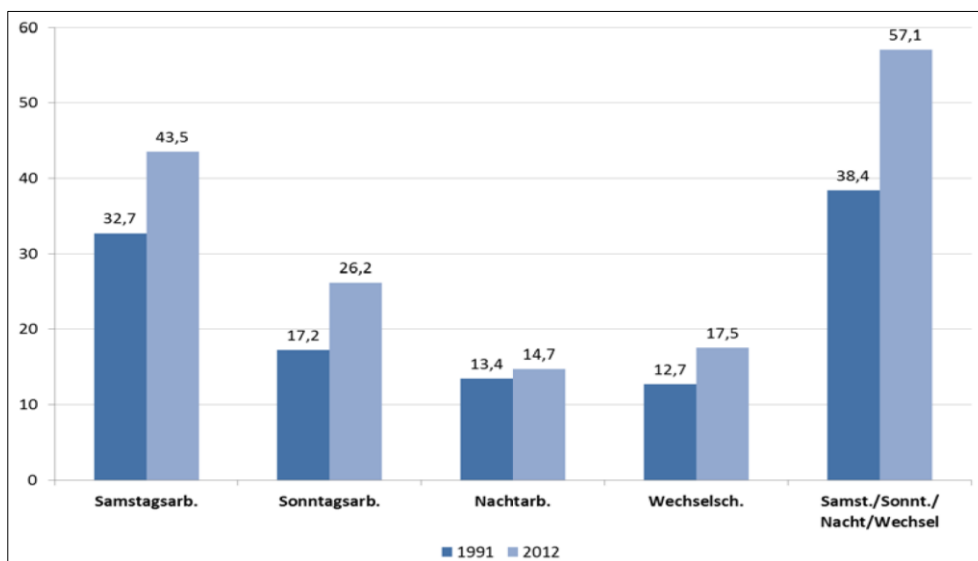
Die Flexibilisierung von Arbeit und von Arbeitszeiten hat aber längst ihren Wirkungskreis von Betrieb und Unternehmen verlassen. Das Versprechen, dass eine flexible Bewältigung des Arbeitsanfalls und flexible Arbeitszeiten den Gestaltungsspielraum der „Mitarbeiter/innen“ erheblich erweitert, nehmen diese mit nach Hause: Die einen bewältigen dies problemlos und stellen ihr Privatleben darauf vollständig um, die anderen stellen fest, dass flexible Arbeit und Arbeitszeit auf familiäre Anforderungen treffen, die anderen als betrieblichen Taktrhythmen unterliegen. Die Auflösung von Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Privatleben mag man beklagen: Sie hat längst stattgefunden.

Die Entgrenzung der Arbeit und die Flexibilisierung von Arbeitszeiten verlangt ihren gesellschaftlichen Tribut: Zeiten außerhalb der Arbeitswelt werden mit dieser notgedrungen synchronisiert: Die Laden- und andere Öffnungszeiten, etwa der öffentlichen Verwaltung, aber auch von Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche, Besuchszeiten in Krankenhäusern u.a. versuchen sich an die veränderten Arbeitszeiten der Arbeitswelt anzupassen. Öffentliche Verkehrssysteme weiten ihre Bedienungszeiten mit kurzen Taktfrequenzen in die Früh- und Spätzeiten des Tages aus, bieten durchgehende Nachtverkehre. Dementsprechend verändern sich auch in diesen Arbeitsbereichen die Arbeitszeiten, nehmen die atypischen Arbeitszeiten zu. In nur 20 Jahren haben die Samstags- und Sonntagsarbeit deutlich zugenommen, Wechselschichten kaum weniger. „Die einschichtige Normalarbeitszeit an den Tagen Montag bis Freitag erodiert, die Arbeitszeit dringt immer häufiger in das Wochenende hinein“

(ABSENGER U.A. 2014), über die Hälfte aller Beschäftigten arbeitet zumindest hin und wieder nachts, im Schichtsystem oder am Wochenende (s. Abb. 7).

Obwohl persönlich selber davon nicht direkt betroffen, erleben andere sozial Engagierte die Flexibilisierung betrieblicher Arbeitszeiten als Beeinträchtigung ihres Tuns: Gesellschaftliches Leben in Sport- und anderen Vereinen kommt beinahe zum Erliegen, weil Termine für Sport, Spiel, Training, Übungsstunden und anderes aufgrund beruflicher Verhinderungen des Einen oder Anderen nur mehr seltener gemeinsam wahrgenommen werden können.

Abb. 7: Atypische Arbeitszeiten in Deutschland 1991 / 2012



Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT 2013; ABSENGER u.a. 2014

Der 24-Stunden-Tag ist längst Wirklichkeit, der Rhythmus von Tag und Nacht längst aufgehoben. Alles muss sofort und gleichzeitig möglich sein: Dies ist unmittelbare Folge der Entgrenzung von Arbeit auch durch die globale Vernetzung der Wirtschaft. Es kann erwartet werden, dass eine weitere Expansion von Nacht- und Wochenendarbeit erfolgen wird, dass die biologischen Rhythmen des Tages, der Woche, des Monats, des Jahres und auch der Lebenszeit noch weiter missachtet, entgrenzt und den Regularien wirtschaftlicher „Zwänge“ noch rigorosier unterworfen werden, als dies heute schon der Fall ist.

Ein weiterer Aspekt der Entgrenzung von Arbeit schlägt sich in den Änderungen im *Entgeltsystem* nieder. Die Festlegung von Löhnen und Gehältern ist eine Angelegenheit zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite – individuell zwischen Geschäftsführung und Beschäftigtem oder kollektiv zwischen Arbeitgeberverband/-verbänden und der zuständigen Gewerkschaft/ mehreren Gewerkschaften, dies etwa im öffentlichen Dienst. Vereinbart wurden und werden in der Regel Branchentarifverträge, die für einen definierten Wirtschaftsbereich (Branche) und zugleich räumlichen Geltungsbereich (Tarifgebiet) abgeschlossen werden (Flächentarifvertrag). Auf Arbeitgeberseite gab es immer schon Versuche, abgeschlossene *Tarifverträge* zu unterlaufen – etwa um in betrieblichen Krisenlagen flexibler zu sein oder aus generellen Erwägungen, der Arbeitnehmerseite und ihren Gewerkschaften nicht rechenschaftspflichtig zu sein. Da Tarifverträge für *alle* Mitglieder des jeweiligen Arbeitgeberverbands

(= Tarifverband) gelten, haben seit den 1990er Jahren die Austritte von Unternehmen aus ihren Tarifverbänden zugenommen. Nun werden vermehrt Tarifvereinbarungen auf Betriebsebene mit den Beschäftigten abgeschlossen; vor allem in Großunternehmen, in denen Firmentarife mit dem Betriebsrat vereinbart werden. Im Rahmen der Agenda 2010 wurde auf dem Wege der Veränderung des Tarifvertragsgesetzes (TVG) das Instrument „Öffnungsklauseln“ implementiert, die – wenn sie im Tarifvertrag ausdrücklich aufgenommen sind – Tarifabweichungen vom Tarifstandard, also beim Entgelt in der Regel nach unten und weiteren Abweichungen von Vereinbarungen zur Arbeitsgestaltung, zulassen. Die Dezentralisierungstendenzen des Tarifsystems haben zu einem Fleckenteppich unterschiedlicher Arbeitsregularien, nicht zuletzt bei der Höhe des Entgelts (Löhne und Gehälter) und den Sozialstandards geführt. „Neben den formellen Flexibilisierungsinstrumenten, die eine kontrollierte Tarifabweichung erlauben, sind es gerade die informellen Unterschreitungen, die zu einer inneren Erosion des Flächentarifs führen. Dies sind all jene, bei denen die Mitbestimmungsorgane umgangen und eine Tarifabweichung alleine von der Betriebsleitung durchgeführt wird.“ (MERGENER U.A. 2015: 89) Die Vielzahl von Tariföffnungen und sonstigen Tarifunterschreitungen haben dazu geführt, dass derzeit inzwischen über ein Fünftel der Lohn- und Gehaltsempfänger in Deutschland im Niedriglohnsektor angekommen ist, was als politische Antwort und Reaktion darauf die gesetzliche Einführung des Mindestlohns gefunden hat. Damit wurde eine absolute Untergrenze des Entgelts an der Grenze zur Armut eingezogen. Auch die sichert weder einen auskömmlichen Lebensunterhalt noch eine entsprechende Alterssicherung – und dennoch wird auch der Mindestlohn mit zugelassenen Ausnahmeregelungen oder auch auf ungesetzliche Weise immer wieder umgangen.

Es soll an dieser Stelle darauf hinwiesen werden, dass das Arbeitsrecht Mindeststandards oder Mindestqualitäten kennt, mit denen regionale Angleichungen disparitärer arbeitsmarktlicher Entwicklungen angestrebt werden könnten. So wurde etwa 1951 aufgrund von geringen Löhnen in der Landwirtschaft und der Hauswirtschaft vom ersten deutschen Bundestag das Mindestarbeitsbedingengesetz (MiArbG) verabschiedet. Mindestarbeitsentgelte konnten danach in einem Wirtschaftszweig festgesetzt werden, wenn weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer an Tarifverträge gebunden waren (§ 1 MiArbG). Nach langen Jahren des Vergessens erfuhr es bei der Diskussion um den Mindestlohn ab 2007 eine Wiederentdeckung und wurde 2014 mit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes (MindLoG) durch dieses abgelöst. Das MindLoG wurde notwendig, nachdem im Rahmen der „Agenda 2010“ der vormaligen rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) vielfache Deregulierungen am Arbeitsmarkt eingeführt wurden. Seitdem werden reihenweise Öffnungsklauseln in Tarifverträgen angewendet, finden Tarifabweichungen vom vereinbarten Flächentarifvertrag und/ oder Austritte von Unternehmen aus der jeweiligen Tarifgemeinschaft der Arbeitgeber statt, um der Tarifbindung ihres Unternehmens auszuweichen. Aufgrund der damit einhergehenden Schwächung der Arbeitnehmerseite (Gewerkschaften) in den Tarifverhandlungen wurde nach langer gesellschaftspolitischer Debatte mit dem Mindestlohn eine untere Haltelinie gesetzlich eingezogen – für die es zu unterschreiten allerdings dennoch zahlreiche Möglichkeiten bestehen. Zugleich zeigt sich aber, welche große Bedeutung Flächentarifverträge für eine Politik gleichwertiger Arbeitsbedingungen haben.

Eine aktuelle Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage zum Niedriglohnsektor in Deutschland enthält Zahlen über Niedriglohnbeschäftigte (10,00 Euro und weniger/ Std.) auch für Bayern (s. Tab. 2). Die gute Nachricht: In Bayern liegt der Anteil von Niedriglohnbeschäftigten in allen Teilbeschäftigtengruppen (mit Baden-Württemberg und Hamburg) um mehrere Prozentpunkte niedriger als der bundesdeutsche Durchschnitt, in dem der hohe Anteil des Niedriglohnsektors in Ostdeutschland zum Ausdruck kommt (dort liegt er weit über 30 %). Aber: Auch in Bayern hängt jede/r

sechste Beschäftigte von einem Niedriglohn ab; darunter besonders viele gering qualifizierte und befristet Beschäftigte und junge Arbeitnehmer/innen unter 25 Jahre.

Die Verheerungen, die das Entgeltsystem in Deutschland nicht zuletzt aufgrund oder als Folge der Agenda 2010-Politik erfahren hat, stellt eines der wichtigsten Verursachungen ungleicher Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse in (Deutschland und) Bayern und von Auflösungserscheinungen in den Sozialbeziehungen dar. Das Entgeltsystem ist insofern auch einer der entscheidenden Zugänge, über die das Thema „gleichwertiger Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse“ in Bayern erschlossen werden muss.

Tabelle 2: Anzahl und Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Niedriglohn in Bayern und zum Vergleich in Deutschland im April 2014

Bayern	insgesamt	darunter mit Niedriglohn		Deutschland
	in 1.000	in 1.000	%	%
nach Beschäftigtengruppen:				
Insgesamt ohne Auszubildende	6 006	1 013	16,9	21,4
Vollzeitbeschäftigte - SV-Beschäftigte	3 300	216	6,6	10,2
Teilzeitbeschäftigte - SV-Beschäftigte	1 297	218	16,8	22,8
Befristet Beschäftigte	683	204	29,8	33,9
Unbefristet Beschäftigte	5 322	810	15,2	19,6
Beschäftigte ohne beruflichen Ausbildungsabschluss	809	320	39,6	46,4
Beschäftigte mit einem anerkannten Berufsabschluss	4 154	659	15,9	20,9
Beschäftigte mit einem Hochschulabschluss	1 043	35	3,3	4,5
Atypisch Beschäftigte	2 030	701	34,5	41,1
Geringfügig entlohnte Beschäftigte	1 001	568	56,7	64,8
Atypisch Beschäftigte - Zeitarbeiter/-innen	110	30	27,3	39,5
Normalarbeitnehmer/-innen	3 788	230	6,1	9,6
nach ausgewählten Branchen:				
Gastgewerbe (insg. ohne Auszubildende)	294	171	58,1	66,9
Verkehr und Lagerei (insg. ohne Auszubildende)	290	79	27,2	32,3
Baugewerbe (insg. ohne Auszubildende)	302	21	6,9	11,5
Erziehung und Unterricht (insg. ohne Auszubildende)	321	17	5,2	6,3
nach Geschlecht:				
Frauen insg.				27,2
Männer insg.				22,5
nach Altersgruppen:				
bis unter 25 Jahre				45,9
25 bis unter 35 Jahre				20,3
35 bis unter 45 Jahre				17,7
45 bis unter 55 Jahre				17,6
55 bis unter 65 Jahre				20,0
65 und mehr Jahre				49,4

Einbezogene Beschäftigungsverhältnisse: Alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse der Abschnitte A bis S der WZ 2008 mit Verdienstzahlung im April 2014 ohne Auszubildende.

Niedriglohn: Gesamtbruttoverdienst je bezahlte Stunde ist kleiner als die Niedriglohnschwelle von 10,00 Euro. Die Niedriglohnschwelle liegt bei zwei Dritteln des Medianverdienstes aller einbezogenen abhängigen Beschäftigungsverhältnisse von 15,00 Euro.

Quelle: VERDIENSTSTRUKTURERHEBUNG 2014; BT-Drs. 18/10582 vom 7.12.2016, eigene Zusammenstellung

Jenseits des Themas der „Entgrenzung von Arbeit“ werden zwei Themen im Zusammenhang mit den Wandlungen in der Arbeitswelt meist mit alarmistischem Grundton in die Öffentlichkeit gebracht: die Alterung der Erwerbsbevölkerung resp. die *Alterung der Belegschaften* und die Verknappung des Fachkräftenachwuchses („*Fachkräftemangel*“). Beide Themen werden zumeist als unmittelbare Folge des

„demografischen Wandels“ dargestellt, also der Verlängerung der durchschnittlichen Lebenszeit bei gleichzeitig rückläufigen Geburtenzahlen und Geburtenraten. Der sich dadurch ergebende veränderte Bevölkerungsaufbau – Erhöhung des Anteils betagter und hochbetagter Menschen aufgrund medizinischen Fortschritts und eines sich ins Alter hinein verlängernden allgemeinen Gesundheitszustands, Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung und Verringerung der Jahrgangsstärken von Kindern und Jugendlichen – hat natürlich Auswirkungen auf die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereiche und natürlich auch auf das Arbeitsleben. Ihre dramaturgische Steigerung erfährt die Debatte dadurch, dass zu ihrer Lösung zwei im Grunde nicht miteinander kompatible Vorgehensweisen praktiziert werden. Die *gesellschaftliche* „Lösung“ besteht darin, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, um den Renteneintritt um einige Jahre zu verlängern und darüber die Kosten der Alterssicherung zu bewältigen. Die *individuelle, betriebliche* Lösung wurde lange und wird vielfach darin gesehen, die Altersstruktur von Belegschaften möglichst jung zu halten, um dem Alterungsprozess etwas zu entkommen, vor allem in produzierenden Bereichen von Unternehmen. Dort sah man lange Jahre kaum Mitarbeiter/innen über 40, 45 Jahre. Und noch heute wird es gerade denjenigen Menschen, die dafür sorgen, dass der beklagte Geburtenrückgang nicht noch stärker ausfällt, es sehr schwer gemacht, nach ihrer Elternzeit resp. ihrer Familienpause im Erwerbsleben wieder Fuß zu fassen, das gilt insbesondere für Frauen. Das zumal bereits verlängerte Renteneintrittsalter (von 65 auf 67 Jahre) als im noch Erwerbsleben Stehende/r zu erreichen, wird zwar als rentenpolitischer Normalfall vorausgesetzt und mit der Drohkulisse der Rentenkürzung bei vorzeitiger Beendigung des Arbeitslebens umstellt, bleibt aber für viele aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen, Entlassungen durch den Arbeitgeber oder Schließungen des Betriebes unerreichbar. Ein Verbleib im oder ein Wiedereintritt ins Erwerbsleben, um dort die letzten Berufsjahre bis zum offiziellen Renteneintrittsalter zu verbringen, ist für viele ab einem bestimmten Alter so gut wie nicht möglich, das Erwerbsleben erweist sich als „closed shop“. Zwischen der „gesellschaftlichen Lösung“ der Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der „betrieblichen Lösung“, möglichst viele *junge* Mitarbeiter/innen einzustellen und diese für die Dauer ihrer höchsten Leistungsfähigkeit zu beschäftigen, klafft eine große, systematische Plausibilitätslücke. All diese Zusammenhänge sind an anderer Stelle vielfach und ausführlicher beschrieben worden.

Ebenfalls auf den demographischen Wandel wird der sog. *Fachkräftemangel* zurückgeführt, der über diese Kausalitätsbehauptung seine Existenz beglaubigt bekommt. Die oft vernommene Aussage, die vor allem vom VDI und verschiedenen Industrieverbänden mit Nachdruck vorgetragen wird, wonach Deutschland schon heute, spätestens in einigen Jahren von einem umfassenden Fachkräftemangel betroffen sein werde, „klingt in manchen Ohren bereits wie eine Selbstverständlichkeit“ (NEUBECKER 2014: 1). Gerade in der Tagespresse wird die These vom Fachkräftemangel häufig bereits als eingetreten kolportiert. Auch im Fragenkatalog des bayerischen Landtags (Lt-Drs. 17/2372: 3), der die zu bearbeitenden Aufgaben dieser Enquetekommission auflistet, taucht der Fachkräftemangel auf:

- „3. Welche Strategien sind notwendig, damit Unternehmen in Bayern ihren Fachkräftebedarf decken?
- a) Welche Maßnahmen können getroffen werden, um zu erreichen, dass gut ausgebildete Fachkräfte auch in ländlichen Regionen gehalten werden?
 - b) Kann dem Fachkräftemangel gerade in ländlichen Regionen durch zusätzliche Strukturen in der Erwachsenenbildung entgegengewirkt werden? Wenn ja, durch welche?“

Dabei ist es unstrittig, dass es Tätigkeitsfelder gibt, in denen ein Mangel an Personal kennzeichnend ist, dazu gehören vor allem der Bereich der personalen Dienstleistungen, hier namentlich die Pflegeberufe im Gesundheitswesen (speziell in Allgemein-Krankenhäusern), die Berufe der ambulanten und

stationären Altenpflege sowie der Kinderbetreuung. Darüber hinaus gibt es wohl auch einige Bereiche der technischen Dienstleistungen als auch der produzierenden Branchen, in denen sich eine Verknappung bei bestimmten Berufen oder Tätigkeiten andeutet oder bereits erkennbar ist. Anders als in einigen Wirtschaftsverbänden, die sich bemühen, die These vom Fachkräftemangel virulent zu halten, ist in der wissenschaftlichen Diskussion das Ausmaß des gegenwärtigen und zukünftigen Fachkräftemangels äußerst strittig. Eine Kurz-Analyse des DIW der einschlägigen Untersuchungen über den „Fachkräftemangel“ zeigt die Breite der Ansichten über das Vorliegen eines Fachkräftemangels auf, die nicht zuletzt in der unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen begründet ist (NEUBECKER 2014). In diesen Untersuchungen, so wird festgestellt, besteht Konsens darin, dass man von einem generellen Mangel an Fachkräften aktuell wohl nicht sprechen kann. Dissens besteht darüber, ob bereits spezifische Engpässe vorliegen und wie diese zu bewerten seien. Ferner wird Uneinigkeit darüber diagnostiziert, anhand welcher dafür geeigneter Knappheitsindikatoren diese Engpässe auszuloten und welche sinnvolle Modellannahmen zu treffen seien, um Langfristprojektionen über einen möglichen Fachkräftebedarf überhaupt durchführen zu können. Während die Untersuchungen sich in der Einschätzung personaler Knappheit bei Pflegedienstleistungen einem Konsens annähern, besteht Uneinigkeit darüber, ob und welche aktuellen Engpässe bei Ingenieuren und MINT-Fachkräften (Mathematiker/ Informatiker/ Naturwissenschaftler/ Techniker) bestehen. Der Zweifel an einem bestehenden Fachkräftemangel wird dadurch bestärkt, dass Lohnerhöhungen in Arbeitsmarktsegmenten, in denen Fachkräftemangel behauptet wird, nicht zu beobachten sind, die bei Knappheiten aber eigentlich zu erwarten seien. So können etwa Ingenieure über Zeit-/ Leiharbeitsfirmen nachgefragt werden, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Einstellungschancen erhalten haben. Demgemäß ist auch große Skepsis darüber verbreitet, welche Aussagekraft den Projektionen zukünftiger Arbeitskräftelücken zukommt. Resümiert wird, dass die Ergebnisse der Experten entscheidend von den untersuchten Daten, der gewählten Disaggregationsstufe und – bei Langfristprojektionen – von den getroffenen Annahmen abhängen. Kritik an der Debatte über den Fachkräftemangel wird etwa darin geübt, dass wichtige Aspekte wie z.B. die bestehende Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU außer Acht gelassen werden. Geraten wird deshalb „allen Rezipienten (sei es aus Medien, Politik oder Öffentlichkeit) zu einer besonderen Achtsamkeit im Umgang mit Informationen zum Fachkräftemangel“ (NEUBECKER 2014: 5).

In anderen Zusammenhängen wird darauf hingewiesen, dass der beklagte Fachkräftemangel nicht aus dem demographischen Wandel resultiere, sondern „hausgemachte“ Ursachen habe: im den Pflegebereichen sind es etwa inzwischen für eine reguläre Arbeit unzumutbare Personaleinsparungen, weil das verbetriebswirtschaftlichte Gesundheitswesen seine Renditeversprechen an die Krankenhausanteileigner durch Vermeidung von Stellenwiederbesetzungen realisiert – bei einer im europäischen Vergleich allemal unterirdischen Bezahlung des Pflegepersonals. Und der beklagte Fachkräftemangel in Unternehmen des produzierenden Gewerbes, so er denn identifizierbar sei, könnte etwa nach Einschätzung von Mitarbeitern des RWK (Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft) seine Ursachen auch darin haben, dass viele Unternehmen es in der Vergangenheit versäumt hätten, ihrem „Humankapital“, den Beschäftigten in ihren Betrieben und Unternehmen, eine betriebliche Weiterbildung und Anpassung an die Anforderungen des betrieblichen Strukturwandels angedeihen zu lassen. Stattdessen hätten sie darauf gesetzt, dass der durch Arbeitslosigkeit angereicherte und durch EU-Erweiterungen vergrößerte Arbeitsmarkt ihnen die entsprechend geforderten qualifizierten Arbeitskräfte schon darbieten werde. Eine Schrift des Bayerischen Wirtschaftsministeriums versucht hier Abhilfe zu schaffen, um bayerische Unternehmen argumentative Anreize mit Hilfestellungen und guten Beispielen zur betrieblichen Weiterbildung zu geben (FACHKRÄFTEWEGWEISER 2012).

Unter dem Gesichtspunkt „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ wird sich das Thema „alternde Belegschaften“ und potenzieller „Fachkräftemangel“ dort verschärft stellen, wo das Durchschnittsalter der ansässigen Bevölkerung allemal höher ist, weil ein Teil der jüngeren Bevölkerung bereits an die potenzierten Wirtschaftsstandorte, zu den qualifizierten Ausbildungs- und Arbeitsplätzen abgewandert ist. Ein wesentlicher Stützpfeiler für die Brücke, die zwischen der Verjüngung von Belegschaften und einem Hinausschieben der Lebensarbeitszeit und des Renteneintrittsalters zu schlagen wäre, könnte darin bestehen, in einer gesellschaftlichen Kraftanstrengung Arbeitslose, Unterbeschäftigte und erwerbsfähige Hartz-IV-Bezieher in bezahlte Arbeit zu bringen, was auch die Sozialkassen (Krankenkassen, Rentenversicherung u.a.) erheblich entlasten würde, statt ihre Nicht-Beschäftigung hoch zu subventionieren. Zu einer sinnvollen aktiven Beschäftigungspolitik auf breiter Front zeichnen sich wirtschaftlich und sozial tragbare Alternativen nicht ab.

3.4 Was ist mit „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ gemeint?

Eine inhaltliche Deutung dessen, was unter „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ verstanden werden soll, ist nicht leicht zu erhalten. Wenn „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ genannt werden, dann zumeist im Zusammenhang mit den „gleichwertigen Lebensverhältnissen (und Arbeitsbedingungen)“. Während der Sprachformel von der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ offenbar das Verständnis zugrunde liegt, dass mit ‚Arbeitsbedingungen‘ die Wirtschaft und das Erwerbsleben gemeint sind und mit Lebensverhältnisse alle Bereiche außerhalb davon, gehen deren nähere Erläuterungen zumeist gar nicht mehr auf die Arbeitsbedingungen selber ein, sondern konzentrieren sich auf die ‚gleichwertigen Lebensverhältnisse‘, die im weiteren dann als Oberbegriff aller Lebensbereiche verwendet wird, also auch Wirtschaft und Arbeit subsumiert, die dann thematisch mit abgearbeitet werden.

Zu erwarten gewesen wäre, dass bei der Vorbereitung der Bürgerentscheide zur Ergänzung der Bayerischen Verfassung, über die im Rahmen der bayerischen Landtagswahl 2013 mit abgestimmt wurde, eine begriffliche Klärung des neu eingefügten Verfassungssatzes in Art. 3: „(Der Staat) fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land“ im Vorhinein erfolgte. Eine solche findet sich aber nur ansatzweise in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Verfassung des Freistaats Bayern (Ltg.-Drs. 16/15140 vom 10.12.2012), wenn es dort heißt: *„Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen‘ sind umfassend zu verstehen und beinhalten sämtliche Lebens- und Arbeitsbereiche, wie das Wohnen, die Bildung, die Freizeit, die Erholung, die Daseinsfürsorge, soziale und kulturelle Leistungen, sowie die berufliche Entwicklung des Einzelnen, egal ob als Arbeiter, Angestellter oder Selbständiger.“* Auch hier werden Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zusammengezogen und zusammen benannt. Sie sollen einerseits *umfassend* verstanden werden, und dazu werden konkrete Lebens- und Arbeitsbereiche angeführt. Den Arbeitsbedingungen erläuternd zugeordnet wird aber lediglich *„die berufliche Entwicklung des Einzelnen“*, ob als Arbeiter, Angestellter oder Selbständiger. Somit verengt sich das Beispielspektrum wieder auf lediglich den beruflichen Aspekt, wo doch das Erwerbsleben erheblich facettenreicher ist und die ‚Arbeitsbedingungen‘ begrifflich noch weiter gefasst werden.

Auch die Suche nach einer inhaltlichen Deutung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ in den einschlägigen aktuellen Schriften und Dokumenten zur Raumpolitik in Deutschland und Bayern bietet kaum Anhaltspunkte.

Bei der Recherche nach Literatur über „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ ist das Ergebnis einer aktuellen Suchanfrage im OPACplus-System der Bayerischen Staatsbibliothek (BSB) zu dem Suchbegriff „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ zwar nicht repräsentativ, aber doch in gewisser Weise symptomatisch. Die Suchanfrage nach dem Schlagwortbegriff „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ zeigt insgesamt 211 Fundstellen an: 22 Fundstellen in Monografien u.a. des ‚BSB-Katalogs‘, 178 Fundstellen in Aufsätzen u.a. sowie 11 Fundstellen im ‚Verbundkatalog‘. Von den 22 angezeigten Monografien führt keine den Begriff „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ im Titel, und nur drei Titel lassen erwarten, dass ‚gleichwertige Arbeitsbedingungen‘ im Untersuchungszusammenhang thematisiert werden⁹. – Von den 178 Fundstellen in Aufsätzen u.a. (dazu gehören auch Paperback-Einzel- und Sammelschriften) trägt nur ein Aufsatz „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ im Titel; drei weitere Schriften assoziieren eine thematische Nähe, die sich aber bereits bei erster Nachprüfung nicht bestätigt.¹⁰ – Von den 11 ausgewiesenen Fundstellen im „Verbundkatalog/ Fernleihe“ greift nur eine Schrift die Thematik gleichwertiger Arbeitsbedingungen auf.¹¹ Insgesamt lassen sich unter den 211 angezeigten Fundstellen nur fünf Schriften finden, von denen angenommen werden kann, dass sie zur Begriffsdeutung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ etwas beitragen.

Eine Suchanfrage mit dem Terminus „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ zeitigt einen noch geringeren Erfolg: nur 15 Treffer werden insgesamt angezeigt. Ihre Prüfung führt zu den wenigen bereits ermittelten Schriften. Auch zwei Dissertationen, die 2008 und 2009 erschienen sind und sich mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus verfassungsrechtlicher Sicht auseinandersetzen (REICHEL 2009, ROHLFS 2008), setzen sich mit dem Begriff „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ nicht auseinander. Dieser wird – implizit – den „gleichwertigen Lebensbedingungen“ subsummiert.

Der zuletzt erschienene Raumordnungsbericht 2011 des Bundes befasst sich zwar im Kapitel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ mit Fragen zu Wirtschaft und Beschäftigung – er berichtet u.a. über disparitäre Beschäftigungsentwicklung, regionale Arbeitsmärkte, Bildungsaspekte und berufliche Qualifikation –, aber im gesamten Bericht taucht die Formel von den „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ nicht auf.

Auch im Themenheft „Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand“, Heft 1/2015 der Informationen zur Raumentwicklung, das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2015) herausgegeben wird und in dem, so darf man annehmen, der aktuelle Diskussionsstand um „Gleichwertigkeit“ und „gleichwertige Lebensverhältnisse“ entfaltet wird, geht auf „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ nicht ein. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen Fragen der Daseinsvorsorge, die entlang von fünf Dimensionen (soziale Verhältnisse, infrastrukturelle Verhältnisse, *wirtschaftliche Verhältnisse*, ökologische Verhältnisse, kulturelle Verhältnisse) debattiert werden, und Überlegungen, das Gleichwertigkeitspostulat in Richtung eines neuen Paradigmas „territoriale Kohäsion“ umzudeuten. In einem Beitrag von

⁹ Aktionsprogramm Bayerns ländlicher Raum: Eigenständigkeit bewahren, Entwicklung nachhaltig gestalten, Zukunftsfähigkeit sichern, München 2007; Praxiswissen für Kommunalpolitiker: erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksrat, Heidelberg, München, Landsberg u.a. 2014; Demografiebericht: Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011

¹⁰ WREDE, Matthias (2015): Akzeptanz der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. In: Review of Regional Research, 2015, Vol. 35 (1), pp. 103-119 (2mal); VOBRUBA, Georg (2007): Entkoppelung von Arbeit und Einkommen: Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft, Wiesbaden; Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden; FRIEDEL, Rainer; SPINDLER, Edmund (2009): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume: Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege, Wiesbaden

¹¹ Positionspapier von Manfred MIOGA und Robert HÜMMER: „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen“ (zweimal angezeigt)

Rupert KAWKA (BBSR) im selben Heft, der einen Vorschlag für ein Monitoring, wie Gleichwertigkeit gemessen werden könnte, vorlegt, werden drei Indikatoren zur Messung der wirtschaftlichen Verhältnisse vorgeschlagen: ‚BIP je Erwerbstätigen‘, ‚Arbeitslosenquote‘, ‚Ausgaben für Forschung und Entwicklung‘ bezogen auf das BIP. Abgesehen davon, dass diese Indikatoren als Indizes zur Messung regionaler Ungleichheiten nicht unproblematisch sind, worauf weiter unten eingegangen wird, sind sie auch kaum geeignet, speziell Arbeitsbedingungen annähernd angemessen zu erfassen.

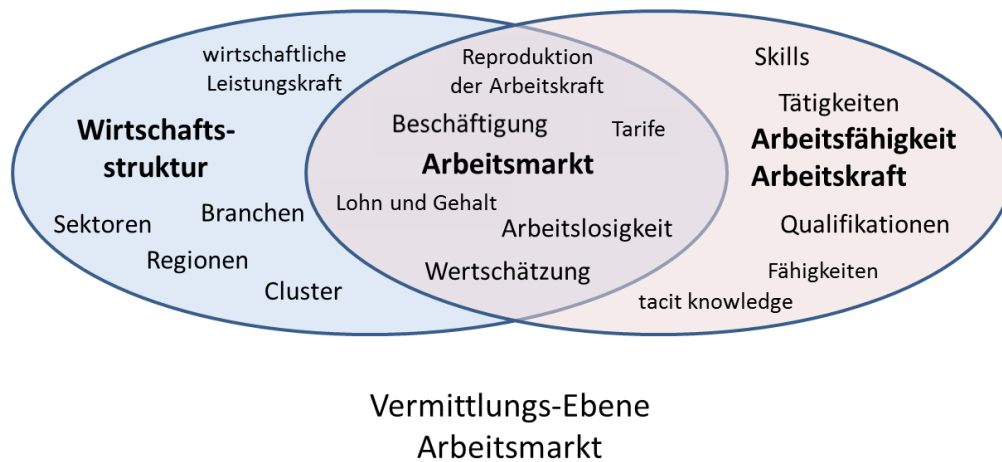
Und auch im Positionspapier „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung aus dem Jahre 2016, mit dem die ARL einen interessanten und vielbeachteten Beitrag zur Debatte um die Neubestimmung des Gleichwertigkeitspostulats liefert, kommen weder „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ noch lediglich „Arbeitsbedingungen“ zur Sprache.

Hingegen findet sich die Formel von der Schaffung bzw. dem Erhalt „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ als Teil des Zielsystems bayerischer Raumordnungspolitik in jüngsten bayerischen Raumplanungsdokumenten, wie etwa im letzten, dem 17. Bayerischen Raumordnungsbericht von 2016, der den Berichtszeitraum von 2008 bis 2012 rapportiert, an zahlreichen Stellen des Textes. Aber man vermisst einen Ansatz, wie diese gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen operationalisiert (statt lediglich postuliert) werden, und eine analytische Verknüpfung dieser Zielformel mit den einschlägigen Berichtskapiteln „Arbeitsplätze“ und „Wirtschaftsleistung“ (Teil A – überfachlicher Teil) oder dem Kapitel „Nachhaltige gewerbliche Wirtschaft und Dienstleistungen“ (Teil B – fachlicher Teil) findet auch nicht statt. Auch frühere bayerische Raumordnungsberichte treffen keine Aussagen darüber, wie das Leitziel der Schaffung bzw. des Erhalts „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“, insbesondere „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ umgesetzt werden soll.

Eine Annäherung an die Frage, was „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ sein könnten, könnte an der Frage anknüpfen, wo man sie verorten würde. Der Begriff der Arbeitsbedingungen erfährt seine Bestimmung einmal über die Rahmenseetzungen, die die **wirtschaftliche Struktur** eines Raumes mit seinen wirtschaftlichen Schwerpunkten (Cluster), Unternehmensstrukturen, Branchen, Traditionen etc. bietet. Zum anderen sind Arbeitsbedingungen an die **Arbeitsfähigkeiten** des einzelnen Beschäftigten und seiner **Arbeitskraft** bzw. an die jeweils zu betrachtende Gruppe von Arbeitskräften geknüpft: Welche körperliche Leistungskraft, welche Qualifikationen, welches explizite oder implizite Wissen (Kenntnisse), welche Arbeitsfähigkeit besitzen die Beschäftigten? Das Arbeitskräfteangebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften treten sich – abstrakt gesehen – auf dem regionalen Arbeitsmarkt gegenüber, dort erweist sich, ob und inwieweit die Merkmale und Bedingungen von Nachfrage nach Arbeitskräften und das Angebot von Arbeitskräften zur Deckung gebracht werden können. In der Theorie stellt sich der Idealfall ein, wenn Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt deckungsgleich sind. Und „gleichwertige Arbeitsbedingungen“, so könnte man zunächst definieren, sind dann gegeben, wenn auf einem gegebenen regionalen Arbeitsmarkt der arbeitsmarktliche Ausgleich zur Zufriedenheit beider Seiten erfolgt. Das bemisst sich nicht allein an dem zahlenmäßigen Ausgleich, also einer geringen oder gar verschwundenen Arbeitslosigkeit, sondern am Grad der Erfüllung der objektiven und subjektiven Erwartungen, die mit der Aufnahme der Beschäftigung/ Arbeitstätigkeit geknüpft werden. „Gleichwertigkeit“ wäre dann gegeben, wenn der Arbeitsmarkt als Instrument des Interessensausgleichs der Marktteilnehmer funktioniert (s. Abb. 8).

Abb. 8: Gleichwertige Arbeitsbedingungen – Vermittlungsebene Arbeitsmarkt

gesamtwirtschaftliche Ebene ↔ individuelle Ebene



Quelle: eigene Darstellung

Die empirische Erfahrung zeigt allerdings, dass der Idealfall selten eintritt. In den vergangenen Jahren sind die Bedingungen am Arbeitsmarkt in eine Schieflage geraten, die Kräfteverhältnisse der Marktteilnehmer haben die Ausgleichsmechanismen zu Lasten der Beschäftigten kippen lassen. Das kommt nicht nur in den Arbeitslosenzahlen zum Ausdruck, auch wenn die offiziellen Arbeitslosenquoten in den letzten Jahren gesunken sind, sondern auch in den realen Beschäftigungsverhältnissen und der Qualität der Arbeitsplätze. Um „gleichwertige Arbeitsverhältnisse“ zu erreichen, müssten also die Instrumente und Mechanismen des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs wieder gestärkt werden.

3.5 „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“ in Bundes- und Länderverfassungen und (Planungs-) Gesetzen

In welchen Verfassungen (Bund/ Länder) werden gleichwertige Arbeitsbedingungen genannt/ erwähnt?

In der Landesverfassung von **Baden-Württemberg** wird in Art. 3a Satz 2, ähnlich wie in der bayerischen Verfassung, festgelegt: „Der Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land.“

Im baden-württembergischen Landesplanungsgesetz wird dies aufgegriffen: In den Leitvorstellungen über eine nachhaltige Raumentwicklung des Landes wird unter Pkt. 6 festgelegt, dass dazu „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen herzustellen“ sind. Die Arbeitsbedingungen finden keine ausdrückliche Erwähnung; es wird lediglich darauf hingewiesen, dass „die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen“ seien (Pkt.3).

Im aktuell gültigen Landesentwicklungsplan von 2002 wird im Abschnitt über das „Leitbild der räumlichen Entwicklung“ bestimmt: „In allen Teilräumen des Landes ist unter Berücksichtigung der weiteren Bevölkerungsentwicklung auf gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur hinzuwirken“, wozu u.a. ein „breites Angebot an Arbeitsplätzen unterschiedlicher Anforderungen“ anzustreben ist (Pkt. 1.2). Auf Arbeitsbedingungen geht das baden-württembergische LEP im Abschnitt 6.3

„Räume mit Strukturschwäche“ explizit ein, wenn es um die Abgrenzung der Fördergebiete geht: „Inhaltlich ergibt sich die Abgrenzung der Fördergebiete aus dem Ziel der Regionalförderung, in den Teilräumen des Landes gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen.“ Eine ausdrückliche Definition, was unter gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen verstanden werden soll, erfolgt nicht. Aber eine begriffliche Näherung kann in der dann folgenden dreifachen Zielbestimmung gesehen werden: „Dabei sollen strukturschwache Regionen so gefördert werden, dass sie aus eigener Kraft zu wirtschaftlichem Wohlstand kommen können (Ausgleichsziel). Gleichzeitig sollen durch die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen die Wachstumsreserven in den Problemgebieten mobilisiert werden, damit sie einen höheren Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten können (Wachstumsziel). Mit der Erschließung von zusätzlichen Produktions- und Dienstleistungspotenzialen sowie der Auflockerung einseitiger Strukturen sollen die konjunkturelle oder strukturelle Anfälligkeit der einzelnen Räume reduziert und die Entwicklung stabilisiert werden (Stabilitätsziel).“ Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ergeben sich, so der baden-württembergische Landesentwicklungsplan, aus der Verknüpfung des Ausgleichsziels mit dem Wachstums- und dem Stabilitätsziel.

Eine weitere Operationalisierung der angestrebten „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ sieht aber der baden-württembergische Landesentwicklungsplan nicht vor.

In der Landesverfassung des Landes **Berlin** ist in Art. 11 von gleichwertigen Lebensbedingungen die Rede. Diese beziehen sich aber nicht auf räumlich ungleiche Lebensbedingungen innerhalb Berlins, sondern zielen auf die Integration von Menschen mit Behinderungen, wenn festgestellt wird, dass das Land verpflichtet sei, „für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen.“ Es ist nachvollziehbar, dass in einem Stadtstaat das Gleichwertigkeitspostulat zum Abbau territorial disparitärer Lebensbedingungen in der Landesverfassung nicht die Rolle spielt wie in einem Flächenstaat. Auch „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ finden in der Berliner Landesverfassung keine Erwähnung.

Die Funktion der Landesplanung wird von Berlin gemeinsam mit dem Land Brandenburg umgesetzt.

Im Land **Brandenburg** wurde in der Landesverfassung in Art. 44 – dieser behandelt die Strukturförderung des Landes – festgelegt, dass das Land im Rahmen seiner Strukturförderung gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen anstrebt: „Das Land gewährleistet eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten.“

Im Gesetz zu dem Landesplanungsvertrag sowie im Vertrag über die gemeinsame Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) vom 13. Februar 2012 wird indes weder die Formel von den „gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen“, die zu schaffen und zu erhalten sind, aufgegriffen, noch findet man nähere Angaben dazu, wie dies umgesetzt werden könnte.

Die Freie Hansestadt **Bremen** mit seinen zwei Teiltterritorien Bremen und Bremerhaven hat in ihrer Landesverfassung verankert, dass sie sich „zum Zusammenhalt der Gemeinden des Landes [bekennt] und (...) auf gleichwertige Lebensverhältnisse hin[wirkt]“ (Art. 65). Ferner wird in Art. 8 das „Recht auf Arbeit“ und das „Recht, seinen Beruf frei zu wählen“, garantiert, aber auch die „sittliche Pflicht zu arbeiten“ eingefordert. Das bremische Landesplanungsgesetz und der Landesentwicklungsplan sehen hierzu aber keine weiteren Regelungen vor.

In den Stadtstaaten haben Fragen disparitärer Raumentwicklung naturgemäß nicht den Stellenwert, wie sie es in den Flächenstaaten haben. Insofern trifft auch die Freie und Hansestadt **Hamburg** in der

Landesverfassung hierzu kaum Aussagen, auch gibt es keine mit denen der Flächenländer vergleichbare Landesplanung. In der Präambel der Landesverfassung werden zwar nicht die Arbeitsbedingungen, aber die Arbeitskraft erwähnt, die „unter dem Schutze des Staates“ steht – ähnlich wie in der Bayerischen Landesverfassung im Art. 166 ff., die noch eingehender als die Hamburger Landesverfassung die Arbeit „als Quelle des Volkswohls (...) unter den besonderen Schutz des Staates“ stellt. Die Hamburger Landesverfassung betont, dass zur Verwirklichung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gleichberechtigung die politische Demokratie mit den Ideen der wirtschaftlichen Demokratie eine Verbindung eingehen müsse. Auch geht die Bayerische Landesverfassung eindeutig weiter, wenn sie feststellt, dass „die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit [...] dem Gemeinwohl (dient)“ (Art. 151 ff).

In der Landesverfassung des Landes **Hessen** wird, vergleichbar der Landesverfassungen in Hamburg und Bayern, in Art. 28 festgestellt, dass die menschliche Arbeitskraft unter dem besonderen Schutze des Staates steht und – ähnlich der Verfassung von Bremen – hat in Hessen jeder nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit, aber auch, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht zur Arbeit. Der Begriff der ‚gleichwertigen Arbeitsbedingungen‘ findet sich in der hessischen Landesverfassung nicht, aber in Art. 30 werden die Arbeitsbedingungen näher bestimmt: „Die Arbeitsbedingungen müssen so beschaffen sein, dass sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers sichern; insbesondere dürfen sie die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden.“

Im hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12. Dezember 2012, geändert am 14. Juli 2016 findet sich die Formel von den „gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen“ oder vergleichbare Begrifflichkeiten nicht.

Der Landesentwicklungsplan Hessen aus dem Jahre 2000 trifft in Kapitel „Landesweite Raumstruktur und Raumordnungskonzeption“ im Unterabschnitt 3.2.1 (Ordnungsräume) die Aussage, dass in diesen Ordnungsräumen (‚Ordnungsräume‘ werden die verdichteten Räume bezeichnet) „das Schwergewicht der planerischen Gestaltungsaufgabe in der Erhaltung und der Verbesserung der qualitativen und gleichwertigen Lebens-, Umwelt-, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen liegen“ muss (S. 9).

Mecklenburg-Vorpommerns Landesverfassung kennt weder den Begriff der gleichwertigen Lebensbedingungen noch werden gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen genannt.

Das Landesplanungsgesetz bestimmt in § 2 (Grundsätze), dass Planungen und Maßnahmen so gestaltet werden sollen, „dass gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen und Abwanderungen zu vermeiden“ sind.

Im Landesentwicklungsprogramm des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird dieser Grundsatz an verschiedenen Stellen aufgegriffen, etwa wenn vom Anliegen die Rede ist, „gleichwertige Lebensverhältnisse im Land und im Vergleich zu nationalen und europäischen Regionen herzustellen“ oder die Formel von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes“ mehrmals (6 mal) verwendet wird. Arbeitsbedingungen werden erwähnt im Zusammenhang damit, dass „kreative Köpfe“ und „hochqualifizierte Fachkräfte“ „insbesondere durch Schaffung attraktiver Lebens-, Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen gehalten bzw. von außen geholt werden“ sollen. Gute, attraktive Arbeitsbedingungen spielen also als Rahmenbedingungen für einen erwünschten brain-drain-Import eine Rolle, „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ sind damit ausdrücklich nicht genannt.

Weder die Landesverfassung noch das Landesplanungsgesetz von **Nordrhein-Westfalen** erwähnen „gleichwertige Lebensbedingungen“ oder „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“.

Erst im Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalens wird die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung proklamiert, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. In diesem Sinne soll eine „dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes“ vereinbart werden.

Die Landesverfassung **Niedersachsens** enthält keine Aussagen zu gleichwertigen Lebens- und/oder Arbeitsverhältnissen. Im Landesplanungsgesetz werden in § 2 Grundsätze formuliert, wonach verdichtete und ländliche Regionen gleichrangig zur Entwicklung des ganzen Landes beitragen sollen: „Dabei sind für alle Teile des Landes dauerhaft gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben.“

Im Landesentwicklungsprogramm wird darauf Bezug genommen. Unter den Zielen und Grundsätzen zur gesamtäumlichen Entwicklung heißt es, dass speziell die Entwicklungen der ländlichen Regionen gefördert werden, „um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken“. Die verdichteten Regionen sollen „ihre vielfältigen Potenziale und Funktionen (...) zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nutzen und ausbauen“. In beiden Fällen geht es um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im eher allgemeinen Sinne, eine Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen wird nicht ausdrücklich angestrebt.

In Art. 55 der **rheinland-pfälzischen** Landesverfassung heißt es, dass die Arbeitsbedingungen so gestaltet werden sollen, „dass sie Gesundheit, Würde, Familienleben und kulturelle Ansprüche der Arbeitnehmer sichern“. Hier werden Arbeitsbedingungen inhaltlich so konkretisiert und qualifiziert, dass diese zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Träger von Arbeitskraft beitragen. Gleichwertigkeit ist damit nicht ausdrücklich angesprochen, aber die vier Merkmale können auch als Mindeststandards gelesen werden, die bei Einhaltung auch zu einer Gleichwertigkeit beitragen können.

Im Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz wird in § 1 die Leitvorstellung von Raumordnung formuliert, dass das Land und seine Teilräume so entwickelt werden sollen, dass „gleichwertige Lebensbedingungen für die Menschen gesichert oder hergestellt werden“. Arbeitsbedingungen werden nicht ausdrücklich genannt. Es kann aber vermutet werden, dass diese vom Begriff der Lebensbedingungen mit abgedeckt werden.

Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz äußert sich die Verfassung des **Saarlands** in Art. 47, dass die Arbeitsbedingungen so zu gestalten sind, „dass sie Existenz, Würde, Familienleben und kulturelle Ansprüche des Arbeitnehmers sichern“. Darüber hinaus wird der besondere gesetzliche Schutz von Frauen und Jugendlichen im Erwerbsleben betont und eingefordert, dass Männer und Frauen gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung zu erhalten haben.

In § 1 des Landesplanungsgesetzes wird als Leitvorstellung eine nachhaltige Raumentwicklung gefordert, die „zur dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“. Und im Landesentwicklungsprogramm wird ein Prinzip der Gleichwertigkeit proklamiert, das in verschiedenen Ausgleichsmechanismen zum Ausdruck komme, „die sich am verfassungsmäßigen Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen orientieren“. Auch hier werden Arbeitsbedingungen oder gar gleichwertige Arbeitsbedingungen ausdrücklich nicht angesprochen, ggf. sind sie mittelbar mit angesprochen.

Die Verfassung des Landes **Sachsen** stellt in Art. 7 die Verpflichtung der Gemeinschaft heraus, „alte und behinderte Menschen zu unterstützen und auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hinzuwirken“. Hier wird Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen offenbar verstanden im Sinne von Inklusion, nicht im Sinne räumlich-sozialer Angleichung.

Nicht im Landesplanungsgesetz, wohl aber im Landesentwicklungsprogramm Sachsens wird herausgestellt, dass die Sicherung der Daseinsvorsorge und erforderliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen wesentlich sind, „um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Freistaates Sachsen zu gewährleisten“. Als Leitbild wird ein Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum umrissen, in dem „gleichwertige Lebensverhältnisse (...) in allen Landesteilen angestrebt werden“. Es wird also ein enger Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Bedingungen und gleichwertigen Lebensverhältnissen hergestellt, ohne dass gleichwertige Arbeitsbedingungen ausdrücklich genannt werden.

Sachsen-Anhalt legt in Art. 39 seiner Landesverfassung fest, dass das Land darauf hinwirkt, dass „humanere Arbeitsbedingungen geschaffen und die Selbstentfaltung des Einzelnen gefördert werden“. Damit sind qualitative Anforderungen an die Arbeitsbedingungen gemeint, ausdrücklich aber gleichwertige Arbeitsbedingungen nicht genannt.

Im Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt werden in § 4 Grundsätze der Raumordnung formuliert, wonach „durch die Festlegung eines Systems der Zentralen Orte in allen Landesteilen gleichwertige Lebensbedingungen für die Bevölkerung zu entwickeln“ seien. Im Landesentwicklungsprogramm finden sich dazu keine weiteren Operationalisierungen. Und gleichwertige Arbeitsbedingungen sind damit auch ausdrücklich nicht angesprochen.

Weder in der Verfassung noch im Landesplanungsgesetz von Schleswig-Holstein werden gleichwertige Arbeitsbedingungen oder gleichwertige Lebensverhältnisse erwähnt. Erst im Landesentwicklungsprogramm findet sich der Hinweis, dass der Staat „auch weiterhin gerechte, gleichwertige und sichere Lebensverhältnisse gewährleisten“ muss und „auch zukünftig gleichwertige Lebensverhältnisse für die Menschen im Land sicherstellen“ will. Als Teil des Leitbildes wird herausgestellt, dass „die Teilräume des Landes gleichberechtigt sind und für alle hier lebenden Menschen gleichwertige Lebensverhältnisse bieten“. Dies wird als gegeben gesehen; gleichwertige Arbeitsbedingungen werden nicht explizit erwähnt, werden möglicherweise als Unterfall der gleichwertigen Lebensverhältnisse gesehen.

Wie in Schleswig-Holstein tauchen auch in **Thüringen** weder in der Landesverfassung noch im Landesplanungsgesetz der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse oder der gleichwertigen Arbeitsbedingungen auf. Allein im Landesentwicklungsprogramm findet sich der Hinweis, dass mit dem „LEP 2025“ „ein nachhaltiger Beitrag“ geleistet wird, um „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen zu sichern“. Konkretisiert wird diese Zielaussage darüber, dass „zur Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in entfernter gelegenen, ländlich geprägten Räumen“ die gezielte Ausweisung und Entwicklung von „Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ beitragen. Hier soll die Vorstellung von gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen über das zentralörtliche Konzept umgesetzt werden. In diesen Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, aber auch wohl in anderen Zentralen Orten sei die „zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge (...) die Sanierung, Erweiterung und Modernisierung der Infrastruktur notwendig“.

Tabelle 3: Synopse von Aussagen über „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ und verwandte Themen in den Länderverfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/Landesentwicklungsplänen der Länder in Deutschland

Land	Landesverfassung	Landesplanungsgesetz	Landesentwicklungsprogramm Landesentwicklungsplan
Baden-Württemberg	Art. 3a Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen	§ 2 <i>Leitvorstellung</i> : dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung. Dabei sind gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen herzustellen	Leitbild der räumlichen Entwicklung: gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur ; in den Teilräumen des Landes gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen schaffen: - Ausgleichsziel: aus eigener Kraft zu wirtschaftlichem Wohlstand - Wachstumsziel: Wachstumsreserven in den Problemgebieten - Stabilitätsziel: konjunkturelle oder strukturelle Anfälligkeit der einzelnen Räume reduzieren
Bayern	Art. 3 fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land	Art. 5 <i>Leitziel</i> : gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen schaffen und erhalten	Leitbild – Doppelstrategie: In allen Teilräumen sind gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen oder zu erhalten; (...) sind Voraussetzung für räumlich ausgewogene Entwicklung. (...) Nachhaltigkeit bildet Wertmaßstab für Umsetzung. Leitziel ist aus Sozialstaatsprinzip abgeleitet (...) Stärkung der räumlichen Wettbewerbsfähigkeit insbes. im Hinblick auf Schaffung und Erhalt von gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen von besonderer Bedeutung
Berlin	Art. 11 gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung		
Brandenburg	Art. 44 Strukturförderung, um in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten		(...) eröffnet der LEP B-B Spielräume für die Entwicklung von Industrie- und Gewerbeflächen Kriterien: (...) gleichwertige und ausgewogene Verteilung im Raum, insbesondere im räumlichen Bezug zu Berlin, zu Zentralen Orten und Regionalen Wachstumskernen
Freie Hansestadt Bremen	Art. 65 (...) bekennt sich zum Zusammenhalt der Gemeinden des Landes und wirkt auf gleichwertige Lebensverhältnisse hin		
Freie und Hansestadt Hamburg			
Hessen	Art. 30 Arbeitsbedingungen so beschaffen, dass Gesundheit, Würde, Familienleben und kulturelle Ansprüche des Arbeitnehmers gesichert		Ordnungsräume: Erhaltung und der Verbesserung der qualitativen und gleichwertigen Lebens-, Umwelt-, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Siedlungsstrukturpolitik - Ziel: regional gleichwertiger Lebensbedingungen und mit Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes in Einklang Öffentlicher Personennahverkehr: soll zur Verbesserung des Verkehrssystems sowie zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen
Mecklenburg-Vorpommern		§ 2 Grundsätze: Planungen und Maßnahmen so gestalten, (...) dass gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen und Abwanderungen zu vermeiden	Anliegen, gleichwertige Lebensverhältnisse im Land und im Vergleich zu nationalen und europäischen Regionen herzustellen, (...) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes (6x) (...) „Kreative Köpfe“ und „hochqualifizierte Fachkräfte“ sollen insbes. durch Schaffung attraktiver

			Lebens-, Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen gehalten bzw. von außen geholt werden
Nordrhein-Westfalen			Leitvorstellung: nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt; dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes (4x)
Niedersachsen		§ 2 Grundsätze Verdichtete und ländliche Regionen sollen gleichrangig zur Entwicklung des ganzen Landes beitragen. (...) Dabei sind für alle Teile des Landes dauerhaft gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben	Ziele und Grundsätze zur gesamtäumlichen Entwicklung Die Entwicklung der ländlichen Regionen soll darüber hinaus gefördert werden, um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, (...) Die verdichteten Regionen sollen ihre vielfältigen Potenziale und Funktionen (...) zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nutzen und ausbauen
Rheinland-Pfalz	Art. 55 Arbeitsbedingungen so gestalten, dass sie Gesundheit, Würde, Familienleben und kulturellen Ansprüche der Arbeitnehmer sichern	§ 1 Leitvorstellung Raumordnung soll das Land und seine Teilräume so entwickeln, dass (...) gleichwertige Lebensbedingungen für die Menschen gesichert oder hergestellt werden	Das Landesentwicklungsprogramm nimmt seine Aufgabe, eine gleichwertige Entwicklung aller Landesteile zu ermöglichen, ernst. Begründung: Ebene der Region ist geeignete Bezugsgröße, um Geschlechterunterschiede in den räumlichen Lebensverhältnissen zu erkennen, zu dokumentieren und geeignete Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, um gleichwertige Lebensbedingungen auch hinsichtlich der Geschlechterrelevanz zu sichern
Saarland	Art. 47 Arbeitsbedingungen sind so zu gestalten, dass sie Existenz, Würde, Familienleben und kulturelle Ansprüche des Arbeitnehmers sichern. Frauen u. Jugendliche: bes. gesetzlicher Schutz. Männer u. Frauen: gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung	§ 1 Leitvorstellung (...) ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die (...) zu dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt	Prinzip der Gleichwertigkeit verschiedene Ausgleichsmechanismen, die sich am verfassungsmäßigen Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen orientieren
Sachsen	Art. 7 Verpflichtung der Gemeinschaft, alte und behinderte Menschen zu unterstützen und auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hinzuwirken		Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Schaffung der erforderlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind wichtiger Beitrag, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Freistaates Sachsen zu gewährleisten Leitbild – Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum (...) Gleichwertige Lebensverhältnisse werden in allen Landesteilen angestrebt
Sachsen-Anhalt	Art. 39 Das Land wirkt darauf hin, daß (...) humanere Arbeitsbedingungen geschaffen und die Selbstentfaltung des Einzelnen gefördert werden	§ 4 Grundsätze: ... sind durch die Festlegung eines Systems der Zentralen Orte in allen Landesteilen gleichwertige Lebensbedingungen für die Bevölkerung zu entwickeln	

Schleswig-Holstein			Staat muss auch weiterhin gerechte, gleichwertige und sichere Lebensverhältnisse gewährleisten (...) will auch zukünftig gleichwertige Lebensverhältnisse für die Menschen im Land sicherstellen Leitbild (...) dass die Teilräume des Landes gleichberechtigt sind und für alle hier lebenden Menschen gleichwertige Lebensverhältnisse bieten
Thüringen			LEP 2025 – ein nachhaltiger Beitrag, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen zu sichern (...) Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (...) tragen zur Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in entfernter gelegenen, ländlich geprägten Räumen bei Zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist Sanierung, Erweiterung und Modernisierung der Infrastruktur notwendig

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die synoptische Übersicht in Tabelle 3 zeigt, dass gut die Hälfte (10) aller Bundesländer die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen als Staatsziel in ihre Landesverfassung aufgenommen haben, ausdrücklich werden „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ aber nur in drei Länderverfassungen genannt. Fünf Landesverfassungen thematisieren Arbeitsbedingungen; hierbei stehen aber nicht regionale Disparitäten im Vordergrund, sondern die humanen, der Würde des Menschen angemessenen und/oder der Gleichstellung dienenden Arbeitsbedingungen. Sieben Bundesländer haben die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen als Ziel oder Grundsatz in ihr Landesplanungsgesetz aufgenommen. Bis auf Bayern, das in seinem Landesplanungsgesetz nochmals ausdrücklich gleichwertige Arbeitsbedingungen unter den planungspolitischen Leitsätzen bzw. Leitzielen aufführt, verzichten alle anderen Länder darauf, benennen aber zum Teil Instrumente, mit deren Hilfe gleichwertige Lebensbedingungen angestrebt werden sollen.

Alle Bundesländer (bis auf die Stadtstaaten und Sachsen-Anhalt) greifen aber in ihren Landesentwicklungsprogrammen/ Landesentwicklungsplänen das Leitziel der Herstellung „gleichwertiger Lebens- (und Arbeits)bedingungen“ auf (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen explizit, die übrigen implizit) und setzen dies zumeist in Zusammenhang mit konkreten Maßnahmen. In Übersicht Tabelle 4 wird dieses Zwischenergebnis nochmals komprimiert dargestellt.

Tabelle 4: Die Begriffe „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ in den Verfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/ Landesentwicklungsplänen der Länder in Deutschland (Zusammenfassung)

Land	Landesverfassung	Landesplanungsgesetz	Landesentwicklungsprogramm Landesentwicklungsplan
Baden-Württemberg	gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebensverhältnisse	gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen
Freistaat Bayern	gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen
Berlin	gleichwertige Lebensbedingungen Menschen mit und ohne Behinderung		
Brandenburg	gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen		
Freie Hansestadt Bremen	gleichwertige Lebensverhältnisse		
Freie und Hansestadt Hamburg			
Hessen	Arbeitsbedingungen		qualitative und gleichwertige Lebens-, Umwelt-, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen
Mecklenburg-Vorpommern		gleichwertige Lebensbedingungen	gleichwertige Lebensverhältnisse Attraktive Lebens-, Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen
Nordrhein-Westfalen			gleichwertige Lebensverhältnisse
Niedersachsen		gleichwertige Lebensverhältnisse	Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Rheinland-Pfalz	Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebensbedingungen	gleichwertige Lebensbedingungen auch hinsichtlich Geschlechterrelevanz
Saarland	Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebensverhältnisse	Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen
Sachsen	alte und behinderte Menschen: Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen		gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen
Sachsen-Anhalt	humanere Arbeitsbedingungen	gleichwertige Lebensbedingungen	
Schleswig-Holstein			gerechte, gleichwertige und sichere Lebensverhältnisse
Thüringen			Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen

Quelle: eigene Zusammenstellung

In der folgenden Tabelle 5 werden die in den Landesverfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/-plänen genannten Qualifizierungen zusammengestellt, die „(gleichwertigen) Arbeitsbedingungen“ näher bestimmen oder die Hinweise zur Umsetzung des Leitziels geben. Nähere Bestimmungen, welcher Art die Arbeitsbedingungen sein sollen, werden in den Landesverfassungen von Hessen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz formuliert. Im sprachlichen Duktus der

Nachkriegszeit wird festgeschrieben, dass die Arbeitsbedingungen so gestaltet werden, dass sie die Gesundheit bzw. die Existenz und die Würde des Menschen wahren, ferner sollen sie zur Sicherung des Familienlebens und der kulturellen Ansprüche der Arbeitnehmer beitragen. Zudem unterstehen Frauen und Jugendliche besonderem gesetzlichen Schutz; und das bis heute in Deutschland und Bayern nicht realisierte gleiche Entgelt für Männer und Frauen für gleiche Tätigkeit und Leistung ist in der saarländischen Landesverfassung verankert.

Tabelle 5: Synopse der in den Landesverfassungen, Landesplanungsgesetzen und Landesentwicklungsprogrammen/-plänen genannten näheren Bestimmungen von (gleichwertigen) Arbeitsbedingungen und Hinweise zur Umsetzung

Bereich	Bestimmungen und Maßnahmen	Land
Arbeitsbedingungen	müssen Gesundheit (SL: Existenz), Würde, Familienleben und kulturelle Ansprüche des Arbeitnehmers sichern dürfen leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden	Hessen Saarland Rheinland-Pfalz
Arbeitsbedingungen	besonderer gesetzlicher Schutz für Frauen und Jugendliche Männer und Frauen: gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung	Saarland
Gleichwertige Arbeitsbedingungen durch Regionalförderung	Ausgleichsziel: Strukturschwache Regionen fördern, um aus eigener Kraft zu wirtschaftlichem Wohlstand zu kommen Wachstumsziel: Durch Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen Wachstumsreserven mobilisieren Stabilitätsziel: Konjunkturelle oder strukturelle Anfälligkeit einzelnen Räume reduzieren und Entwicklung stabilisieren (zusätzliche Produktions- und Dienstleistungspotenziale; Auflockerung einseitiger Strukturen)	Baden-Württemberg
Umsetzung	- Stärken und Potenziale der Teilräume weiterentwickeln - Nachhaltigkeit bildet Wertmaßstab für Umsetzung des Leitprinzips und aller fachbezogenen Festlegungen - gleiche Gewichtung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Belange	Bayern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Übersicht Tabelle 5 lässt erkennen, dass es in den Verfassungen, Planungsgesetzen sowie Programmen und Plänen der Länder durchaus Aussagen gibt, die als Gestaltungshinweise zur Schaffung „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ verstanden werden können, dass mit ihnen aber gleichwohl noch keine Operationalisierung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ erfolgen kann.

Bundesraumordnungsprogramm (BROP)

Eine Operationalisierung raumordnerischer Ziele und Grundsätze auf Bundesebene wurde erstmals mit dem Bundesraumordnungsprogramm (BROP) 1975 unternommen, das als Bund-Länder-Programm verabschiedet wurde (BT-Drs. 7/3584). Es nimmt Bezug auf das Bundesraumordnungsgesetz, das 1965, also zehn Jahre zuvor in Kraft getreten war. Hieraus wird die Aufgabe abgeleitet, „in allen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse zu schaffen, zu sichern und weiterzuentwickeln“. (ebd.:

3). Das BROP versteht sich als gesamträumlicher und überfachlicher Orientierungsrahmen. Es soll „auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen so einwirken, daß gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebiets geschaffen und erhalten werden“. Im Mittelpunkt des Programms steht der Begriff der „Verbesserung der Lebensqualität“. Langfristig sollen mit dem BROP „in allen Teilen des Bundesgebiets die räumlichen Voraussetzungen für ein ausreichendes Niveau als Mindestmaß an Lebensqualität gewährleistet und die Lebensbedingungen verbessert werden. (...) Das Bundesraumordnungsprogramm soll als gemeinsame Konzeption von Bund und Ländern für die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebiets gleichwertige Lebenschancen für alle Bürger unseres Landes schaffen und auf Dauer sichern.“ Das BROP definiert sodann, mit welchen Begriffselementen der Begriff der Lebensqualität gefüllt wird: „Zur Lebensqualität gehören ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung und eine menschenwürdige Umwelt.“ Hinsichtlich ihrer Gewichtung untereinander legt das BROP fest: „Diese Bestandteile der Lebensqualität müssen gleichzeitig gewährleistet werden, sie sind nicht austauschbar.“

Auf dem programmatischen Postulat, dass das BROP die „Politik eines differenzierten und qualitativen Wachstums“ vertritt, wird näher bestimmt, dass das „gewollte quantitative Wachstum des Sozialprodukts (...) nicht alleiniger Maßstab wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Handelns und Fortschritts“ sein kann, „sondern es müssen auch die Fragen des Wo, Wie und Wofür des wirtschaftlichen Wachstums berücksichtigt werden“. Hier werden Vorstellungen formuliert, dass es möglich sein sollte, zur Verbesserung der Lebensqualität in allen Teilräumen des Bundesgebietes in einigen Teilräumen die wirtschaftlichen Erwerbsbedingungen und die Bedingungen der Daseinsvorsorge anzuheben, andererseits in anderen Teilräumen bestehende oder drohende Überlastungserscheinungen abzubauen: „Das Ziel, die Lebensqualität in allen Teilräumen des Bundesgebiets zu verbessern und zu sichern, ist sowohl in Verdichtungsräumen als auch im ländlichen Raum bedroht:

In einigen Verdichtungsräumen nähern sich die Umweltbedingungen einer kritischen Belastungsgrenze; durch den starken Zustrom von Menschen werden Einrichtungen der Infrastruktur und die natürlichen Lebensgrundlagen bis an die Grenze der Belastbarkeit beansprucht, zum Teil bereits überlastet.

In weiten Teilen des ländlichen Raumes fehlen funktionsfähige Siedlungsstrukturen; die Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur ist ungenügend, ausreichende Erwerbsmöglichkeiten sind nicht vorhanden.“

Die Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms sollen in räumlicher Differenzierung – räumliche Bezugsräume des BROP sind sog. Gebietseinheiten, die von den damals schon festgelegten Regionen der Landesplanungen abweichen sollten – verwirklicht werden durch die

- Verbesserung der Infrastruktur (einschließlich des Wohnungsbaus),
- Verbesserung der Umweltqualität,
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wird eine „ausgewogene regionale Wirtschaftsentwicklung im Bundesgebiet“ angestrebt. Dabei sollen Vollbeschäftigung, Stabilität und gesamtwirtschaftliches Wachstum nicht beeinträchtigt, sondern langfristig unterstützt werden. Zugleich soll in allen Teilräumen des Bundesgebiets eine möglichst vielseitige Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur entwickelt werden. Unter einer ausgewogenen regionalen Wirtschaftsentwicklung versteht das BROP

– und definiert damit einen Maßstab zur Operationalisierung des Programms –, „wenn eine wirtschaftliche Leistungskraft erreicht ist, die ein bestimmtes Niveau nicht unterschreitet und ein Absinken der wirtschaftlichen Leistungskraft in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist“.

Dies impliziert Maßnahmen einer aktiven Wirtschaftspolitik: „Zur Verbesserung der Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten sollen verstärkt zusätzliche und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in solchen Gebietseinheiten geschaffen werden, die größere Teilräume umfassen“ (das ehem. Zonenrandgebiet sowie Gebiete „die in ihrer Wirtschaftskraft erheblich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen“). Dort sollen Anreize

- zur Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Ansiedlung neuer und/oder Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe,
- zur Sicherung vorhandener Arbeitsplätze durch Rationalisierung und Umstellung geschaffen werden.

mittels Investitionshilfen an Unternehmen, den Ausbau von Infrastruktureinrichtungen und die Bereitstellung von Flächen für Industrie und Gewerbe. Aber auch in Agglomerationsräumen sollten Maßnahmen zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung ergriffen werden: „In industriell bereits stark entwickelten Gebieten soll jedoch einer Expansion der Wirtschaft entgegengewirkt werden, wenn dadurch eine Überlastung der Umwelt bzw. der Infrastruktur einzutreten droht. Eine Förderung der Wirtschaft kommt hier nur insoweit in Betracht, als sie einer notwendigen Umstrukturierung oder Rationalisierung dient.“

Für den Analyse- und Prognosebedarf des BROP wurde ein relativ umfassendes Indikatorensystem entwickelt. Zur Ermittlung des Infrastrukturbereichs wurden insgesamt 19 Analysemerkmale in 7 Bereichen herangezogen, für den erwerbsstrukturellen Bereich wurden als Indikatoren das ‚Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung‘ und die ‚Lohn- und Gehaltssumme je abhängig Beschäftigten‘ sowie das ‚Wanderungssaldo der Erwerbspersonen zwischen 1967 und 1971‘ zwischen den Gebietseinheiten herangezogen. Aus einem großräumigen Vergleich der Erwerbsstruktur, der Infrastrukturausstattung, der Siedlungsstruktur und der Umweltsituation ergab sich eine Typisierung der Gebietseinheiten hinsichtlich ihrer jeweiligen Strukturegebenheiten. Auf dieser Grundlage wurden sodann Status-quo-Prognosen über die regionale Arbeitsplatzentwicklung und die regionale Bevölkerungsentwicklung (natürliche Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen) bis 1985 erstellt.

Wenngleich das Bundesraumordnungsprogramm keine explizite Operationalisierung von „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ vornimmt, so kann es doch als ein indikatorengestützter Versuch gelten, methodische Schritte herauszuarbeiten, nach welchen Kriterien eine Politik des Ausgleichs zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen (hier: Gebietskategorien) umsetzbar wäre.

3.6 Indikatoren „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“

Wie können „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ gemessen werden?

Unmittelbar können gleichwertige Arbeitsbedingungen selbstverständlich nicht gemessen werden, weil sie keine Dimension haben. Aber ihre Messung mittels Indikatoren ist auch unmittelbar nicht möglich. Der Begriff der „Arbeitsbedingungen“ fasst, wie oben bereits beschrieben, ein Bündel unterschiedlicher wirtschaftlicher, sozialer, rechtlicher und anderer Bedingungen zusammen, so dass zur Beantwortung von Fragestellungen, wie sich „Arbeitsbedingungen“ jeweils präsentieren und über die Zeit

hinweg verändern, zunächst definiert werden muss, welche Fragen gestellt, welche Antworten gegeben und anhand welcher Indikatoren und Maßstäbe die Fragestellung denn beantwortet werden soll(en). *Gleichwertigkeit* ist ebenfalls nicht unmittelbar messbar, weil darin eine Normvorstellung steckt, die eine Werthaltung beinhaltet. Die Entscheidung darüber, ob bestimmte Arbeitsbedingungen gemessen an bestimmten Indikatoren „gleich“, „ähnlich“ oder „ungleich“ sind, lässt sich wissenschaftlich-methodisch darstellen, ob sie „gleichwertig“ sind oder nicht, kann nicht pauschal dekretiert werden, sondern muss aus dem Verwendungszusammenhang von denjenigen eingeschätzt und im Konsens (oder auch nicht) bewertet werden, die jene Arbeitsbedingungen zu verantworten haben oder mit ihnen konfrontiert sind.

Was gemessen werden kann, ist die Gleichheit, Ähnlichkeit oder Ungleichheit der Indikatorenausprägungen, mit denen Arbeitsbedingungen abgebildet werden, zwischen den Teilräumen (hier: Bayerns), für die die Analyse durchgeführt wird. Dabei ist für ein Monitoring der Arbeitsbedingungen (als Teil der Analyse der „Lebensbedingungen“) zu klären, auf welche Datenbestände und welche Indikatoren dabei zurückgegriffen werden kann.

GENESIS-Online ist die Hauptdatenbank des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter mit Datenbereitstellung für die Öffentlichkeit. Sie enthält ein breites Themenspektrum fachlich und regional tief gegliederter Ergebnisse der amtlichen Statistik und kann über das Internet abgerufen werden. Die Tabellen können durch zeitliche, sachliche und gegebenenfalls regionale Auswahlmöglichkeiten an den individuellen Bedarf angepasst werden. Das Abspeichern der Ergebnisse ist in verschiedenen Formaten (Excel, CSV, HTML) möglich. Zur Visualisierung der Tabelleninhalte werden interaktive Diagramme und geografische Karten (bei regional gegliederten Tabellen) angeboten.

Ferner gibt es die **Regionaldatenbank Deutschland** von Bund und Ländern. Sie enthält regional tief gegliederte Jahresergebnisse der amtlichen Statistik, die bis hinunter auf die Ebene der Gemeinden reicht. Der Tabellenabruf kann durch zeitliche oder regionale Auswahlen individuell modifiziert werden.

3.6.1 Die raumbezogene Indikatoren- und Datenbank INKAR

Für explizit raumbezogene Untersuchungen (Raumbeobachtung) wurde und wird beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die **INKAR**-Datenbank (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) vorgehalten und laufend gepflegt. Sie enthält und verarbeitet im Wesentlichen die amtlichen Daten der Statistischen Ämter (Bund, Land, Städte und Gemeinden) sowie der Bundesagentur für Arbeit und präsentiert sie nicht nur als Absolutzahlen, sondern auch als Indikatoren (also in Bezug gesetzt auf einen gemeinsamen Zahlenwert wie Einwohner, Beschäftigte und andere oder Teilmengen davon). Die INKAR-Datenbank ist speziell für Raumanalysen entwickelt worden und bietet für die hier zur Debatte stehenden Fragen „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und speziell „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ einen sehr guten empirischen Einstieg.

Hinsichtlich des Raumbezugs der Daten und Indikatoren bietet INKAR mehrere Raumebenen, in Abhängigkeit von der Datengenerierung einerseits und der Themenstellungen andererseits, an. Für flächendeckende Analysen in Bayern gibt es für die 71 Landkreise und 25 kreisfreien Städte in Bayern ein hinreichendes Indikatorenset und entsprechendes Datenmaterial.

Zur Beantwortung von Fragen der hier zu Debatte stehenden „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ bietet INKAR, selbst wenn dies nicht ausdrückliche Intention ist, zahlreiche Indikatoren an. Die nachfolgende Tabelle 6 bietet einen ausschnitthaften Überblick über die Anzahl der INKAR-Indikatoren in

den thematischen Bereichen Arbeitslosigkeit, Beschäftigung/Erwerbstätigkeit, Bildung, Mobilität/ Erreichbarkeit, Wirtschaft und Prognosen. Insgesamt stehen dafür aktuell 245 Indikatoren zur Verfügung.

Tabelle 6: INKAR- Indikatoren in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung

Bereich	Parameter	Indikatoren	kleinster Raumbezug
Arbeitslosigkeit	allgemein	14	Lkr.
	Struktur	14	Lkr.
	Altersgruppen	28	überw. Lkr.
Beschäftigung und Erwerbstätigkeit	Struktur	37	überw. Lkr.
	Qualifikation	28	Lkr.
	Atypische Beschäftigung	19	Lkr.
	Wirtschafts- und Berufszweige	35	Lkr.
Bildung	Ausbildungsangebot	17	Lkr.
	Qualifikation	12	Lkr.
Verkehr und Erreichbarkeit	Berufspendler	7	Lkr. (GV)
Wirtschaft	Fremdenverkehr	6	Lkr.
	Wirtschaftliche Leistung	27	Lkr.
Raumordnungsprognose	Prognose Erwerbspersonen	1	Lkr.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach INKAR

Diese insgesamt 245 INKAR-Indikatoren des BBSR sollten hinreichend sein, um regelmäßig bzw. periodisch differenzierte Regionalanalysen über die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt nach Teilregionen durchführen zu können. Für sachlich/ fachlich differenzierte Analysen sind gegebenenfalls weitere vorhandene Datenquellen zu erschließen (z.B. SOEP) oder auf die übrigen Datenbestände der amtlichen Statistiken oder auf sonstige methodisch vertrauenswürdige Datenquellen zurückzugreifen.

Für ein **regelmäßiges** Monitoring gleichwertiger Arbeitsbedingungen wird vorgeschlagen, die Zahl der verwendeten Indikatoren auf ein **übersichtliches, aussagefähiges Maß an Indikatoren** zu reduzieren, um eine Kontinuität in der raumdifferenzierten Beobachtung der Arbeitsbedingungen in Bayern sicherzustellen. Über die Anzahl dieser Indikatoren sollten genauere Überlegungen angestellt werden, es könnte sich um ein *Indikatorenset* von 20 bis 40 ausgewählten Indikatoren handeln.

Darüber hinaus wird eine Fokussierung auf wenige Leit-Indikatoren vorgeschlagen, die die Funktion von Warn- oder Alarm-Indikatoren bekommen sollen. Mit ihnen sollen Hinweise gegeben werden können, dass in den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten Veränderungen über die Zeit erkennbar sind, insbesondere solche, die negative Entwicklungen für ausgesuchte Beschäftigtengruppen anzeigen und damit – pars pro toto – als Warnhinweise für die Arbeitsbedingungen in Bayern gelten sollen. Diese Leit- oder Warn-Indikatoren sollten vor allem innerhalb jener Beschäftigtengruppen (Lebenslagen, Beschäftigungslagen) ausgewählt werden, die prädestiniert sind für negative Erfahrungen im Erwerbsleben und ein hohes Maß negativer Betroffenheit aufweisen.

Die Tabelle (im Anhang B) gibt einen Überblick über die INKAR-Indikatoren, die sich zur Analyse gleich(wertiger) Arbeitsbedingungen heranziehen lassen. Grundlage dieser Übersicht ist die INKAR-Datenbank. Wiedergegeben sind der jeweilige Indikatorenname in Kurzform und, in ausführlicher Bezeichnung, sein Berechnungsalgorithmus und Interpretationshilfen für seine Verwendung. Wenn diese

Indikatoren in verschiedenen Merkmalsausprägungen vorliegen (z.B. Ausländer, Frauen, Männer), wird darauf hingewiesen, aber auf eine ausführliche Wiedergabe verzichtet.

Die Gruppierung der Indikatoren zu thematischen Bereichen stellt den Versuch dar, die Themenfelder „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ mit den gegebenen INKAR-Indikatoren möglichst umfassend abzudecken (s. Tabelle B im Anhang).

In der folgenden Tabelle 7 sind einige Indikatoren daraus zu einem Set von „Kernindikatoren für gleichwertige Arbeitsbedingungen“ zusammengestellt – als ein Vorschlag, diese (oder andere) in einem Monitoringsystem für eine verstetigte Beobachtung territorial differenzierter ungleicher Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern zu verwenden. Subjektorientierte Indikatoren sind nicht hier, sondern im Zusammenhang mit der Abbildung von Lebenslagen aufgeführt.

Tabelle 7: Kernindikatoren „gleichwertige Arbeitsbedingungen“

Indikatoren zur Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Indikator: **Unterbeschäftigungsquote:** Anteil der Unterbeschäftigten an der erweiterten Bezugsgröße aller zivilen Erwerbspersonen in %
Algorithmus: $\text{Unterbeschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{erweiterte Bezugsgröße aller zivilen Erwerbspersonen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Die Unterbeschäftigungsquote zeigt die relative Unterauslastung des erweiterten Arbeitskräfteangebots. Mit dem Konzept der Unterbeschäftigung wird zweierlei geleistet: 1. Es wird ein möglichst umfassendes Bild vom Defizit an regulärer Beschäftigung (am ersten Arbeitsmarkt) in einer Volkswirtschaft gegeben. 2. Realwirtschaftliche (insbesondere konjunkturell) bedingte Einflüsse auf den Arbeitsmarkt können besser erkannt werden, weil der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik zwar die Arbeitslosigkeit, nicht aber die Unterbeschäftigung verändert. Die Unterbeschäftigung setzt sich zusammen aus drei Personengruppen: 1. den Arbeitslosen nach § 16 SGB III, 2. Teilnehmern an bestimmten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und 3. Personen im bestimmten Sonderstatus (vor allem kurzfristig erkrankte Personen). Die „erweiterte Bezugsgröße“ setzt sich aktuell aus folgenden Komponenten zusammen: alle zivilen Erwerbspersonen (entspricht der Bezugsgröße der Arbeitslosenquote), Teilnehmer an Aktivierung und beruflicher Eingliederung, Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung (einschl. Förderung der Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben), Fremdförderung, Personen, die wegen 53a Abs. 2 SGB II nicht arbeitslos zählen sowie Kurzfristige Arbeitsunfähigkeit.

Zum Vergleich:

Indikator: **Arbeitslosenquote:** Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{alle zivile Erwerbspersonen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Bezug sind die zivilen Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose). Sie werden auf der Basis der Volkszählung und des Mikrozensus geschätzt. Mit dem Berichtsjahr 2009 erfolgte seitens der BA die Umstellung auf die international vergleichbare Basis aller zivilen Erwerbspersonen; bis 2008 wurde die Arbeitslosenquote nur auf die abhängigen Erwerbspersonen bezogen. Die Arbeitslosenquoten von 1995 bis 2008 konnten auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen rückgerechnet werden.

Indikator: **Arbeitslosenquote Jüngere:** Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahre in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle < 25 \text{ Jahre} / \text{zivile Erwerbspersonen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle < 25 \text{ Jahre} \times 100$
Interpretation: Bezug sind die jüngeren Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose) unter 25 Jahre. Sie werden auf der Basis der Volkszählung und des Mikrozensus geschätzt. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.

Indikator: **Langzeitarbeitslose:** Anteil der Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos, } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: **Anteil Beschäftigte ohne Berufsabschluss:** Anteil der SV Beschäftigten ohne Berufsabschluss an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte ohne Berufsabschluss } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: SV Beschäftigte am Arbeitsort nach Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010), eingeschränkte Vergleichbarkeit mit Vorjahren. - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (Arbeiter und Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in gesetzlicher Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind), also ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen, geringfügig Beschäftigten. Insgesamt werden damit nur 65-85 % aller Erwerbstätigen erfasst. Trotz dieser Einschränkung werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Maß der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze verwendet.

Indikator: **Quote Minijobs (ausschließlich):** Geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschließlich) je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{E 15-} \langle \text{65 Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteigt (SGB IV, SGB III, darüber Niedriglohn-Job). Der Arbeitnehmer ist nach § 8 I Nr.1 SGB IV bis zu dieser Grenze von der Sozialversicherung befreit. Eine Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit besteht seit dem 01.04.2003 nicht mehr. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt auch dann vor, wenn es sich hierbei um die erste Nebentätigkeit handelt. Mehrere geringfügig entlohnte Beschäftigungen werden aber zusammengerechnet. Eine Beschäftigung, die zur Berufsausbildung ausgeübt wird, ist - auch wenn ein Verdienst unter 450 EUR erzielt wird - keine geringfügig entlohnte Beschäftigung. Seit 01.01.2013: 450€

Indikator: **Auszubildende je 100 Einwohner 15-25 Jahre:** Auszubildende am Wohnort je 100 Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren in %

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte Auszubildende am WO } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{E 15 bis unter 25 J } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Auszubildende sv Beschäftigte am Wohnort. Beteiligung an beruflicher Qualifikation in der entsprechenden Altersgruppe.

Indikator: **Schulabgänger ohne Abschluss:** Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern in %

differenziert nach Geschlecht (Frauen/ Männer)

Algorithmus: $\text{Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Schulabgänger } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial.

Quelle: INKAR; Bundesagentur für Arbeit/ Statistik; eigene Zusammenstellung

3.6.2 Zur Problematik häufig verwendeter Indikatoren in wirtschafts- und beschäftigungsbezogenen Raumanalysen

Zur Verwendung des Indikators „Bruttoinlandsprodukt“ (BIP)

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Vorleistungen werden abgezogen, nicht direkt weiterverwendete Güter, die in die Lagerhaltung eingehen, werden als Vorratsveränderung berücksichtigt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird in jeweiligen Preisen und preisbereinigt (Deflationierung mit jährlich wechselnden Vorjahrespreisen und Verkettung) errechnet. Die Veränderungsrate des realen BIP dient als

Messgröße für das Wirtschaftswachstum. Auf Vorjahrespreisbasis wird die „reale“ Wirtschaftsentwicklung im Zeitablauf frei von Preiseinflüssen dargestellt. Die Veränderungsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) dient als Messgröße für das Wirtschaftswachstum der Volkswirtschaften. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist damit die wichtigste Größe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird in Deutschland über die Entstehungs-, die Verteilungs- und die Verwendungsseite berechnet. In der *Entstehungsrechnung* (Produktionsansatz) wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ermittelt, indem die Wertschöpfung aller Produzenten als Differenz zwischen dem Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen (Produktionswert) und dem Vorleistungsverbrauch berechnet wird und dann die Gütersteuern (wie Tabak-, Mineralöl- oder Mehrwertsteuer) hinzugefügt und die Gütersubventionen abgezogen werden.

Eine andere Möglichkeit, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu errechnen, setzt an der Nachfrageseite an. Im Rahmen der *Verwendungsrechnung* (Ausgabenansatz) werden die Ausgaben für die Endverwendung von Waren und Dienstleistungen ermittelt, also private und staatliche Konsumausgaben, Investitionen sowie Außenbeitrag (= Exportüberschuss = Exporte minus Importe).

Die Berechnung des BIP über die *Verteilungsseite* ist in Deutschland wegen fehlender Basisdaten über die Unternehmens- und Vermögenseinkommen nicht möglich. Die Verteilungsrechnung zeigt prinzipiell die im Rahmen der Produktionstätigkeit entstandenen und geleisteten Einkommen: Arbeitnehmerentgelt der Inländer, Unternehmens- und Vermögenseinkommen, Produktions- und Importabgaben an den Staat, Subventionen des Staates, Abschreibungen, Primäreinkommen aus der beziehungsweise an die übrige(n) Welt.

Das BIP steht schon seit langem in der *Kritik*, speziell in seiner Verwendung als Indikator für regionale Analysen. Ein Hauptpunkt der Kritik bezieht sich auf die fehlenden Basisdaten speziell über die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, aber auch auf differenzierte Betriebsdaten (wie Umsatz etc.). So geben Mehrbetriebs-Unternehmen etwa ihre zur BIP-Berechnung angeforderten Daten über Produktionswerte nicht für jeden Betriebsstandort, sondern nur für das Gesamtunternehmen an. Die Ausweisung des BIP auf der für regionalwirtschaftliche, aber landesweite Analysen relativ kleinräumigen Ebene der Landkreise verlangt deshalb zahlreiche methodische Umwege. Das BIP für Landkreise und kreisfreie Städte kann nicht, wie sonst vielfach üblich, über den Weg der heruntergebrochenen Landesrechnung erzielt werden; weil viele dazu notwendige Unterlagen fehlen oder nur stichprobenhaft erhoben werden sowie fachlich, zeitlich und räumlich nicht kompatibel sind. Zur Berechnung von Kreisergebnissen werden die originär berechneten Landeswerte in tiefer wirtschaftlicher Gliederung überwiegend mit Hilfe von Schlüsselhilfsgrößen auf die regionalen Einheiten aufgeteilt unter der methodischen Annahme, dass diese Schlüsselgrößen (z.B. Erwerbstätige, Löhne und Gehälter, Umsätze) mit der Bruttowertschöpfung im jeweiligen Wirtschaftsbereich in plausibler Beziehung stehen. Die Konzentrationen in der Wirtschaft und die zunehmende Herausbildung von Mehrbetriebsunternehmen erschwert diese statistische Zuordnung der Wertschöpfung auf den jeweiligen Standort. Auch die Zuordnung zu Wirtschaftsbereichen und Branchen löst sich zunehmend von der tatsächlichen Wirtschaftstätigkeit vor Ort (Produktions-Dienstleistungs-Verbund), sondern richtet sich nach dem wirtschaftlichen Schwerpunkt des Gesamtunternehmens. Die Praxis von international tätigen Mehrbetriebsunternehmen, aus steuerlichen Gründen die Wertschöpfung nach nationalen und internationalen Standorten groß- oder kleinzurechnen, tut ein Übriges, um zu verhindern, dass die Wirtschaftsleistung kleinräumig auch nur halbwegs exakt ermittelt werden kann.

Bei aller Kritik: Das BIP ist und bleibt vorerst Basiswert für die Ermittlung der Arbeitsproduktivität. Es gibt verschiedene Messkonzepte zur Erfassung der *Arbeitsproduktivität*. Die Indikatoren dieser Kon-

zepte setzen in der Regel das Arbeitsergebnis (Ausbringungsmenge) ins Verhältnis mit der dazu benötigten Arbeit (Arbeitseinsatzmenge). Dies kann, je nachdem welche Arbeitsproduktivität gemessen werden soll (im Unternehmen, in der Branche, in einem Wirtschaftszweig, in der gesamten Volkswirtschaft), mit unterschiedlichen Variablen ermittelt werden. Die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität wird von den Statistischen Ämtern als Bruttoinlandsprodukt (BIP) dividiert durch die Zahl der Erwerbstätigen (je Erwerbstätigen) ausgewiesen.

Die Indikatorbildung für Arbeitsproduktivität bemisst sich nicht nur an ihrer wissenschaftlich-methodischen Exaktheit, sondern auch an ihrer politischen Praktikabilität: ein genauere Indikator für Arbeitsproduktivität ist das *Verhältnis von Ausbringungsmenge zur Arbeitsmenge* (in Stunden), weil hier nicht der Produktionswert pro Kopf der Beschäftigten, sondern dieses ins Verhältnis mit dem *Arbeitsvolumen* gesetzt wird. Das „Beschäftigungswunder“ in Deutschland und in Bayern hat in den letzten Jahren die reine Anzahl der Beschäftigten zwar ansteigen lassen – und zwar vor allem in eher außerhalb der Vollzeit und in prekären Arbeitsverhältnissen Tätigen –, die Arbeitsstunden und damit das Arbeitsvolumen aber nur unwesentlich erweitert. Wenn mit dem ‚BIP pro Erwerbstätigen‘ die Arbeitsproduktivität gemessen wird, dann fällt diese geringer aus (und weicht von der „tatsächlichen“ Produktivität mehr ab), als wenn es ins Verhältnis gesetzt wird mit den geleisteten Arbeitsstunden. Insofern ist die Frage, wie das BIP dargestellt wird, nicht nur eine akademische, sondern auch eine politisch-praktische Frage.

Ein weiterer Kritikpunkt an der BIP-Messung moniert, dass das BIP den Einsatzfaktor Arbeit überbewertet und andere Produktionsfaktoren wie Boden, Umwelt und Kapital vernachlässigt. Wachsende Arbeitsproduktivität wird auch in Kombination mit dem technischen Fortschritt, durch erhöhten Kapitaleinsatz, durch eine verbesserte Ausbildung der Arbeitskräfte u.a. erzielt.

Zur Verwendung des Indikators „Arbeitslosenquote“

Auf ein grundsätzliches Problem ist im Zusammenhang mit der Verwendung der Zahl der Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote als Indikatoren für regionale Analysen hinzuweisen. Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten sind Signale auf dem politischen Feld und deshalb heftig umstritten: Auf der einen Seite versuchen die amtlichen Statistiker, wissenschaftlich-methodisch möglichst exakte Daten und Analysen zu liefern. Doch die Daten sind im politischen Geschehen Munition für die verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Gruppen und Positionen. Was als Arbeitslosigkeit gilt und was nicht, wer davon betroffen ist, wie hoch die jeweilige Gesamtzahl der Arbeitslosen und daraus die entsprechend berechnete Quote ist, ist Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Und fast jedes sozialpolitische und den Arbeitsmarkt in irgendeiner Weise betreffende Gesetz hat Auswirkungen auf die Erfassung von Arbeitslosigkeit und die Berechnung ihrer Quoten.

So führt ein statistischer Methodenbericht der Bundesagentur für Arbeit über „Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung“ aus dem Jahre 2009 allein 17 Gesetzesmaßnahmen seit dem Jahre 1986 an, die Konsequenzen für die Ermittlung der Arbeitslosigkeit hatten – in der Regel mit der Folge, dass jeweils bestimmte Gruppen aus dem Kreis der Arbeitslosen herausgerechnet wurden, obgleich sie unbeschäftigt waren (HARTMANN 2009; s. auch Tab. 8).

Tabelle 8: Offizielle und tatsächliche Arbeitslosigkeit im Dezember 2016

Offizielle Arbeitslosigkeit in Deutschland im Dezember 2016	2.568.273
Nicht gezählte Arbeitslose:	
- Älter als 58 Jahre, beziehen Arbeitslosengeld I und/oder ALG II	160.528
- Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten)	80.512
- geförderte Arbeitsverhältnisse	8.017
- Fremdförderung	213.414
- Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt	8.200
- berufliche Weiterbildung	171.701
- Aktivierung und berufliche Eingliederung (z. B. Vermittlung durch Dritte)	243.334
- Beschäftigungszuschuss (für schwer vermittelbare Arbeitslose)	2.608
- Kranke Arbeitslose (§126 SGB III)	82.559
Nicht gezählte Arbeitslose insgesamt	970.963
Tatsächliche Arbeitslosigkeit in Deutschland im Dezember 2016 insg.	3.539.236

Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. (BIAJ)

Insofern hat sich die Verwendbarkeit von Arbeitslosenquoten für wissenschaftliche Untersuchungen erheblich eingeschränkt, insbesondere dann, wenn Längsschnittuntersuchungen, also über mehrere Jahre hintereinander durchgeführt werden sollen. Der Umfang des Kreises der als arbeitslos geltenden Menschen in Deutschland und damit auch in Bayern wurde sukzessive eingegrenzt, weil die Definition dessen, was als Arbeitslosigkeit gelten soll, schrittweise geändert wurde. Insofern ist ein Großteil des als wirtschaftlicher Erfolg gefeierten Sinkens der Arbeitslosigkeit eine Konsequenz der laufend veränderten Messkonzepte: immer mehr Gruppen von Arbeitslosen wurden aus ihrer offiziellen Zählweise herausgenommen.

Dennoch sind empirische Untersuchungen mit dem Indikator Arbeitslosenquote nach wie vor sinnvoll und möglich, etwa solche, die versuchen, regionale Unterschiede nach Teilräumen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu ermitteln und darzustellen. Denn die dazu verwendeten Daten über Arbeitslosigkeit, so „falsch“ die offizielle Arbeitslosigkeit jeweils auch abgebildet wird, sind dann alle „gleich falsch“ und bilden die regionalen Unterschiede in ihrem wechselseitigen Bezug zum selben Zeitpunkt doch halbwegs adäquat ab und lassen somit regionale Vergleiche halbwegs zu.

Ein besserer Indikator: Unterbeschäftigung

Wohl auch als Reaktion auf den politisch manipulierten Indikator ‚Arbeitslosenquote‘, aber auch, weil sich inzwischen ein relevanter „Graubereich“ von Zwischenformen zwischen Erwerbsbeschäftigung und Arbeitslosigkeit etabliert hat, hat die Bundesagentur für Arbeit das Messkonzept der „*Unterbeschäftigung*“ entwickelt. Es stellt eine Antwort dar auf die Kritik am offiziellen Messkonzept der Arbeitslosigkeit und berücksichtigt jene oben genannten Erwerbspersonengruppen, die in den vergangenen Jahren bei der Ermittlung der offiziellen Arbeitslosenquote „herausgefallen“, genauer: auf gesetzlichem Wege aus dem Kreis der Arbeitslosen herausgenommen worden sind. Das Konzept der „*Unterbeschäftigung*“ schlägt eine Brücke zwischen der offiziell ausgewiesenen Zahl der Arbeitslosen (und der daraus berechneten offiziellen Arbeitslosenquote) und der Zahl der Menschen in Beschäftigung: Es werden jene Personen, die in verschiedenen Maßnahmen untergebracht sind, aus denen sie

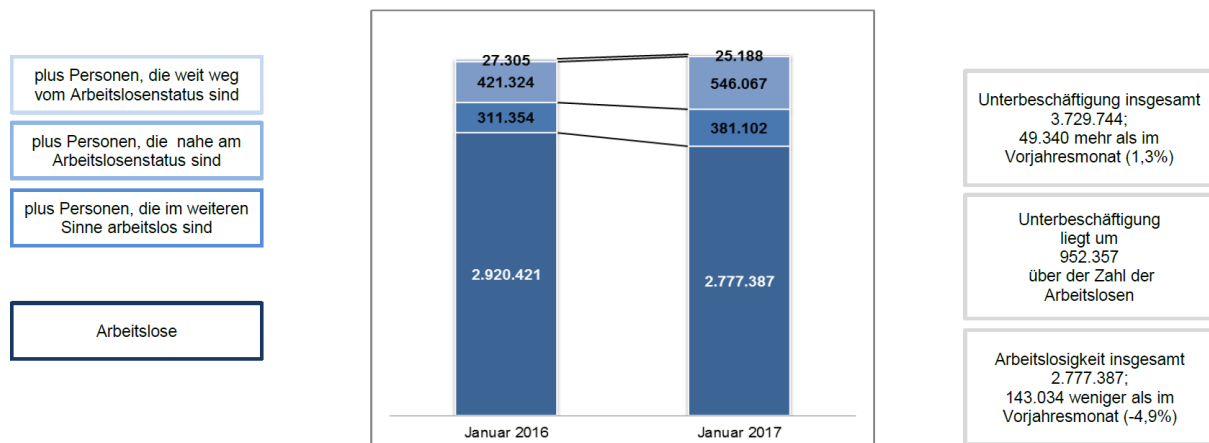
in die Beschäftigungsform des geregelten „Normalarbeitsverhältnisses“ hoffen überwechseln zu können, zusammen mit den Arbeitslosen zum Kreis der *Unterbeschäftigten* zusammengefasst (s. Abb. 9).

Das Konzept der Unterbeschäftigung geht von der offiziell ausgewiesenen Zahl der Personen aus, die ohne Beschäftigung sind, Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Diese Personenzahl wird erweitert

- um „Personen, die im weiteren Sinne arbeitslos sind“,
- um „Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus“ sind und
- um „Personen, die weit weg vom Arbeitslosenstatus“ sind.

Mit diesem gestuften Konzept der Unterbeschäftigung wird aktuell eine Zahl von Beschäftigung nachsuchender Personen ausgewiesen, die in Deutschland etwa um eine Million Menschen (in Bayern um knapp 100.000 Personen) größer ist als die Zahl der offiziell genannten Arbeitslosen.

Abb. 9: Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung



Quelle: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, Januar 2017

- Ausgegangen wird von der monatlich veröffentlichten Zahl der bei Arbeitsagenturen oder Jobcentern gemeldeten Arbeitslosen (= **Arbeitslosigkeit** nach § 16 SGB III)

Zusätzlich werden hinzugezählt:

- Personen, die im weiteren Sinne arbeitslos sind, das sind Teilnehmer in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Personen, die unter die sog. 58er Regelung nach § 53a SGB II fallen (= **Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne** nach § 16 Abs. 1 SGB III)

Zusätzlich werden hinzugezählt:

- Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus sind, das sind Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen sowie Beschäftigte am 2. Arbeitsmarkt sowie Personen in vorruhestandsähnliche Regelungen sowie von kurzfristiger Arbeitsunfähigkeit (Erkrankung) betroffene (= **Unterbeschäftigung im engeren Sinne**)

Zusätzlich werden hinzugezählt:

- Personen, die „weit weg“ vom Arbeitslosenstatus sind; gemeint sind Maßnahmen, die gesamtwirtschaftlich entlasten: das sind Personen in Kurzarbeit, in Altersteilzeit sowie in geförderter Selbständigkeit (= **Unterbeschäftigung nach BA-Konzept**)

Die folgende Tabelle 9 zeigt, welche Unterschiede zwischen dem offiziellen Messkonzept der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote) und der Unterbeschäftigung (Unterbeschäftigungsquote) in Bayern aktuell bestehen. Zwischen der Zahl der Arbeitslosen und der der Unterbeschäftigten klafft eine Lücke von rd. 100.000 Personen. Und während die Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahresmonat (= Januar 2016) leicht rückläufig ist, steigt die Zahl der Unterbeschäftigten im selben Zeitraum leicht an.

Aber auch die „Unterbeschäftigung“ hat als Indikator für erweiterte Arbeitslosigkeit seine Tücken. Die Bundesagentur für Arbeit stellt in ihrer Arbeitsmarktberichterstattung von 2005 bis 2015 heraus, dass die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland (für Bayern liegen uns keine vergleichbar aufbereiteten Zahlen vor) in diesem Zeitraum von 4,89 auf 2,79 Mio. Personen zurückgegangen ist, im gleichen Zeitraum ist die Unterbeschäftigung, die u.a. Menschen in Förderprogrammen oder Sonderregelungen berücksichtigt, noch stärker gesunken (von 6,06 auf 3,63 Mio.): „Das lag auch an dem deutlichen Rückgang der aktiven Arbeitsmarktpolitik.“ (ARBEITSMARKT IN ZAHLEN 2016: 23) Dies unterstreicht noch einmal, dass auch das erweiterte Messkonzept zur Ermittlung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung letztlich ein Indikator ist, der politischen Entscheidungen unterliegt.

Tabelle 9: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Bayern im Januar 2017

Ausgewählte Merkmale	Aktueller Monat Jan 2017	Veränderung zum Vorjahresmonat
Arbeitslose insgesamt	276.283	-14.544
Arbeitslosenquote insgesamt	3,8	- 0,3
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)	375.952	8.034
Unterbeschäftigungsquote	5,2	0,1

Quelle: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, Statistik

Für eine Politik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen kann der Indikator Arbeitslosenzahl bzw. Arbeitslosenquote daher kein Referenzmaßstab für gleichwertige Arbeitsbedingungen darstellen. Als ein Mindestziel sollte gelten, dass es gelingen muss, alle Personen, die arbeitslos gemeldet sind, und alle Personen, die als unterbeschäftigt gelten, (wieder) in ein Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln, das ein Einkommen deutlich jenseits der Armutsgrenze erlaubt.

Völlig aus der offiziellen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verschwunden ist jener Teil der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind und seit den Agenda-2010-Reformen zu den *Langzeitarbeitslosen* gerechnet werden. In der Diktion der Arbeitsverwaltung sind es die „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“ (ELB), die Arbeitslosengeld II beziehen und in der Grundsicherungsstatistik des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) geführt werden. In der öffentlichen Diskussion werden sie meist als „Hartz IV-Empfänger“ bezeichnet und in die große Schublade zu denen gesteckt, die gesellschaftlich abgeschrieben sind (s. Tabelle 10).

Tabelle 10: Grundsicherung für Arbeitssuchende (abs. Deutschland)

Personengruppen	Jan 2017	Dez 2016	Nov 2016	Vergleich aktueller Monatswert zum Vorjahresmonat	
				absolut	in %
Bedarfsgemeinschaften (BG)	3.268.335	3.251.141	3.247.595	19.345	0,6
Personen in Bedarfsgemeinschaften (PERS)	6.275.217	6.240.079	6.217.568	94.110	1,5
Leistungsberechtigte (LB)	6.037.128	6.003.383	5.984.162	108.123	1,8
Regelleistungsberechtigte (RLB)	6.006.347	5.965.481	5.943.054	149.356	2,6
erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB)	4.343.441	4.318.393	4.307.874	77.122	1,8
nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NEF)	1.662.907	1.647.088	1.635.180	72.235	4,5

Quelle: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, Statistik

Die ELB repräsentieren aktuell (Jan 2017) mit 4,343 Mio. in Deutschland rd. 70 Prozent aller Leistungsbezieher in Bedarfsgemeinschaften (317.500 in Bayern); knapp ein Viertel von ihnen sind sog. Aufstocker (erwerbstätige ELB), die in geringem Umfang eine bezahlte Arbeitsgelegenheit wahrnehmen dürfen, um zum Transfereinkommen etwas hinzuverdienen – als „Anreiz zur Arbeitsaufnahme“. – 1,663 Mio. Personen sind nicht-erwerbsfähige Leistungsberechtigte; sie beziehen Sozialgeld (vielfach Wohngeld zur und oder ein Aufgeld auf die Rente) und repräsentieren etwa ein Viertel (26,5 %) aller „Hartz-IV“-Bezieher in Deutschland.

Betrachtet man die aktuelle Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen (erwerbsfähige Leistungsberechtigte), dann fällt auf, dass der *Anstieg* in Bayern im Januar 2017 gegenüber dem Vorjahres-Januar 2016 etwa viermal so hoch ist wie im Bund, d.h. davon Betroffene verabschieden sich nicht nur aus der Arbeitslosigkeit, sondern wechseln in Bayern überproportional häufig auch in die *Langzeitarbeitslosigkeit* (s. Tab. 11).

Tabelle 11: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Deutschland und Bayern Januar 2017

Regionen	Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB)				
	2017	2016	2016	Veränderung gegenüber Vorjahresmonat	
	Januar	Dezember	November	Januar 2016	
				absolut	in %
	1	2	3	4	5
Deutschland	4.343.441	4.318.393	4.307.874	77.122	1,8
Bayern	317.530	314.744	313.886	18.593	6,2

Quelle: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, Statistik

Berücksichtigt man ferner, dass Langzeitarbeitslose (ELB) erst dann Leistungen erhalten, wenn sie ihre möglicherweise bestehenden Rücklagen/ Ersparnisse aufgebraucht haben, lässt sich ermessen, dass der Kreis der von Arbeitslosigkeit Betroffenen nochmals deutlich größer ist, als die Daten der Arbeitsverwaltung aufscheinen lassen.

Auch noch nicht ausgewiesen in diesem Kreis der von Arbeitslosigkeit Betroffenen ist ein Teil der sog. *Stille Reserve*, also jene Personen, die nicht leistungsberechtigt im Sinne der Agentur für Arbeit sind, weil sie zuvor keine Arbeit ausgeübt haben, die aber unter bestimmten Bedingungen Arbeit aufneh-

men würden („Nichterwerbspersonen“). Die Stille Reserve umfasst das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial, das sich mithilfe der Arbeitsmarktstatistiken nach dem Labour-Force-Konzept abbilden lässt (REINERS 2012: 299). Zur Stillen Reserve gehören laut Bundesagentur für Arbeit insbesondere Personen, die (a) beschäftigungslos sowie verfügbar sind und Arbeit suchen, ohne als Arbeitslose registriert zu sein, die (b) die Arbeitsuche entmutigt aufgegeben haben, aber bei guter Arbeitsmarktlage Arbeitsplätze nachfragen würden, die (c) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und in Warteschleifen des Bildungs- und Ausbildungssystems stecken und die (d) aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Für 2011 wurde die Stille Reserve nach Berechnungen der Agentur für Arbeit mit rd. 1,1 Mio. Personen in Deutschland angegeben, räumliche Unterscheidungen liegen nur nach West- bzw. Ostdeutschland vor.

Erwerbslosigkeit und die Bayerische Verfassung

Genau genommen handelt es sich bei den 4,343 Mio. „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“ in Deutschland (darunter 317.530 ELB-Personen in Bayern), die Hartz-IV beziehen, um arbeitssuchende Langzeitarbeitslose. Dieser Personenkreis ist in Deutschland um über eine halbe Million Menschen größer als der Kreis der „Unterbeschäftigten“, bestehend aus den offiziell Arbeitslosen plus dem erweiterten Kreis von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffenen, aktuell (Jan 2017) insgesamt 3,729 Mio. Personen. – In Bayern besteht ein umgekehrtes Verhältnis: Hier kommen zu den 376.000 Unterbeschäftigten weitere 317.500 Langzeitarbeitslosen (erwerbsfähige Leistungsberechtigte/ ELB) hinzu – insgesamt also fast 700.000 Menschen, die in Bayern erwerbsfähig sind, aber keine Erwerbsmöglichkeiten vorfinden. Nimmt man zum Größenvergleich die rd. 7,1 Mio. Erwerbstätigen in Bayern und stellt ihnen die 700.000 erwerbsfähigen Erwerbslosen gegenüber, dann ist rd. jeder Zehnte in Bayern ohne Arbeit – und das in einem Bundesland, in dem aufgrund der offiziell ausgewiesenen niedrigen Arbeitslosenquote Beschäftigungspolitik als kein Thema gilt.

Dass in Deutschland neben den offiziell rd. 2,8 Mio. Arbeitslosen oder 3,7 Mio. Unterbeschäftigten weitere 4,3 Mio. „abgehängte“ Erwerbslose existieren – also rd. 8 Mio. Menschen (zuzüglich der Stillen Reserve etwa 9 Mio. Menschen), in Bayern 700.000 Menschen (zuzüglich der Stillen Reserve geschätzte 770.000 bis 800.000 Menschen) –, für die das politische und wirtschaftliche System offensichtlich nicht in der Lage ist, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ist nachgerade ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Skandal. In der Bayerischen Verfassung – ein Dokument demokratischer Leitkultur par excellence –, um dessen textliche Ergänzung in 2013 (in Art. 3 Satz 2 Satz 2 BV) durch Bürgerentscheid sich diese Enquetekommission mit Interpretationen und Umsetzungsvorschlägen bemüht, enthält seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1946 u.a. folgende Artikel:

Vierter Hauptteil - 4. Abschnitt: Die Arbeit

Art. 166

- (1) Arbeit ist die Quelle des Volkswohlstandes und steht unter dem besonderen Schutz des Staates.
- (2) Jedermann hat das Recht, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen.
- (3) Er hat das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen.

Art. 167

- (1) Die menschliche Arbeitskraft ist als wertvollstes wirtschaftliches Gut eines Volkes gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt.
- (2) Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.
- (3) Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutz gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.

Vierter Hauptteil – 1. Abschnitt: Die Wirtschaftsordnung

Art. 151

(1) Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten.

(2) ¹(...) ²Die Freiheit der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft und die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft wird grundsätzlich anerkannt. ³Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen findet ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls. ⁴(...)

Nach Art. 56 Bayerische Verfassung leisten sämtliche Mitglieder der Staatsregierung vor ihrem Amtsantritt vor dem Landtag einen Eid auf die Staatsverfassung. Die Eidesformel ist im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung unter Artikel 2 (1) festgelegt und lautet für den Ministerpräsidenten, die Staatsminister und die Staatssekretäre: „Ich schwöre Treue der Verfassung des Freistaates Bayern, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten, so wahr mir Gott helfe.“ Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerungsformel geleistet werden.

Gleichwertige Arbeitsbedingungen in Bayern – das sollte zuallererst heißen, sich um den Kreis dieser rd. 700.000 erwerbsfähigen Erwerbslosen zu kümmern – in deren Interesse, aber auch im Interesse einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Freistaat. Dieses Kümmern muss in allen Teilräumen des Landes stattfinden, in denen die vom Erwerbsleben abgehängten Personen und deren Familien einen relevanten Teil der Bevölkerung stellen – also so gut wie überall. Es sollte als Kooperationsprojekt aller relevanten Akteure organisiert werden – von bayerischen Leitunternehmen und regional ansässigen Unternehmen, regionalen Wirtschaftsakteuren, von Landes- und regionaler Wirtschafts- und aktiver Beschäftigungspolitik, Landesentwicklung und den Gebietskörperschaften vor Ort.

3.6.3 Modul „Interaktive Visualisierung Regionale Strukturanalyse“ der Bundesagentur für Arbeit

Zur Unterstützung regionaler Analysen macht die Bundesagentur für Arbeit seit wenigen Jahren das Modul „**Interaktive Visualisierung Regionale Strukturanalyse**“ über das Internet öffentlich zugänglich. Es ist eine ZIP-Datei auf Excel-Basis, die heruntergeladen werden kann und dann entpackt wird. Das Modul erlaubt, regionale Daten, vor allem Daten aus dem Bereich der Bundesagentur, auf verschiedene Weise zu visualisieren. Grundsätzlich werden vier Visualisierungsformen für die optische Umsetzung der Daten angeboten: eine Darstellung proportionaler Flächen, als sog. Equalizer (alle aufgerufenen Indikatoren in Form einer Achse auf einen Blick), Kartendarstellungen und Diagramme (Balkendiagramme nach Themenbereichen und/oder für Regionsvergleiche, Säulendiagramme und Streudiagramme in Quartilen). Abgerufen werden können die Daten durch Voreinstellungen für Gebietsstrukturen der Bundesagentur für Arbeit oder für politische Gebietseinheiten, für Regionen (Deutschland und Teilgebiete) und nach Berichtsjahr(en). Es stehen verschiedene Exportmöglichkeiten zur Verfügung sowie eine ausführliche Erläuterung zu jedem Indikator.

Die Indikatoren entstammen vier Analysebereichen: Wirtschaftliche Situation (17 Indikatoren), demographische Entwicklung (5 Indikatoren), soziale Lage (3 Indikatoren) und Bildungslage (4 Indikatoren).

Zur regional vergleichenden Analyse der **wirtschaftlichen Situation** (blau) stehen folgende Indikatoren zur Verfügung:

W1. Beschäftigungsquote (insgesamt)

W2. Beschäftigungsquote der Älteren (50-64 Jahre)

- W3. Anteil älterer Beschäftigter (50-64 Jahre)
- W4. Beschäftigungsquote der Frauen
- W5. Entwicklung der Beschäftigung seit 2005
- W6. Arbeitslosenquote (alle zivilen Erwerbspersonen)
- W7. Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit)
- W8. Unterbeschäftigungsquote unter 25 Jährige (ohne Kurzarbeit)
- W9. Tertiarisierungsgrad
- W10. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Tausend Euro
- W11. Teilzeitquote
- W12. Einpendlerquote
- W13. Auspendlerquote
- W14. Saisonfaktor der Arbeitslosigkeit
- W15. Anteil SVB in Großbetrieben (mit mehr als 250 SVB)
- W16. Bruttoarbeitsentgelte (Median in Hundert Euro)
- W17. Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im unteren Entgeltbereich

Zur regional vergleichenden Analyse der **demographischen Entwicklung** (grün) stehen folgende Indikatoren zur Verfügung:

- D1. Bevölkerungsentwicklung
- D2. Anteil der Bevölkerung unter 25 Jahren
- D3. Anteil der Bevölkerung ab 50 Jahren
- D4. Jugend-Alter-Relation in der Bevölkerung
- D5. Ausländeranteil in der Bevölkerung

Zur regional vergleichenden Analyse der **sozialen Lage** (gelb) stehen folgende Indikatoren zur Verfügung:

- S1. SGB II-Quote (insgesamt)
- S2. SGB II-Quote der unter 15-Jährigen
- S3. Betreuungsquote Kinder unter 6 Jahren

Zur regional vergleichenden Analyse der **Bildungslage** (rot) stehen folgende Indikatoren zur Verfügung:

- B1. Anteil Beschäftigter mit (hoch) komplexer Tätigkeit an den Beschäftigten
- B2. Anteil der Abgänger ohne Hauptschulabschluss an allen Absolventen/Abgängern allgemeinbildender Schulen
- B3. Relativer Wanderungssaldo der 18-24-Jährigen
- B4. Ausbildungsquote

Je nach Visualisierungsform können ein unterschiedlich umfangreiches Indikatorenset und interaktive Steuerelemente verwendet werden. Die Darstellungsmöglichkeiten sollen beispielhaft am sogenannten *Equalizer* knapp erläutert werden (s. Abb. 10). Im *Equalizer* erscheinen alle Indikatoren auf einen Blick, jeder Indikator in Form einer Achse zwischen links dem Minimum- und rechts dem Maximumwert über alle der gewählten Regionen (Arbeitsamtsbezirke/ Landkreise/ ggf. Bundesländer). Ein Symbol (rotes Dreieck) markiert die Lage der betrachteten Region im Verhältnis zu Minimum und Maximum und dem Bundeswert (roter Punkt auf der Achse).

Farbige Linien markieren das Indexwerte-Spektrum für das Bundesland und erlauben eine Einschätzung der Lage der Fokus-Region innerhalb des Bundeslandes und im Verhältnis zum Bundeswert. Zusätzlich besteht die Auswahlmöglichkeit, ob auch die Lage der Werte der anderen regionalen Einheiten

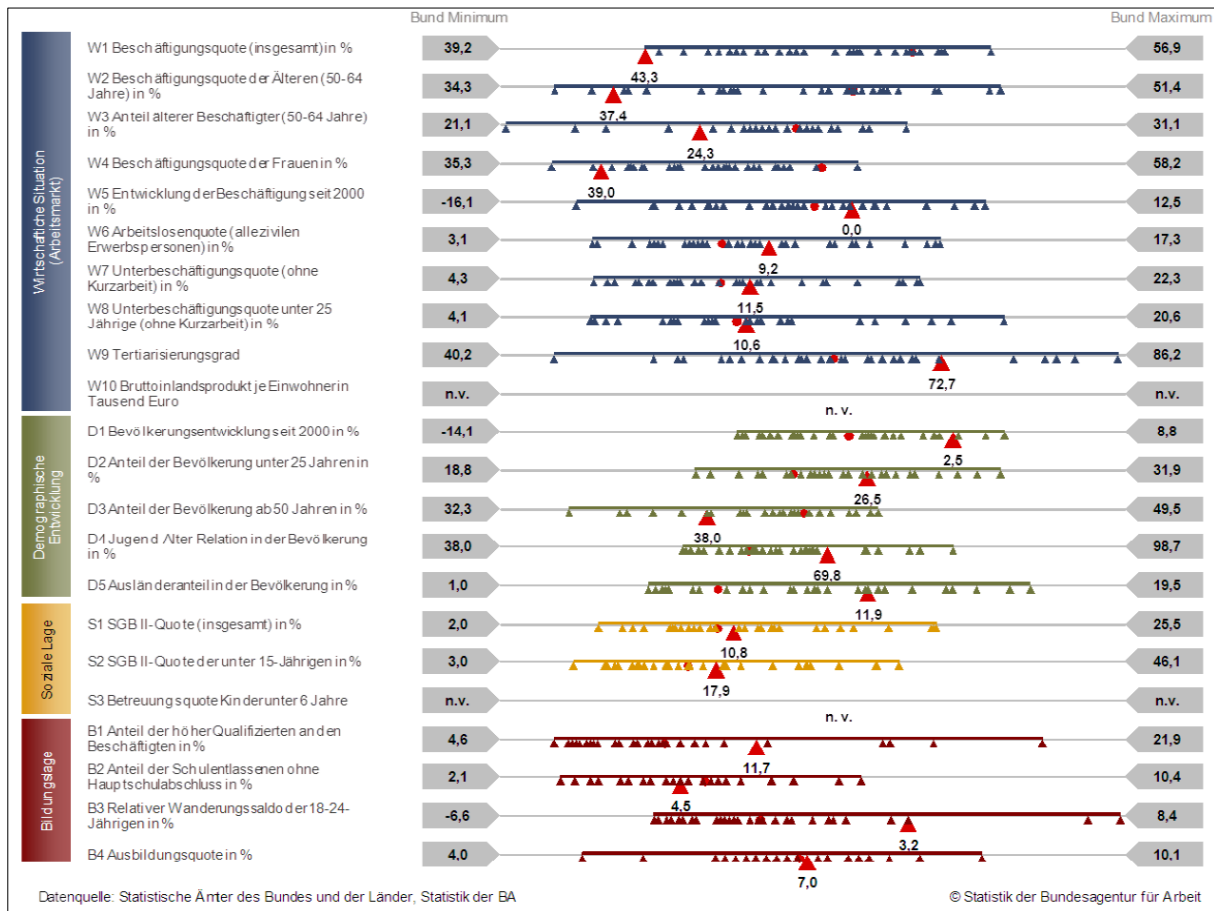
des Bundeslandes angezeigt werden sollen (kleine farbige Dreiecke). Diese Ansicht bietet eine Zusatzinformation über die Art der Verteilung der kleineren regionalen Einheiten, Ausreißer und die eigene Lage im Verhältnis zu den anderen Einheiten.

Die Parametrisierung der grafischen Darstellung durch den Nutzer erfolgt jeweils über folgende interaktive Steuerelemente:

- Gebietsstruktur (über einen Optionsschalter Wahl zwischen Bundesagentur- oder politischen Gebieten)
- Region (aus einer Klappliste)
- Zeitbezug (Jahr aus einer Klappliste)
- Themenbereich (aus einer Klappliste)
- Darstellung aller Regionen des Landes in der Grafik (Anwahl eines Kontrollkästchens: ja/ nein), davon abhängig ist die Änderung der Fokusregion über die Symbole in der Grafik durch ein Anklicken des jeweiligen Symbols.

Das Modul „Virtuelle Visualisierung Regionale Strukturanalyse“ bietet einen guten Einstieg in die regional vergleichende Analyse „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“. Es könnte ein hilfreiches Instrument sein, um eine erste optische Übersicht über den Grad ungleicher wirtschaftlicher und sozialer Gegebenheiten in Bayern (und anderswo) zu erhalten. Für differenziertere Analyse dürfte man mit diesem Modul schnell an seine Indikatoren-Grenzen stoßen. Das aber ist kein Makel des Instruments; diese sind allein an seinem Anspruch zu messen.

Abb. 10: Visualisierungsbeispiel Equalizer



Quelle: KURZANLEITUNG 2014

Zu prüfen ist, ob ein solches Instrument als Grundbaustein für ein Monitoringsystem „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ geeignet ist bzw. Elemente davon in ein solches Monitoring-Instrument einzubauen ist. Für regionale Analysen der ungleichen Entwicklungen in Bayern mit Hilfe eines zu definierenden Satzes von Kernindikatoren scheint es plausible und unmittelbar erfassbare Ergebnisse zu liefern.

3.6.4 Zur Verwendung von subjektbezogenen und qualitativen Daten bei der Ermittlung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“

3.6.4.1 Lebens- und Beschäftigungslagen

Das Lebenslagenkonzept wird an anderer Stelle dieses Gesamtberichts (Kap. 4.1, S. 126 ff.) ausführlich dargelegt. Das Lebenslagenkonzept ist ein ganzheitlicher personenbezogener Ansatz, der davon ausgeht, dass jeder Mensch aufgrund seiner individuellen Prägungen und seiner sozialen, gesellschaftlichen Einbindungen/ Vernetzungen in eine Lebenslage „geworfen“ ist, diese aber auch zu einem guten Teil selbst mitgestaltet. Es sind somit zum einen „objektive“ Setzungen, die den Menschen äußerlich sind und die jeweiligen Lebenslagen rahmen, prägen und begründen, zum anderen sind es „subjektive“ Qualitäten, die individuell unterschiedlich sind („Begabungen“, „Talente“) und von den Menschen in der jeweiligen Lage durch eigene Anstrengungen im Rahmen der Möglichkeiten gestaltet werden, etwa

Bildungsanstrengungen, mit denen Qualifikationen erworben werden und Lebenschancen sich dadurch verbessern können.

Arbeit und Arbeitsbedingungen sind elementare Bestandteile menschlicher Lebensbedingungen. In einer Arbeitsgesellschaft ist die menschengerechte Erwerbsarbeit der Schlüssel zu einer materiell hinreichend abgesicherten, selbstbestimmten und demokratischen gesellschaftlichen Teilhabe. Zur Ermittlung gleichwertiger Arbeitsbedingungen sind die „objektiven“ Arbeitsbedingungen, in der Regel die messbaren Strukturen von Wirtschaft und Arbeitswelt, so weit wie möglich zu erfassen, aber ebenso die quantitativen und qualitativen Arbeitsbedingungen aus der Perspektive der Beschäftigten, also die „subjektiven“, an die erwerbswirtschaftliche Person gebundenen Arbeitsbedingungen.

Dass „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ nicht nur eine Frage der quantitativen Abwesenheit von Arbeitslosigkeit sind, zeigt das Lebenslagen-Konzept und die Debatte um das Zueinander von Normalarbeitsverhältnis, atypischer und prekärer Beschäftigung. Die „Gleichwertigkeit“ trägt es ja bereits im Namen, dass es um „Wertigkeit“, also um Qualitäten geht, die miteinander verglichen und in Beziehung gesetzt werden. Deswegen ist es erforderlich, auch die „Qualität der Arbeit“ in den Fokus gleichwertiger Arbeitsbedingungen zu nehmen. Im Verständnis des betrieblichen Managements wird „Qualität der Arbeit“ gerne in „Arbeitsqualität“ uminterpretiert, damit reduziert sich das Verständnis auf die Qualität der von einer Arbeitskraft erbrachten Arbeitsergebnisse. Arbeitsqualität ist dann allein Produktqualität. In der Arbeitswissenschaft ebenso wie im umgangssprachlichen Verständnis wird Arbeitsqualität hingegen zumeist im Sinne von „Qualität der Arbeitsbedingungen“ angewendet. „Qualität der Arbeit“ fragt somit nach der (hohen) Qualität der Bedingungen, unter den Arbeit erbracht wird, wie etwa Arbeitszufriedenheit und davon ausgehend eine hohe Arbeits- und Lebensqualität in einem und außerhalb eines Unternehmens, also auch in Stadt und Region. Dazu gehören die Qualifikationen, die Einschätzung über die Qualität der Arbeit als Arbeitsprozess, die Arbeitsbeziehungen im Unternehmen und Betrieb, die Motivationen und die Motivierung und vieles andere.

Um dies zu ermitteln, gibt es inzwischen einige indikatorengestützte Instrumente, wenngleich diese noch nicht so ausdifferenziert sind wie die tief gegliederte amtliche Statistik und insofern damit auch noch nicht lange Erfahrungen vorliegen. Diese Instrumente nutzen selbstverständlich auch Daten der amtlichen Statistik. Im Folgenden werden die Instrumente „Berufe im Spiegel der Statistik“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), „Gute Arbeit“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und „Qualität der Arbeit“ des Statistischen Bundesamtes vorgestellt.

3.6.4.2 Berufe im Spiegel der Statistik – IAB

Ein weiteres Informationsinstrument zur Analyse gleichwertiger Arbeitsbedingungen stellt das vom IAB, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung gestellte Modul „**Berufe im Spiegel der Statistik**“ dar. Es informiert über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die registrierte Arbeitslosigkeit in deren Berufen in Deutschland. Das Modul könnte ein Instrument sein, um die *subjektive Komponente* der Arbeitsbedingungen, die „Skills“, die Fähigkeiten resp. die Qualifikationen, die die Beschäftigten in ihrem Erwerbsleben ausüben, darzustellen. Im Mittelpunkt dieses Moduls stehen die Erwerbsberufe im Sinne ausgeübter beruflicher Tätigkeiten, unabhängig von der absolvierten Ausbildung. Die Daten stehen ab 1999 für ausgewählte Jahre zur Verfügung, bislang reicht die Datenaufbereitung bis 2011. Darstellbar sind alle Berufe und Qualifikationsstufen für Deutschland und/oder Teilregionen und für das jeweilige Jahr bzw. die gesuchten Jahre.

Die Berufe werden untergliedert nach drei Berufsbereichen (produktionsorientierte Berufe, primäre Dienstleistungs- und sekundäre Dienstleistungsberufe), nach 20 Berufsfeldern¹², nach 83 Berufsgruppen und 309 Berufsordnungen sowie nach den BIBB-Berufsfeldern (BIBB = Bundesinstitut für berufliche Bildung). Territorial sieht das Konzept neben der Bundesrepublik insgesamt und jeweils West- und Ostdeutschland sowie die 16 Bundesländer als teilregionale Gliederungsräume vor. Der Berichtszeitraum kann als einzelnes Jahr ab 1999, als Reihung mehrerer aufeinanderfolgender Jahre oder für ausgewählte Jahre gewählt werden.

Für einzelne oder über alle Beschäftigtengruppen können bei Abruf folgende Indikatoren angezeigt werden:

- Alle Beschäftigten (absolut und indiziert auf 1999 = 100)
- darunter der Anteil Frauen und Ausländer
- Anteil von Altersgruppen (unter 25 Jahre, 25 bis unter 35 Jahre, 35 bis unter 50 Jahre, 50 Jahre und älter)
- Anteil der Teilzeitbeschäftigten (unter 18 Stunden/Woche, 18 Stunden und mehr)
- Berufsausbildung (ohne B., mit abgeschlossener B., darunter Abitur; Fachhochschulabschluss, Universitätsabschluss; berufliche Ausbildung unbekannt)
- Mittleres Bruttoarbeitsentgelt (insgesamt, Männer, Frauen)
- Branchenstruktur (nach wirtschaftsfachlichen Schwerpunkten des Beschäftigungsbetriebes: Land- und Forstwirtschaft, produzierendes Gewerbe mit 3 Untergruppen, Dienstleistungssektor mit 8 (Untergruppen))

Für Arbeitslose nach Berufsgruppen werden folgende Indikatoren ausgegeben:

- Arbeitslose in der entsprechenden Berufsgruppe (absolut und indiziert ab 1999) – darunter deren Arbeitslosenquote (Männer, Frauen, insgesamt)
- Arbeitslosengruppen (darunter Frauen, Ausländer)
- Arbeitslose nach Altersgruppen (unter 25 Jahre, 25 bis unter 35 Jahre, 35 bis unter 50 Jahre, 50 Jahre und älter)
- Arbeitslose nach Berufsausbildung (ohne abgeschlossene Berufsausbildung, mit abgeschlossener Berufsausbildung, darunter mit Lehre, mit Berufsfachschulabschluss, mit Fachschulabschluss; mit Fachhochschulabschluss, mit Universitätsabschluss)
- 1 Jahr und länger arbeitslos.

Das IAB-Modul „Berufe im Spiegel der Statistik“ erscheint als ein praktikables Instrument, um die subjektbezogenen Arbeitsbedingungen, hier: die erwerbsberuflichen Qualifikationen der verschiedenen Beschäftigtengruppen einschließlich derjenigen ohne Ausbildung zu ermitteln. Die regionale Gliederung des Moduls geht derzeit nicht tiefer als bis zur Landesebene. Es sollte angeregt und geprüft werden, ob für Belange einer Politik zur „Herstellung gleichwertiger Arbeits- und Lebensbedingungen“ unter vertretbarem Aufwand und der Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ein Teil

¹² Agrarberufe, grüne Berufe; Bergbauberufe; Stein-, Keramik-, Glashersteller/-bearbeiter/innen; Chemiarbeiter/innen, Kunststoffverarbeiter/innen; Papierhersteller, -verarbeiter/innen, Drucker/innen; Metallberufe: Metallherzeugung, -bearbeitung; Metallberufe: Installations- und Metallbautechnik; Elektroberufe; Textil-, Leder- und Bekleidungsberufe; Ernährungsberufe; Bau-, Bauneben- und Holzberufe; Technisch-naturwissenschaftliche Berufe; Waren- und Dienstleistungskaufleute; Verkehrs- und Lagerberufe; Verwaltungs-, Büroberufe, Wirtschafts-/ Sozialwissenschaftliche Berufe; Ordnungs- und Sicherheitsberufe; Medien-, geisteswissenschaftliche und künstlerische Berufe; Gesundheitsdienstberufe; Sozial- und Erziehungsberufe, Seelsorger/innen; Friseur/innen, Gästebetreuer/innen, Hauswirtschafter/innen, Reiniger/innen

des Datensets nicht auch auf tiefer gegliederter räumlicher Ebene darstell- und abrufbar wäre. Aufgrund der fehlenden Regionalgliederung des Moduls ist es für bayerische Belange einer Politik „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ aktuell noch nicht geeignet.

3.6.4.3 Gute Arbeit – Das Konzept des DGB

„Gute Arbeit“ ist eine Initiative der deutschen Gewerkschaften. „Gute Arbeit“ versteht sich als Leitbild einer modernen, humanen Arbeitswelt und soll den Blick auf die Qualität der Arbeitsbedingungen richten. Operationalisiert wird diese Initiative u.a. durch den Index „Gute Arbeit“ des DGB, mit dem die Entwicklung der Qualität der Arbeit in Deutschland beobachtet wird. „Gute Arbeit“ geht zurück oder knüpft an jene Aktivitäten an, die in den 1970er Jahren vor allem durch die IG Metall forciert zur „Humanisierung des Arbeitslebens“ beitragen sollten und ein Leitziel gewerkschaftlichen Handelns in den folgenden Jahrzehnten war. Die IG Metall war es auch, die „Gute Arbeit“ in den 1990er Jahren in die tarifpolitische Diskussion um die „Tarifreform 2000“ einbrachte.

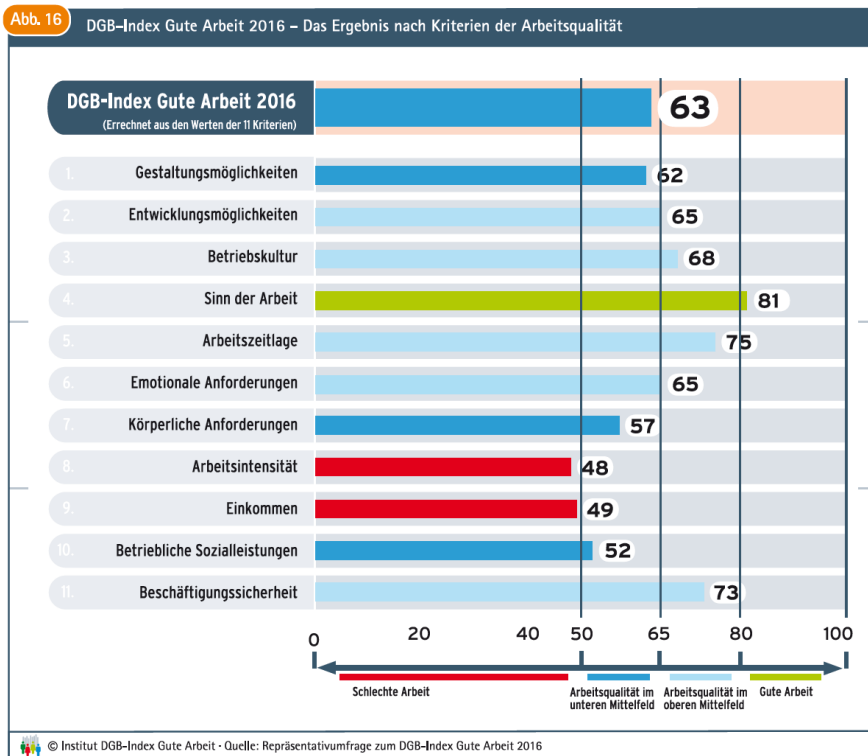
Inzwischen hat die Diskussion um „Gute Arbeit“ den engeren gewerkschaftlichen Bereich längst verlassen und ist Teil der politischen und gesellschaftlichen Debatte geworden. In den Kirchen in Deutschland und den Sozialverbänden wurde „Gute Arbeit“ aufgegriffen und wird von ihnen als Konzept einer menschengerechten Arbeitswelt diskutiert. Die SPD hat „Gute Arbeit“ in ihr Grundsatzprogramm 2007 aufgenommen. Im selben Jahr hat die Europäische Union das Konzept „Gute Arbeit“ in ihre „Gemeinschaftsstrategie zu Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit für den Zeitraum 2007 bis 2012“ mit aufgenommen. Zuvor hatten sich im Jahr 2002 auf Initiative der damaligen Bundesregierung Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialversicherungsträger, Länder, Bund und Unternehmen in der „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) zusammengeschlossen. Mit dem Netzwerk INQA sollen die sozialen Interessen der Beschäftigten an gesunden und gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen mit den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen verbunden und mithilfe von Untersuchungen, praktischen Implementationen und Kampagnen operationalisiert werden.

Das DGB-Konzept „Gute Arbeit“ basiert im Kern auf vier verschiedenen thematischen Säulen: 1. Gute Arbeit ist *gut bezahlte Arbeit*. 2. Gute Arbeit ist *sichere Arbeit* (Kündigungsschutz, Zurückdrängung von Leiharbeit, Befristungen und Werkverträgen). 3. Gute Arbeit ist *menschengerechte Arbeit* (Begrenzung von Arbeitsbelastung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf...). 4. Gute Arbeit bietet Möglichkeiten zu *Aufstieg und Weiterbildung*.

Der DGB-Index Gute Arbeit ist ein wissenschaftlich basiertes Instrument zur Messung der Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten und wird seit 2007 vom DGB in Kooperation mit verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen jährlich in einer bundesweiten Repräsentativerhebung ermittelt. Das Erhebungsinstrument besteht aus einer repräsentativen telefonischen Repräsentativumfrage (CAPI) unter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus allen Branchen, Regionen, Einkommensklassen, Altersgruppen usw. in Deutschland. Darin werden die Beschäftigten in einem ersten Schritt gefragt, wie sie verschiedene Aspekte ihrer Arbeitsbedingungen bewerten, ob etwa ausreichende Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, wie es um die Aufstiegschancen und das Betriebsklima im Unternehmen bestellt ist oder ob die Arbeit besonders hohe körperliche bzw. psychische Anforderungen stellt. In einem zweiten Schritt wird gefragt, ob die jeweiligen Anforderungen der Arbeit von den Beschäftigten als Belastung empfunden werden. Damit werden neben den vorhandenen Ressourcen eines Arbeitsplatzes auch von ihm ausgehende konkrete Belastungen erfasst; dies erlaubt Aussagen über einzelne Faktoren der Arbeitssituation der Beschäftigten. Zusatzfragen an die Beschäftigten nach

ihrer Branchenzugehörigkeit, Beruf, Alter, Bundesland usw. erlauben, dass ein differenziertes Bild von der Arbeitsqualität in den Unternehmen in Deutschland gezeichnet werden kann (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: DGB-Index Gute Arbeit 2015 – Beispieldarstellung



Quelle: DGB-Index Gute Arbeit 2016

Bei der Auswertung der Umfrage werden die Ergebnisse der einzelnen Fragen dann über ein komplexes statistisches Verfahren in Werte für den DGB-Index „Gute Arbeit“ umgerechnet und zusammengefasst. Der Indexwert kann dabei zwischen 0 (= denkbar schlechteste Arbeitsqualität) und 100 (= optimale Arbeitsbedingungen) liegen. Berechnet werden neben dem Gesamtindex auch die Werte für 11 Kriterien der Arbeitsqualität: Je höher der Index-Wert, desto besser wird die Arbeitsqualität bewertet.

Insgesamt werden die Antworten auf 42 Fragen zu 11 Kriterien Guter Arbeit verdichtet (Gestaltungsmöglichkeiten, Entwicklungsmöglichkeiten, Betriebskultur, Sinn der Arbeit, Arbeitszeitlage, emotionale Anforderungen, Körperliche Anforderungen, Arbeitsintensität, Einkommen, betriebliche Sozialleistungen, Beschäftigungssicherheit). Für jedes dieser Kriterien können Punkte von 1 bis 100 vergeben werden. Die Qualität der Arbeit wird mit vier Qualitätsstufen bewertet: „schlechte Arbeit“: 0 – 49 Punkte; „Arbeitsqualität im unteren Mittelfeld“: 50 – 64 Punkte; „Arbeit im oberen Mittelfeld“: 65 – 79 Punkte; „gute Arbeit“: 80 – 100 Punkte.

Die Einsatzmöglichkeiten des DGB-Indexes „Gute Arbeit“, so wird von seinen Vertretern und Bearbeitern diskutiert, sei nicht nur als Repräsentativerhebung für ganz Deutschland geeignet. Sonderauswertungen zu einzelnen Branchen oder Berufsgruppen ermöglichen spezifische Analysen zur Arbeitsqualität in den betreffenden Bereichen. Der Index könne aber auch auf anderen Ebenen eingesetzt werden. Etwa als Instrument einer länderspezifischen Arbeitsberichterstattung. Eine Regionalisierung des Indexes findet derzeit allerdings nicht statt.

Als Instrument eines bayernweiten Monitorings „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ erscheint der Indikator grundsätzlich verwendbar zu sein. Allerdings dürfte der derzeitige Umfang der Repräsentativbefragung von aktuell rd. 9.700 befragten Beschäftigten in Deutschland für eine *regionalisierte* Analyse in Bayern, etwa auf der Ebene von Landkreisen, zu gering zu sein. Hierzu müsste der Kreis der Befragten in Bayern deutlich erweitert werden, damit signifikante teilräumliche Ergebnisse erzielt werden könnten. Sinnvoll wäre ein solches Vorgehen sehr wohl und sollte bei einem Ausbau des Monitorings „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ mitberücksichtigt werden.

3.6.4.4 Qualität der Arbeit – das Konzept des Statistischen Bundesamtes

Auch das Statistische Bundesamt hat sich mit dem **Indikatorenkonzept „Qualität der Arbeit“** der Frage der subjektiven, personenbezogenen Informationen über das Arbeitsleben gewidmet. Ein „guter Job“ ist für viele Menschen eine wichtige Voraussetzung für Zufriedenheit und Lebensqualität; innovative Unternehmen sind auf motivierte und zufriedene Arbeitnehmer/innen angewiesen. Deshalb sind neben den geläufigen quantitativen Arbeitsmarkt-Indikatoren immer häufiger auch Daten zur Qualität der Arbeit aus Sicht der Berufstätigen gefragt, was auch eine Resonanz auf die wachsende Vielfalt an Beschäftigungsformen darstellt, wie das Statistische Bundesamt feststellt.

Das Konzept des Statistischen Bundesamtes identifiziert sieben Dimensionen zur Ermittlung der „Qualität der Arbeit“, zu denen 46 ausgewählte Kennzahlen der „Arbeit“ zusammengestellt werden (s. auch Tabelle 12):

1. Arbeitssicherheit und Gleichstellung
2. Einkommen und indirekte Arbeitgeberleistungen
3. Arbeitszeit, Ausgleich von Beruf und Privatleben
4. Beschäftigungssicherheit und Sozialleistungen
5. Arbeitsbeziehungen
6. Qualifikation und Weiterbildung
7. Zusammenarbeit und Motivation

Das Konzept stützt sich auf unterschiedlichen Statistikquellen. Wichtigste Quelle ist die Arbeitskräfteerhebung, die in Deutschland in den Mikrozensus integriert ist und in allen Mitgliedsstaaten der EU in angepasster Form durchgeführt wird. Der Mikrozensus als größte Haushaltsbefragung in Europa befragt jährlich rd. 1 Prozent der Bevölkerung in Deutschland, in der sie Auskunft gibt über ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Dimension 1: Arbeitssicherheit und Gleichstellung

Hierunter fallen Kennzahlen zu Arbeitsunfällen und gesundheitliche Belastungen, inwiefern Arbeit gefährlich ist. Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Personengruppen, etwa die Gleichbehandlung von Männern und Frauen oder von Deutschen und Ausländern, ist ein zentraler ethischer Aspekt, der auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden muss: derzeit insgesamt 8 Kennzahlen.

Dimension 2: Einkommen und indirekte Arbeitgeberleistungen

Hierunter fällt die Finanzierung des Lebensunterhalts, den die meisten Menschen in Deutschland mit ihrem Erwerbseinkommen bestreiten – durch eigene Arbeit oder über die Erwerbstätigkeit anderer Familienmitglieder. Ein geringer Lohn schränkt den Lebensstandard und die gesellschaftliche Teilhabe von Erwerbstätigen bzw. Haushalten stark ein und ist Ausdruck für eine geminderte Qualität von Ar-

beit. Bezahlter Urlaub erlaubt, sich von beruflichen Belastungen zu regenerieren. Betriebliche Altersvorsorge kann ein wichtiger Bestandteil der Absicherung des Lebensstandards im Alter sein: derzeit insgesamt 6 Kennzahlen.

Dimension 3: Arbeitszeit, Ausgleich von Beruf und Privatleben

Ein großer Teil der Bevölkerung verbringt seine Zeit mit Arbeit, um Geld zu verdienen. Die Höhe des Verdiensts ist nur im Verhältnis zum Zeitaufwand zu beurteilen (Arbeitszeit). Neben dem Umfang der Arbeitszeit (zu viel, zu wenig) interessiert der Aspekt der Flexibilität von Arbeitszeit: ist die Arbeitszeit frei wählbar oder findet sie zu ungewöhnlichen Tageszeiten (etwa in der Nacht) statt? Dann gewinnt der Ausgleich von beruflichen und privaten Belangen an Bedeutung, die richtige Balance fördert Zufriedenheit und Leistungsfähigkeit des Erwerbstätigen, aber auch das Miteinander von Familie und Beruf: derzeit insgesamt 12 Kennzahlen.

Dimension 4: Beschäftigungssicherheit und Sozialleistungen

Neben der Höhe des Erwerbseinkommens ist die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses zur längerfristigen Sicherung des Lebensunterhaltes und zur individuellen Zukunftsplanung von großer Bedeutung. Befristete Arbeitsverträge bieten kaum Planungssicherheit und lassen etwa eine Familiengründung nicht zu. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist ebenso psychisch belastend wie das langwierige Suchen einer neuen Stelle. Der Zugang zur Arbeitslosen- und die Rentenversicherung und die betriebliche Altersvorsorge spielen eine ebenso wichtige Rolle für die Arbeitszufriedenheit wie die Absicherung im Krankheitsfall: derzeit insgesamt 7 Kennzahlen.

Dimension 5: Arbeitsbeziehungen

Die Arbeitsbeziehungen, das institutionalisierte Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, werden in Deutschland auf Betriebsebene zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung und auf Branchenebene zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden maßgeblich geregelt – beispielsweise über Vereinbarungen zu konkreten Arbeitsbedingungen oder über Tarifverträge (Gehälter oder Arbeitszeiten). In den letzten Jahren wurden häufiger Tarifverträge mit Öffnungsklauseln abgeschlossen. Mit Streiks kann den Arbeitnehmerinteressen in Aushandlungsprozessen Nachdruck verliehen werden. Vorhandene Vertretungen von Arbeitnehmerinteressen auf Betriebs- und Branchenebene können wesentlich zur Qualität von Arbeit beitragen: derzeit insgesamt 3 Kennzahlen.

Dimension 6: Qualifikation und Weiterbildung

Qualifikation spielt in mehrerer Hinsicht eine wichtige Rolle für die Qualität von Arbeit; Arbeit ist leichter zu finden, wird meist besser bezahlt und ist vielfach mit einem geringeren Unfall- bzw. Gesundheitsrisiko verbunden. Eine qualifiziertere Tätigkeit verschafft auch höhere Arbeitszufriedenheit. Ein Mismatch von Arbeitsstelle und Qualifikation des Erwerbstätigen kann zu Unzufriedenheit und Frustration durch Unter- oder Überforderung führen. Berufliche Weiterbildung stellt sicher, dass die Qualifikation mit den sich wandelnden Anforderungen am Arbeitsplatz Schritt halten kann; lebenslanges Lernen wird immer wichtiger: derzeit 3 Kennzahlen.

Dimension 7: Zusammenarbeit und Motivation

Das Miteinander mit Kollegen und Vorgesetzten spielt eine ebenso bedeutende Rolle bei der Bewertung der Qualität einer Arbeit wie die Motivation zur Ausübung der Tätigkeit. Diskriminierung und Belästigungen am Arbeitsplatz schaffen Demotivationen und verhindern eine Identifikation mit der Tätigkeit, die mit dem Grad selbstbestimmter Tätigkeit in der Regel wächst: derzeit 9 Kennzahlen

Tabelle 12: Die Kennzahlen zur „Qualität der Arbeit“ und ihre Datenquellen

Indikator	Datenquelle
Dimension 1: Arbeitssicherheit und Gleichstellung	
1.1 Tödliche Arbeitsunfälle	Europäische Statistik der Arbeitsunfälle (ESAW)
1.2 nicht-tödliche Arbeitsunfälle	Europäische Statistik der Arbeitsunfälle (ESAW)
1.3 körperliche Belastungen am Arbeitsplatz	Mikrozensus (Zusatzerhebung 2013)
1.4 Stress am Arbeitsplatz	Arbeitskräfteerhebung, Ad-hoc Modul 2013
1.5 Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben	Arbeitskräfteerhebung
1.6 Erwerbsbeteiligung von Frauen nach Berufen	Arbeitskräfteerhebung
1.7 Frauen in Führungspositionen	Arbeitskräfteerhebung
1.8 Gender Pay Gap	Verdienststrukturhebung/vierteljährliche Verdiensterhebung
Dimension 2: Einkommen und indirekte Arbeitgeberleistungen	
2.1 Niedriglohnquote	Verdienststrukturhebung
2.2 genommene Urlaubstage	Arbeitsvolumenrechnung (IAB)
2.3 Urlaubsanspruch	Verdienststrukturhebung 2006
2.4 Krankenstand	Arbeitsvolumenrechnung (IAB)
2.5 Krankenversicherungsschutz	Mikrozensus
2.6 durchschn. Stundenlohn von Beschäftigten	Verdienststrukturhebung 2010
Dimension 3: Arbeitszeit, Ausgleich von Beruf und Privatleben	
3.1 Wöchentliche Arbeitszeit	Arbeitskräfteerhebung, Mikrozensus
3.2 Wöchentliche Arbeitszeit pro Haushalt	Mikrozensus
3.3 Überlange Arbeitszeiten	Arbeitskräfteerhebung
3.4 Abend- und Nachtarbeit	Arbeitskräfteerhebung
3.5 Wochenendarbeit	Arbeitskräfteerhebung
3.6 Flexible Arbeitszeiten	Mikrozensus (Zusatzerhebung 2010)
3.7 „Unfreiwillig“ Teilzeitbeschäftigte	Arbeitskräfteerhebung
3.8 Erwerbsbeteiligung von Eltern	Mikrozensus
3.9 Eltern, die Teilzeit arbeiten	Mikrozensus
3.10 Zeitaufwand für den Weg zum Arbeitsplatz	Mikrozensus (Zusatzerhebung 2012)
3.11 Personen in Elternzeit	Mikrozensus
3.12 Erwerbstätige, die mehr als eine Tätigkeit ausüben	Arbeitskräfteerhebung
Dimension 4: Beschäftigungssicherheit und Sozialleistungen	
4.1 Dauer der Beschäftigung beim aktuellen Arbeitgeber	Arbeitskräfteerhebung
4.2 Befristete Beschäftigte	Arbeitskräfteerhebung
4.3 Unfreiwillig befristet Beschäftigte	Arbeitskräfteerhebung
4.4 Zeitarbeit	Arbeitskräfteerhebung
4.5 Solo-Selbständige	Arbeitskräfteerhebung
4.6 Beschäftigte mit Anspruch auf Arbeitslosengeld	Bundesagentur für Arbeit
4.7 Gesetzlich Rentenversicherte	Mikrozensus
Dimension 5: Arbeitsbeziehungen	
5.1 Arbeitnehmer, die durch Betriebsräte vertreten werden	Betriebspanel (IAB)
5.2 Tarifbindung von Arbeitnehmern	Betriebspanel (IAB)
5.3 Ausfalltage durch Streiks oder Aussperrung	Bundesagentur für Arbeit, Erwerbstätigenrechnung
Dimension 6: Qualifikation und Weiterbildung	
6.1 Erwerbstätige in hochqualifizierten Berufen	Arbeitskräfteerhebung
6.2 Weiterbildung	Arbeitskräfteerhebung, Adult Education Survey
6.3 Über- und Unterqualifikation	Mikrozensus (Zusatzerhebung 2014)
Dimension 7: Zusammenarbeit und Motivation	
7.1 Beziehung zu Kollegen	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.2 Beziehung zu Vorgesetzten	European Working Conditions Survey (EWCS)

7.3	Belästigung am Arbeitsplatz	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.4	Diskriminierung am Arbeitsplatz	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.5	Identifikation mit der Arbeit	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.6	Selbstbestimmung am Arbeitsplatz	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.7	Arbeitsintensität	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.8	Allgemeine Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen	European Working Conditions Survey (EWCS)
7.9	Beteiligung an betrieblichen Entscheidungen	European Working Conditions Survey (EWCS)

Quelle: DESTATIS https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/QualitaetArbeit.html?cms_gtp=318944_slot%253D1&https=1

Das Indikatorenkonzept „Qualität der Arbeit“ des Statistischen Bundesamtes kombiniert eine Fülle von Daten und Indikatoren, mit denen die Qualität der Arbeit ermittelt und auf diese Weise ein sehr differenziertes empirisches Bild der qualitativen, personalen Seite der Erwerbsarbeit in Deutschland gezeichnet wird. Verwendet werden Daten verschiedener Datenquellen aus periodisch unterschiedlichen Erhebungszeiten. Derzeit sind nur Globalaussagen auf der Aussageebene Bund/ Deutschland möglich. Es sollte geprüft werden, in welcher Weise eine Regionalisierung auf Länderebene und darunter möglich ist. Denkbar ist, dass zumindest die Daten, die über die Bundesagentur für Arbeit eingespeist werden, einer stärkeren Regionalisierung zugänglich sind. Für eine Politik der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ könnte ein weiter differenziertes Konzept „Qualität der Arbeit“ äußerst hilfreiche zusätzliche Informationen für die Ermittlung und Bewertung ungleicher/ gleicher Arbeitsbedingungen in Bayern und seinen Teilräumen liefern.

3.6.5 Gibt es Schwellenwerte zur Festlegung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“?

Erwartungen, gar Hoffnungen, dass bestehende resp. die ausgewerteten Indikatorensysteme, mit denen fachliche und regionale Unterschiede, Ungleichheiten und Qualitäten gemessen werden, auch Ansatzpunkte oder methodische Bausteine liefern, mit deren Hilfe „Gleichwertigkeit“ ermittelt oder Schwellenwerte bestimmt werden können, ab wann von „Gleichwertigkeit“ gesprochen werden kann, werden nicht erfüllt – und waren wohl auch nicht zu erwarten. Die Vorstellung von einem Konstrukt wissenschaftlich-methodischer Mechanik zur Feststellung, wann von „Gleichwertigkeit“ auszugehen ist oder „Gleichwertigkeit“ erreicht ist, verkennt die Aufgabe und die Leistungsfähigkeit von Indikatorensystemen. Die Bestimmung dessen, was „Gleichwertigkeit“ bedeutet und ob und wann davon gesprochen werden kann, bleibt ein Werturteil, und wenn die Herstellung von „Gleichwertigkeit“ als Verfassungsziel angestrebt wird, dann ist die Feststellung von Gleichwertigkeit eine politische Entscheidung.

Kriterien für eine politische Bewertung und Entscheidung, woran „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ bemessen werden können, liefern indessen die Länderverfassungen und Planungsgrundlagen der Länder, die bereits oben herausgearbeitet wurden und auf die hier nochmals hingewiesen wird:

In einigen Länderverfassungen ist verankert, dass die „Existenz, die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers“ gesichert werden soll (LV Hessen, LV Saarland). Unter besonderem Schutz stehen die Jugendlichen, deren „leibliche, geistige und sittliche Entwicklung“ nicht gefährdet werden darf (LV Rheinland-Pfalz). Im Saarland stehen neben den Jugendlichen auch die Frauen unter besonderem gesetzlichen Schutz. Hier gilt zudem, dass Männer und Frauen gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung erhalten sollen (LV Saarland). In Bayern bestimmt die Landesverfassung, dass „Arbeit (...) [als] Quelle des Volkwohlstandes (...) unter dem besonderen Schutz des Staates“ steht. Die „menschliche Arbeitskraft“ wird als „wertvollstes wirtschaftliches Gut

eines Volkes“ definiert, die „gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt“ werden muss. An dieser Stelle wird die Bayerische Landesverfassung präziser, wie bei Verstößen vorgegangen werden soll: „Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.“ Und: „Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutz gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.“ Verfassungsrang hat in Bayern auch die Aussage, dass jedermann das Recht hat, „sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen“ und zudem das Recht und die Pflicht hat, „eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen“ (Art. 166 und 167 Bayerische Verfassung).

In räumlicher Hinsicht gibt das baden-württembergische Landesentwicklungsprogramm mit seinem Ausgleichs-, Wachstums- und Stabilitätsziel ein Zielsystem für räumliches Handeln vor. Gemäß des Ausgleichsziels sollen strukturschwache Regionen so gefördert werden, dass sie „aus eigener Kraft zu wirtschaftlichem Wohlstand“ kommen; das Wachstumsziel richtet sich auf die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen, um Wachstumsreserven zu mobilisieren, und das Stabilitätsziel soll dafür sorgen, die konjunkturelle oder strukturelle Anfälligkeit einzelner Räume zu reduzieren und deren Entwicklung zu stabilisieren, indem zusätzliche Produktions- und Dienstleistungspotenziale mobilisiert resp. aufgebaut werden und darüber auch die Auflockerung einseitiger Strukturen bewirkt werden soll.

Nach dem bayerischen Landesentwicklungsprogramm sollen die Stärken und Potenziale der Teilräume weiterentwickelt werden. Dabei bildet die Nachhaltigkeit den Wertmaßstab für die Umsetzung des Leitprinzips, in allen Teilräumen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen oder zu erhalten, sowie bei allen fachbezogenen Festlegungen. Und: Bei der Umsetzung haben ökonomische, ökologische und soziale Belange das gleiche Gewicht.

So gesehen bieten die Verfassungsgrundsätze und Raumplanungsprinzipien in verschiedenen Bundesländern, namentlich in Bayern, ein Bündel von Maßstäben, die bei der Umsetzung einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zur Bewertung von Gleichwertigkeit als Leitplanken wirken und Orientierung geben können.

3.7 Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Konzepte und Programme – Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Herstellung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ in Bayern?

Im Folgenden geht es darum, einige wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Konzepte und Programme, die auch einen raumgestaltenden Anspruch haben, daraufhin zu prüfen, ob und inwieweit sie Ansatzpunkte für Maßnahmen bieten, die der Herstellung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ in Bayern dienen können, insofern sie auch kompatibel sind mit der Zielsetzung der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“.

Zur Gestaltung, besser: Beeinflussung der räumlichen Entwicklung eines Gebietes – eines Staates, eines Bundeslandes, einer Teilregion, einer Gemeinde – gibt es eine Reihe von Politiken oder zumindest politisch-planerischer Instrumente, die eine umfassende, gleichsam gesamthafte Gestaltung anstreben oder auch lediglich Teilaspekte zu beeinflussen versuchen.

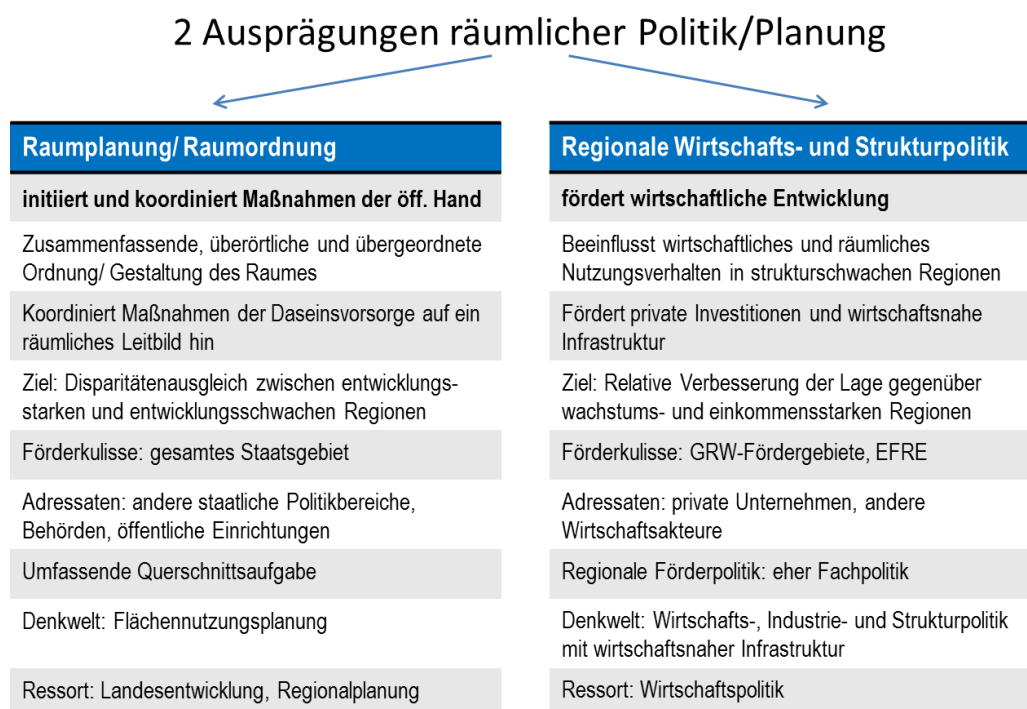
Hier soll nicht der Versuch gemacht werden, all diese Politikansätze ausführlich darzustellen. Es soll in diesem Abschnitt vielmehr darum gehen, die Grundzüge einige dieser Politikansätze insoweit zu skiz-

zieren, um beurteilen zu können, ob sie Ansatzpunkte dafür liefern, eine Politik „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ zu unterstützen, ob sie tragfähige Bausteine zur Herstellung „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ beitragen.

Wirtschaftliche Entwicklung ist erfolgreich an dafür besonders geeigneten Standorten. Regionale Disparitäten und heterogene Räume sind insofern der Normalfall territorialer Strukturen. Dass ungleiche Raumstrukturen zu einer öffentlichen Gestaltungsaufgabe werden können, ist Folge der Befürchtung, dass daraus ökonomische und soziale Funktionsschwächen und -hemmnisse entstehen können, zu denen nicht zuletzt die kumulierten Wirkungen der unterschiedlich gerichteten einzelwirtschaftlichen Verwertungsinteressen und -strategien beitragen.

Ob regionale Disparitäten im konkreten Fall zum Gegenstand räumlicher Politik werden und wie sie bearbeitet werden, hängt davon ab, ob sie als gesellschaftliche Funktionsstörungen wahrgenommen werden und ob und welche gesellschaftliche Akteursinteressen für Änderungen dieser Situation eintreten. Zu deren Regulierung stehen mit der **Raumplanung** und der **Regionalförderung** resp. der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zwei Politikausrichtungen bzw. Ausprägungen räumlicher Politik zur Verfügung, die Gemeinsamkeiten, aber auch deutliche Unterschiede aufweisen (s. Abb. 12) – und die dazu neigen, das jeweils andere Politikfeld als ihr Umsetzungsinstrument zu interpretieren.

Abb. 12: Ausprägungen räumlicher Politik/ Planung



Quelle: eigene Darstellung

Raumplanung und regionale Förderpolitik zielen beide auf die Gestaltung eines Territoriums. Raumplanung soll gleichsam die räumliche Kombination der gesellschaftlichen Ressourcen auf allen Feldern der sog. Daseinsvorsorge optimieren, um die Arbeits- und Lebensbedingungen entlang von sozialen und funktionalen Raumvorstellungen zu verbessern; sie bedient sich dabei der Regionalförderung als

eines ihrer wichtigen Instrumente. Während die Raumplanung entwicklungsgeschichtlich der Denkwelt der Flächennutzungsplanung und der Siedlungsentwicklung entstammt, vereint die regionale Förderpolitik Aspekte der Wirtschafts-, Industrie- und Strukturpolitik mit dem wirtschaftsnahen Infrastrukturausbau. Die Raumplanung zielt auf die umfassende territoriale Gestaltung des Natur-, Siedlungs- und Freiraums des Staatsgebietes oder definierten Teilen davon. Die regionale Förderpolitik fokussiert in der Regel nur Teilgebiete des Territoriums, auf denen wirtschaftliche Entwicklungen unterstützt werden sollen. Während die Raumplanung ihre Ziele und Maßnahmen primär an andere Politikbereiche, vor allem Behörden und öffentliche Einrichtungen adressiert, um sie mit ihnen abzustimmen, richtet sich regionale Wirtschaftsförderung überwiegend an private Unternehmen und andere Wirtschaftsakteure, deren wirtschaftliches und räumliches Nutzungsverhalten beeinflusst werden soll. Im Unterschied zur Raumplanung als Querschnittsaufgabe gleicht die regionale Förderpolitik mehr einer wirtschaftlichen Fachpolitik.

3.7.1 Regionale Wirtschaftsförderung

Als ein wichtiges Instrument regionaler Förderung versteht die Raumordnungspolitik die regionale Wirtschaftspolitik. Mit ihr sollen die Entwicklung strukturschwacher Regionen forciert und deren Positionen gegenüber den wachstums- und einkommensstarken Regionen relativ verbessert werden. Diese prinzipiell ausgleichsorientierte Politik fördert einzelwirtschaftliche und infrastrukturelle Maßnahmen in festgelegten Fördergebieten. In ihrem Selbstverständnis sieht sich die regionale Wirtschaftspolitik hingegen eher als räumliche Ausprägung einer wachstumsorientierten Wirtschafts- und Industriepolitik. „Die Basis dieses Handelns liegt im grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sowie dem politisch-gesellschaftlichen Ziel, Chancengerechtigkeit, Teilhabe an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung sowie eine gleichwertige Raumentwicklung im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten.“ (BBSR)

Die Wirtschaftspolitik verfügt über eine Reihe von Instrumenten, mit denen die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst werden soll und kann. Wirtschaftspolitik agiert weniger mit Geboten und Verboten, sondern mit Anreizsystemen, dazu gehören zumeist vielfältige Formen finanzieller Unterstützungen. Adressiert sind sie an private und/oder öffentliche Investoren, deren Entscheidungen zugunsten bestimmter Investitionen in der Regel nicht ursächlich ausgelöst, aber mit attraktiven Angeboten zu finanziellen Entlastungen (direkt mittels Zuschüssen oder Zinsverbilligungen, indirekt mittels Steuer-nachlässen) erleichtert werden können.

Zwei der wichtigsten Instrumente bayerischer Wirtschaftsförderung sind die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und das Regionale Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft. Da beide ausdrücklich auch eine raumbezogene Zielsetzung aufweisen, sollen sie unter der Frage, ob und was sie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern beitragen können, im Folgenden vorgestellt werden.

Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)

Im Rahmen der regionalen Strukturpolitik findet regionale Wirtschaftsförderung statt, mit der strukturschwache Regionen gefördert werden sollen. Dazu werden in ausgewiesenen Fördergebieten vor allem unternehmens- und betriebsbezogene Maßnahmen (Investitionen) und wirtschaftsnahe Infrastrukturen, seit einigen Jahren auch Maßnahmen zur sog. Humankapitalbildung, also zugunsten des Beschäftigteneinsatzes und zur Qualifizierung, sowie zum Regionalmanagement gefördert.

Das zentrale Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die, finanziell unterlegt von Mittelzuschüssen des Bundes, im Wesentlichen im Aufgabenbereich der Länder liegt. Im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben wirkt der Bund an Aufgaben der Länder dann mit, wenn sie gesamtstaatlich bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der gesamtstaatlichen Lebensverhältnisse erforderlich ist. Dazu wurden seit den 1960er Jahren eine Reihe von Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben eingerichtet und verfassungsrechtlich festgeschrieben. Seit der Föderalismusreform 2006, mit der sich der Bund daraus teilweise zurückgezogen hat, bestehen nur noch die Gemeinschaftsaufgaben Agrarstruktur und Küstenschutz sowie die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (GRW). Die Förderkulisse der GRW wurde über die Jahre immer wieder nach dem Stand der wirtschaftlichen Bedürftigkeit der Teilräume neu ermittelt, seit einigen Jahren sind die Förderregionen mit der EU-Regionalpolitik (EFRE) abgestimmt, was in Bayern zu ihrer Reduktion auf ein Fördergebiet entlang der Grenze zu Tschechien führte, das fast identisch ist mit dem ehemaligen „Zonenrandgebiet“.

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur werden folgende Maßnahmen von Bund und Ländern gemeinschaftlich wahrgenommen:

1. Investive Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben,
2. investive Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich ist,
3. nichtinvestive und sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung von regionalen Aktivitäten, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich sind,
4. Evaluierung der Maßnahmen und begleitende regionalpolitische Forschung.

Die Förderung wird entweder in Form von sachkapitalbezogenen Zuschüssen bzw. Zinsverbilligungen oder in Form von lohnkostenbezogenen Zuschüssen gewährt. In den Fördergebieten dürfen Investitionsbeihilfen aus Mitteln der GRW und anderen öffentlichen Fördermitteln nach maximalen Bruttoförderätzen gewährt werden. Die Förderbedingungen werden immer für eine bestimmte Förderperiode von sieben Jahren festgelegt, derzeit gilt die Förderperiode 2014 bis 2020. Die Bedingungen der sich daran anschließenden Förderperiode werden rechtzeitig bekannt gemacht. Auch die Förderperioden sind mit der EU-Förderung abgestimmt („harmonisiert“). Die Förderhöhen bestimmen sich nach der Förderbedürftigkeit. In Bayern gibt es zwei Fördergebiete, die gemeindefreig abgegrenzt sind: die prädefinierten und nicht-prädefinierten C-Fördergebiete (ehemalige A-Fördergebiete) und die D-Fördergebiete. Seit Beginn der laufenden Förderperiode sind erhebliche Änderungen in den Förderbedingungen und Fördergebietsabgrenzungen eingetreten, die darauf zurückzuführen sind, dass mit Rumänien und Bulgarien 2007 zwei Länder der EU beigetreten sind, deren wirtschaftliches Niveau so weit unter dem Niveau der bisherigen EU-Staaten lag und liegt, dass dadurch die bisherige Höchstförderung für diese Länder nicht mehr vergeben wurde bzw. werden konnte. Zu Kategorie A gehören nur Regionen, in denen das ‚Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner‘ unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Infolge des Beitritts der strukturschwachen Länder Bulgarien und Rumänien ist dieses Durchschnittsniveau in der Europäischen Union stark gesunken. Da es für die Abgrenzung von Fördergebieten zugrunde gelegt wird, erfüllt keine deutsche Region mehr das Kriterium für Höchstfördergebiete. Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission reduziert sich auch der Gesamtumfang des deutschen

Fördergebietes. Gemessen an der Fördergebietsbevölkerung sank er von 29,6 Prozent in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf 25,85 Prozent (2014-2020).

- Als „A-Fördergebiete“ gelten Regionen mit einer im europäischen Vergleich außergewöhnlich niedrigen wirtschaftlichen Entwicklung oder einer erheblichen Unterbeschäftigung. In diesen Regionen muss das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts der 27 Mitgliedsländer liegen, oder sie müssen sich in äußerster Randlage befinden.
- In „C-Fördergebieten“ können bestimmte Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete unter gewissen Voraussetzungen gefördert werden. Hier wird zukünftig zwischen prädefinierten und nicht-prädefinierten C-Fördergebieten unterschieden:
 - Unter die „prädefinierten C-Fördergebiete“ fallen ehemalige A-Fördergebiete und Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte.
 - Als „nicht-prädefinierte C-Fördergebiete“ können Regionen gefördert werden, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter dem EU-27-Durchschnitt liegt oder deren Arbeitslosenquote mindestens 115 Prozent des nationalen Durchschnitts beträgt.

Um den Umfang der Fördergebiete zu begrenzen, legt die Europäische Kommission Gesamtbevölkerungsobergrenzen für A- und C-Fördergebiete in der Gemeinschaft fest. Für die neue Förderperiode 2014 bis 2020 dürfen maximal 46,53 Prozent der EU-27-Bevölkerung bzw. 47 Prozent der EU-28-Bevölkerung in Fördergebieten leben.

Auf nationaler Ebene werden unterschiedliche Höchstgrenzen der Fördergebietsbevölkerung ermittelt. In Deutschland liegt der Anteil der Fördergebietsbevölkerung ab dem Jahr 2014 bei 25,85 Prozent, wobei 11,9 Prozent auf die prädefinierten C-Fördergebiete entfallen und 13,95 Prozent auf die nicht-prädefinierten C-Fördergebiete.

Die Beihilfeshöchstintensitäten, also die Höhe der Zuschüsse zu Investitionsvorhaben variieren je nach Fördergebiet: In A-Fördergebieten der EU können Beihilfen in Höhe von 25 bis 50 Prozent der Investitionskosten gewährt werden, für Gebiete in äußerster Randlage ist eine Erhöhung um bis zu 20 Prozentpunkte möglich. In C-Fördergebieten liegt die Höchstgrenze bei maximal 15 Prozent.

In Bayern gibt es zwei Fördergebiete (s. Abb. 13): das höher dotierte C-Fördergebiet (ehemaliges A-Fördergebiet) und das D-Fördergebiet. Die Fördersätze sind gestuft nach der Größe der förderfähigen Betriebsstätten (von kleinen über mittlere bis große Unternehmen). Im prädefinierten C-Fördergebiet (ehem. A-Fördergebiet) liegen die Fördersätze bei 35 Prozent, 25 Prozent und 15 Prozent (ab 1.1.2018 werden die Fördersätze hier um jeweils 5 Prozent abgesenkt), im nicht-prädefinierten C-Fördergebiet gelten heute schon diese abgesenkten Förderquoten (30/ 20/ 10 Prozent). In Gemeinden in Grenzgebieten, die an ein A-Fördergebiet (Tschechien) angrenzen, gelten erhöhte Fördersätze.

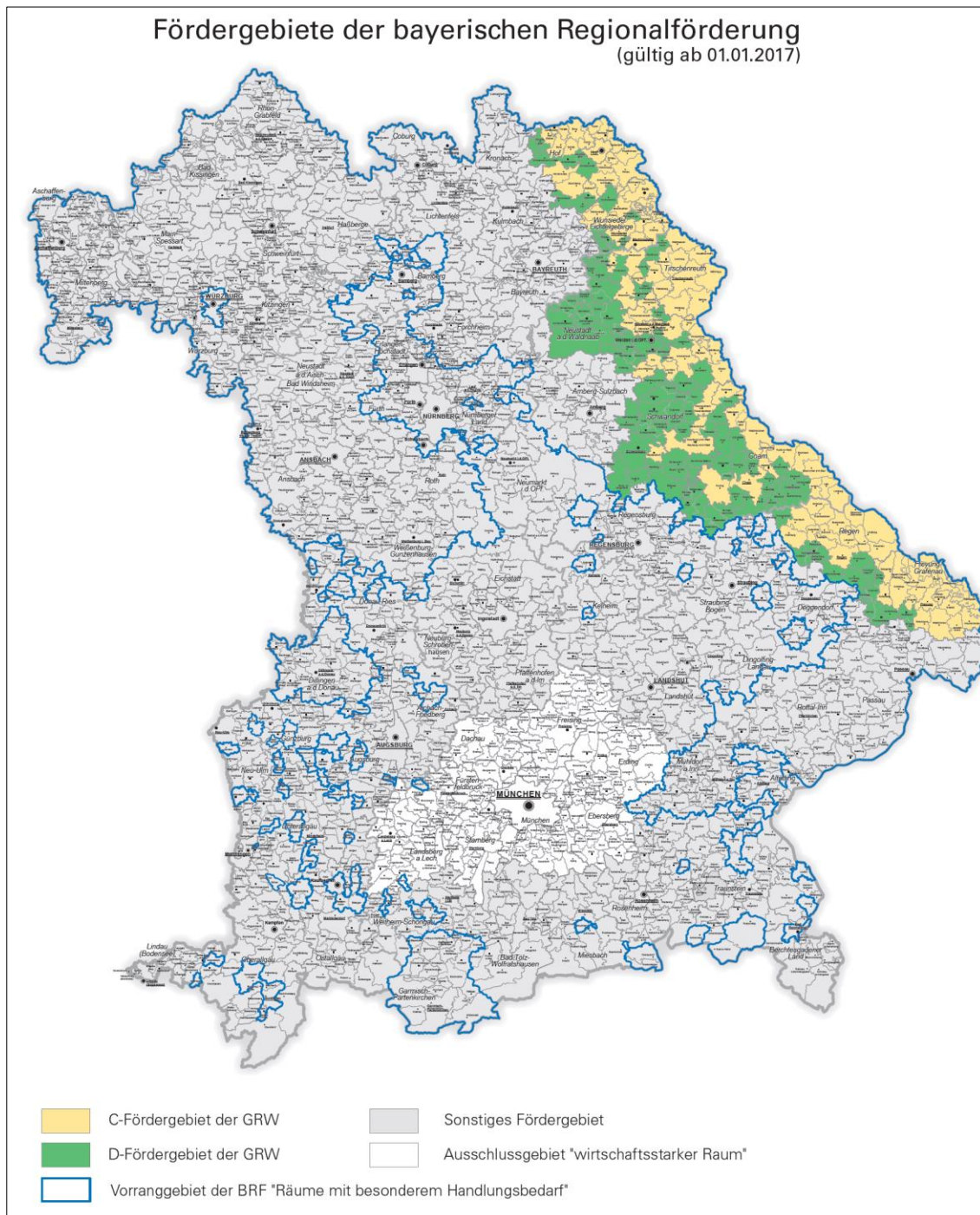
Im D-Fördergebiet liegen die entsprechenden Förderquoten für die kleinen und mittleren Betrieben bei 20 und 10 Prozent, Betriebsstätten von großen Unternehmen können hier einen Förderungsgesamtbetrag von maximal 200.000 Euro innerhalb von drei Steuerjahren erhalten. Die Konkretisierung der Fördersätze liegt im Ermessen der Länder.

Infrastrukturmaßnahmen können grundsätzlich bis zu 60 Prozent, unter bestimmten Voraussetzungen mit bis zu 90 Prozent der förderfähigen Kosten gefördert werden.

Umstritten ist, welche regionalen Wirkungen die Regionalförderung hat. Kritiker der regionalen Strukturpolitik fordern eine Umorientierung von regionalen Ausgleichzielen zur Stärkung von Wachstums-

potenzialen. Verteidiger der regionalen Förderpolitik verweisen dagegen auf Erfolge in den geförderten Regionen. Sie können zudem damit argumentieren, dass die kritisierten Verlagerungseffekte durchaus im Sinne der regionalen Wachstumsförderung und der gesamträumlichen Ausgleichspolitik wirksam sein können.

Abb. 13: Fördergebiete der bayerischen Regionalförderung



Quelle: BStMWMET

Die GRW ist als Instrument einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen eingeschränkt positiv zu werten. Uneingeschränkt positiv ist zu werten, dass die öffentlichen Mittel Investitionen erleichtern, über die auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden – und zwar in einem Teilraum Bayerns, der durch seine Randlage zu Tschechien über Jahrzehnte benachteiligt war und aufgrund seiner Branchenstrukturen in der Vergangenheit erhebliche Krisenfolgen zu tragen hatte. Unmittelbar durch die öffentliche Hand gestaltbar sind allerdings nur wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen. Arbeitsplatzrelevante Investitionen, die mit öffentlicher Förderung vergünstigt werden, müssen durch die gewerbliche Wirtschaft getätigt werden, und dies setzt durchaus beträchtliche eigene Investitionsmittel voraus. Die GRW ist konventionelle Wirtschaftsförderung, die auf einzelwirtschaftliche Entscheidungen reagiert und Arbeitsplätze als Folge investiver Maßnahmen generiert, darüber hinaus aber kaum über Kriterien verfügt, wie Arbeitsbedingungen unter Bedingungen von „Gleichwertigkeit“ vor Ort gestaltet werden sollen. Zudem ist das Instrument GRW auf einen schmalen Teilraum in Randlage Bayerns beschränkt. Insofern sind großräumige Abgleiche und Abwägungen zugunsten gleichwertiger Arbeitsbedingungen mit anderen Teilräumen Bayerns bei der Anwendung des Instruments GRW instrumentell nicht möglich und nicht vorgesehen. Als Förderinstrument zur zumindest mittelbaren Schaffung von Arbeitsplätzen ist die GRW gut geeignet, als Instrument gezielter Regulierung zugunsten gleichwertiger Arbeitsbedingungen – zumal bayernweit – fehlt der GRW eine instrumentelle Ausgestaltung und damit hinreichende Steuerungsfähigkeit.

Bayerisches Regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

Im Rahmen dieses Förderprogramms werden Investitionen von Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Handwerk, Tourismus und sonstige Dienstleistungen unterstützt. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch Landesmittel. Die Richtlinie des Förderprogramms gibt die Richtung vor: „Der Freistaat Bayern kann für gewerbliche, regionalwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben in den Bereichen Industrie, Handwerk, Tourismus und sonstige Dienstleistungen Zuwendungen gewähren. Die Förderung soll möglichst gleichwertige Lebensbedingungen und ausgeglichene Wettbewerbschancen in allen Landesteilen schaffen.“ Hier wird ausdrücklich der Bezug zu den Zielen der Verfassung und der Landesplanung hergestellt, wenn „möglichst gleichwertige Lebensbedingungen“ und wenn auch nicht gleichwertige Arbeitsbedingungen, so doch „ausgeglichene Wettbewerbschancen in allen Landesteilen“ angestrebt werden sollen.

Gefördert werden können und sollen Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft, also private Investitionen. Diese sollen, wie es heißt, die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft stärken und neue Arbeitsplätze schaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze sichern. Insofern besteht ein Bezug zu Arbeitsbedingungen zumindest in quantitativer Hinsicht. In räumlicher Hinsicht soll die Strukturförderung die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in den

- Räumen mit besonderem Handlungsbedarf,
- ländlichen Räumen nach dem LEP,
- wirtschaftlich schwachen Räumen,
- Gebieten mit besonderen Arbeitsmarktproblemen und/oder
- Tourismusregionen im Sinne des Tourismuspolitischen Konzepts

beschleunigen. Damit bezieht sich die Regionale Wirtschaftsförderung im Prinzip auf die auch von der Landesplanung definierten Zielregionen.

Zu den förderfähigen Investitionen gehören: die Errichtung einer Betriebsstätte oder deren Erweiterung, der Erwerb und die Verlagerung, die grundlegende Rationalisierung bzw. Modernisierung oder die Übernahme einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte. Ferner ist die Diversifizierung der Produktion einer Betriebsstätte in neue, zusätzliche Produkte förderfähig. Bevorzugt gefördert werden sollen Maßnahmen zur Einführung und Anwendung neuer Technologien. Förder Voraussetzung ist, dass am Vorhaben ein volks- und regionalwirtschaftliches sowie ein struktur- und arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht, ggf. auch ein tourismuspolitisches Interesse. Das Vorhaben muss zusätzliche Einkommensquellen erschließen und dadurch das Gesamteinkommen im jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und dauerhaft erhöhen (Primäreffekt). Ferner müssen neue Dauerarbeitsplätze resp. Ausbildungsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden. Diese Ziele sollen in der Regel nach drei, spätestens nach fünf Jahren erreicht sein.

Eine sachkapitalbezogene Förderung bemisst sich an den geschaffenen bzw. gesicherten Dauerarbeitsplätzen. Der Betrag soll je geschaffenem Dauerarbeitsplatz 500.000 Euro oder je gesichertem Arbeitsplatz 250.000 Euro nicht übersteigen. Ferner können Lohnkostenbezogene Zuwendungen gegeben werden auf die jährlich anfallenden Kosten der Arbeitsplätze, die durch die geschaffenen, geförderten Investitionen anfallen. Diese Arbeitsplätze sollen bestimmten Merkmalen genügen: Sie müssen überdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen genügen, im Bereich besonders hoher Wertschöpfung, mit besonders hohem Innovationspotential oder im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen angesiedelt sein oder für behinderte oder schwer vermittelbare Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die durchschnittlichen Lohnkosten sollen 35.000 Euro jährlich pro neu geschaffenem Arbeitsplatz übersteigen; es sollen also keine Niedriglohn-Arbeitsplätze gefördert werden. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 155 Millionen Euro im Rahmen der bayerischen Regionalförderung bereitgestellt, rd. ein Fünftel (33 Mio. Euro) davon stammt aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Über 86 Prozent der Zuwendungen gingen in den ländlichen Raum.

Gemessen an und verglichen mit den Zielen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen weist die bayerische Regionalförderung für die gewerbliche Wirtschaft große Überschneidungsbereiche auf, kann im Grunde als eines der „Instrumente“ einer Politik gleichwertiger Arbeitsbedingungen gelten, zumal bei der Schaffung von Arbeitsplätzen es nicht nur um deren Zahl geht, sondern auch qualitative Gesichtspunkte bei der Förderung eine Rolle spielen. Das Programm weist eine zutreffende Stoßrichtung im Sinne gleichwertiger Arbeitsbedingungen auf. Dass damit sinnvolle Investitionen unterstützt worden sind, sei unterstellt. Die Frage bleibt, ob das Fördervolumen von 155 Mio. Euro in einem Jahr (hier 2015) auch nur annähernd dazu geeignet ist, die regionalökonomische Entwicklungsschere zwischen Verdichtungsräumen und ländlichem Raum in Bayern substantiell zu schließen; eine positive Antwort darauf kann wohl nicht erwartet werden.

Auf weitere Förderprogramme wie die Sonderprogramme im Rahmen des Regionalen Förderprogramms für die gewerbliche Wirtschaft (Sonderprogramm „Energieeffizienz und Erneuerbare Energien in Unternehmen“, Sonderprogramm „PremiumOffensive Tourismus“ (Sonderprogramm „Almwirtschaften und Berggasthöfe“) sowie die Förderung von Seilbahnen und Nebenanlagen in kleinen Skigebieten und anderen wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Die Förderziele sind, wie die Namen schon andeuten, primär fachlich ausgerichtet, wenngleich in der Regel damit auch räumliche Priorisierungen verbunden sind, dann aber meist als mehr oder minder unangestrebte Nebenfolge denn als primäres Förderziel.

3.7.2 EU-Strukturfonds

Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

Neben der nationalen und freistaatlichen regionalen Wirtschaftsförderung unterstützt, wie schon angekündigt, auch die EU die Entwicklung regional ausgeglichener Wirtschaftsstrukturen. Die EU-Strukturförderung mit regionalem Bias basiert im Wesentlichen auf dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).

Im Unterschied zu dem bundesdeutschen Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse (einschl. der Arbeitsbedingungen) verfolgt die Europäische Union zwar auch das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, der Kohäsion und der Solidarität, ohne jedoch dabei etwa eine gleichwertige Finanzkraft durch einen Finanzausgleich orientiert am EU-Durchschnitt herstellen zu wollen. Mit dem Kohäsionsfonds fördert die EU Projekte in Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 Prozent des EU-Durchschnitts, mit den Strukturfonds in Ziel-1-Gebieten werden Projekte in rückständigen Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts gefördert. Ziel ist es, den Rückstand zu verringern (Art. 158 EG-Vertrag) und zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen (Art. 160 EG-Vertrag), nicht aber ausdrücklich gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.

Die Kohäsions- und Strukturpolitik ist mit ungefähr einem Drittel des EU-Budgets einer der zentralen Politik- und Ausgabenbereiche der Europäischen Union. Ihr Ziel ist es, die Lebensbedingungen in den verschiedenen europäischen Regionen durch Investitionen in zentrale Handlungsfelder zu verbessern. Die dafür notwendigen Finanzmittel stellt die Europäische Union über verschiedene Strukturfonds bereit. Einer dieser Fonds ist der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Der EFRE unterstützt in Bayern in der Förderperiode 2014 – 2020 zwei Förderziele:

- Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB)
- Europäische territoriale Zusammenarbeit (INTERREG V).

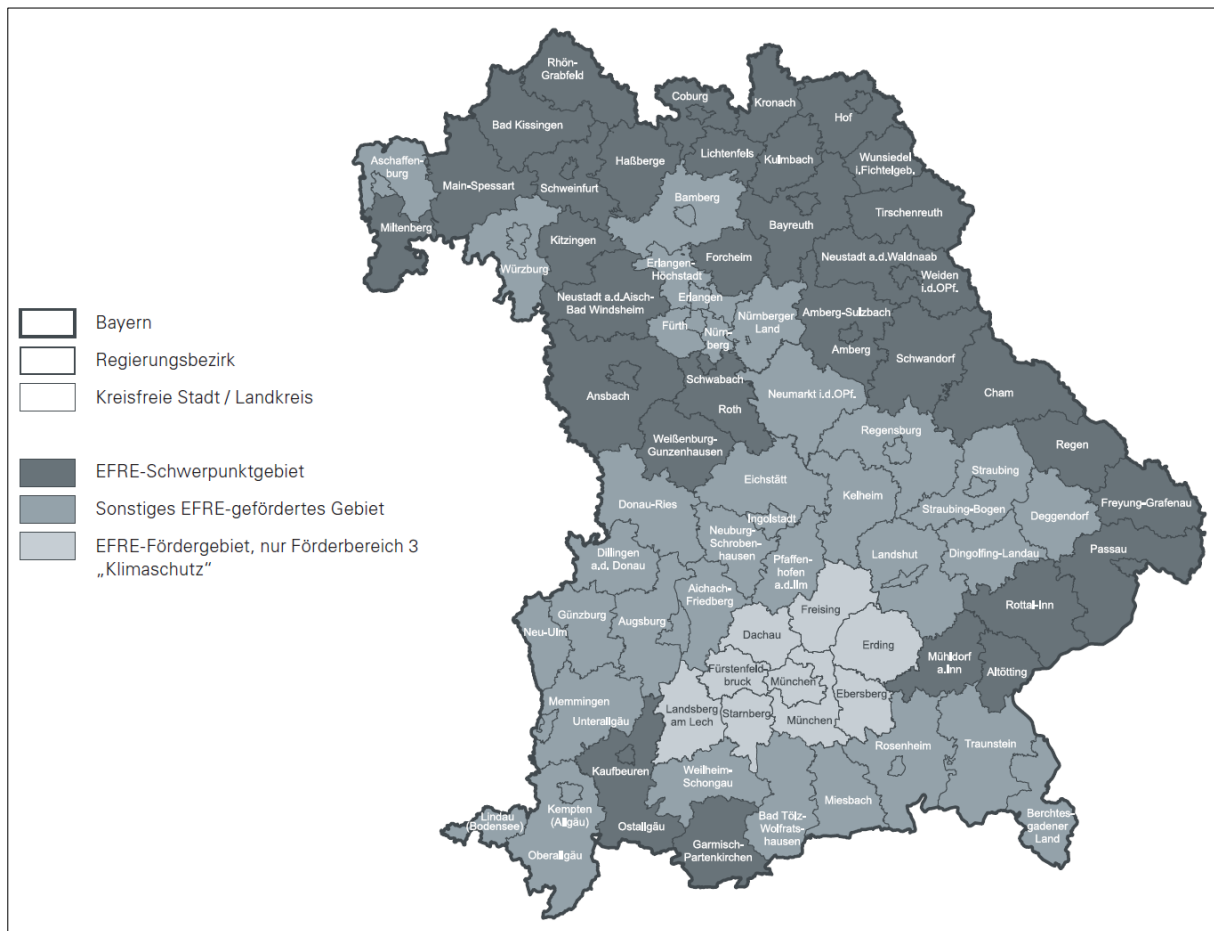
Für die aktuelle Förderperiode erstellt jeder EU-Mitgliedsstaat eine Partnerschaftsvereinbarung mit der EU-Kommission. Die Partnerschaftsvereinbarung (Operationelles Programm) ist ein nationales Dokument, in dem auch die deutsche Gesamtstrategie zum Einsatz der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beschrieben wird. Auf der Ebene der Länder, die an diesen Förderprogrammen partizipieren, werden ebenfalls länderbezogene Programme aufgestellt.

Das Operationelle Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Bayern 2014 – 2020“ sieht fünf Förderbereiche vor:

1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation
2. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)
3. Klimaschutz
4. Hochwasserschutz
5. Nachhaltige Entwicklung funktionaler Räume.

Eine Förderung mit EFRE-Mitteln ist grundsätzlich in ganz Bayern möglich. Auf das sogenannte EFRE-Schwerpunktgebiet (s. Abb. 14), das die wirtschaftsschwachen Randgebiete Bayern im Osten, Norden und Westen beschreibt, sollen 60 Prozent der EFRE-Mittel konzentriert werden. In der Planungsregion München ist eine Förderung ausschließlich im Rahmen des Förderbereichs 3 „Klimaschutz“ vorgesehen.

Abb. 14: EFRE-Fördergebiete 2014 - 2020



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie

Für das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (IWB) stehen in der laufenden Förderperiode 2014 – 2020 Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Höhe von rund 495 Millionen Euro zur Verfügung.

Im Rahmen von INTERREG werden für grenzübergreifende Projekte EFRE-Mittel von insgesamt 197 Millionen Euro speziell in den bayerischen Grensräumen wirksam. Davon gehen in das größte grenzüberschreitende INTERREG-Programm (Bayern–Tschechien) EFRE-Mittel von insgesamt 103 Millionen Euro, die INTERREG-Programme Österreich-Bayern und Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (Bayern/Baden-Württemberg–Österreich–Schweiz) sind mit 54,5 Millionen Euro resp. 39,5 Millionen Euro Mittelunterstützung aus EFRE-Mitteln dotiert.

Weitere wichtige Fonds der EU, die in Bayern für die Strukturpolitik und Arbeitsmarkt eingesetzt werden, sind der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Europäischer Sozialfonds (ESF)

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten sowie, wie es heißt, „zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“. Die Ausgaben des ESF belaufen sich auf rund

10 Prozent des Gesamthaushaltes der EU. Der ESF gehört zu den Strukturfonds der EU, die zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen der Union eingesetzt werden. Das Ziel der ESF-Finanzierung ist die Schaffung neuer und qualitativ besserer Arbeitsplätze in der EU, die Erhöhung der Beschäftigungsquote, die Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze und eine stärkere Integration auf dem Arbeitsmarkt. Der Einsatz von ESF-Mitteln erfolgt immer als Kofinanzierung von nationalen, regionalen und lokalen Projekten. Die ESF-Förderung wird in der Regel als Zuwendung mit Anteilfinanzierung gewährt, das sind in der Regel bis zu 50 Prozent der förderfähigen Kosten. Landesmittel können unter Umständen als bis zu 10 Prozent-Anteil gewährt werden, die restlichen 40 Prozent müssen durch lokale oder regionale Akteure (private, öffentliche ...) aufgebracht werden.

Da der ESF keine ausgesprochen regionalisierte Förderkulisse besitzt (abgesehen von einer verstärkten Förderung der ostdeutschen Bundesländer [ohne Region Berlin und Region Leipzig] sowie des nördlichen Niedersachsens/ Region Lüneburg = „Übergangsregionen“) können ESF-Fördermittel in Deutschland und Bayern ubiquitär eingesetzt werden (Westdeutschland = „stärker entwickelte Regionen“).

Der ESF hat drei thematische Hauptziele mit entsprechenden Investitionsprioritäten:

Ziel A – Beschäftigung fördern – richtet sich auf die Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (Selbständigkeit, Gründung innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen etc.). Wichtige Unterziele sind dabei die Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten, einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung und des beruflichen Aufstiegs, die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, Anpassung von Arbeitskräften, Unternehmen und Unternehmern an den Strukturwandel.

Ziel B – Armut bekämpfen – besteht in der Förderung der sozialen Inklusion, der Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung. Darunter gehören die aktive Inklusion, die Förderung der Chancengleichheit und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.

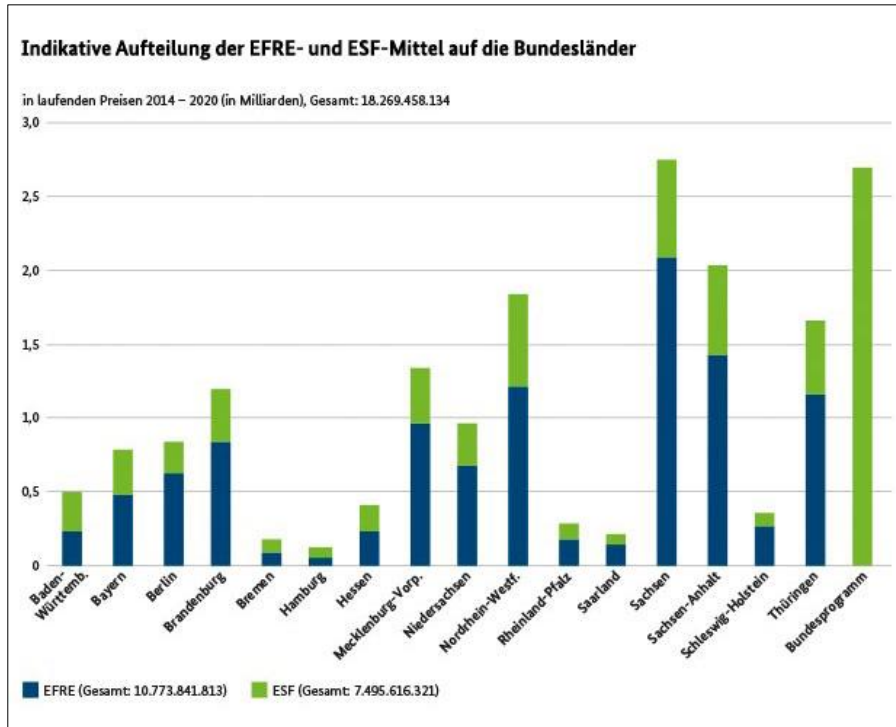
Ziel C – in Bildung investieren – zielt auf die Verbesserung von Bildung, Ausbildung und Berufsbildung zugunsten des Erwerbs von Kompetenzen und lebenslangen Lernens, dazu gehört der gleiche Zugang für alle Altersgruppen (formal, nicht formal, informal), Wissensanreicherung, Steigerung von Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte, Förderung flexibler Bildungswege durch Berufsberatung, Bestätigung erworbener Kompetenzen. Ferner richtet sich Ziel C auf eine bessere allgemeine und berufliche Bildung, erleichterte Übergänge von der Bildung zur Beschäftigung, Antizipierung des Qualifikationsbedarfs, Entwicklung beruflicher Bildungssysteme (duale berufliche Ausbildungswege).

Die ESF-Förderpolitik visiert vier Hauptzielgruppen an; es sind (a) benachteiligte junge Menschen, insbesondere ohne Schul- und Berufsabschluss, (b) Langzeitarbeitslose, (c) Frauen und Erwerbstätige, insbesondere solche mit geringer Qualifikation oder geringen Einkommen, sowie (d) Personen mit Migrationshintergrund, v. a. in schwierigen Lebenslagen (z. B. Flüchtlinge).

In Bayern gibt es zu jedem der drei Zielbereiche A bis C eine Reihe von sog. Förderaktionen, acht im Bereich des Ziels A (Beschäftigung fördern): Förderung von Ausbildungsstellen, arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit, Vorgründercoaching, Qualifizierung von Erwerbstätigen, Soziale Innovation, lokale Demografie – relevante Aktionen, Netzwerkaktivitäten zwischen Hochschulen und Unternehmen, Coaching, Beratung und Qualifizierung für Frauen, überbetriebliche Lehrlingsunterweisungen. – Der Zielbereich B (Armut bekämpfen) konkretisiert sich in vier Förderaktionen: Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose, Soziale Innovation, Aktivierung und Grundqualifizierung von

Menschen mit Migrationshintergrund, Bedarfsgemeinschaftscoaching. – Unter Ziel C (in Bildung investieren) wurden vier Förderaktionen vereinbart: Praxisklassen, Berufsintegrationsjahr (BIJ), BIJ-Vor-klasse, Ganztagsbetreuung für Übergangsklassen.

Abb. 15: EFRE und ESF-Mittel nach Bundesländern 2014 – 2020



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Die Abbildung 15 zeigt die Verteilung der ESF- und EFRE-Mittel auf die Bundesländer für die laufende Förderperiode 2014 bis 2020. Als wirtschaftlich prosperierendes Land, das im Verhältnis zu anderen Bundesländern, vor allem zum Osten Deutschlands auch weniger Arbeitsmarktprobleme aufweist, erhält Bayern einen vergleichsweise geringen Anteil aus beiden EU-Förderfonds, insgesamt rd. 800 Mio. Euro.

Durch die Ausrichtung auf das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeits- und Lebensbedingungen gerade für am Arbeitsmarkt Benachteiligte, also für vulnerable Beschäftigtengruppen zu erleichtern sowie die Bildungs- und Ausbildungsvoraussetzungen und -bedingungen insbesondere für diese Gruppen zu verbessern, bietet sich der ESF als eines der wichtigsten Programme und der Finanzierungsquellen einer Politik zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ an.

Europäische Territoriale Zusammenarbeit - INTERREG

Auch regionale Projekte im Rahmen grenzüberschreitender Kooperationen könnten dazu benutzt werden, Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse vor Ort so zu gestalten, dass sie den Anforderungen an gleichwertige Bedingungen und verbesserte Lebenslagen entgegenkommen. In Bayern gibt es dazu EU-Förderung aus dem INTERREG-Programm. Es sieht vor, dass regionale und überregionale Akteure,

dazu gehören Kommunen, Unternehmen, Behörden, Universitäten und andere Hochschulen, Bildungseinrichtungen, Verbände und zahlreiche andere Institutionen kontinuierlich zusammenarbeiten als Kreis von Akteuren diesseits und jenseits der Landes- und Staatsgrenze. Dazu gehört auch, im Rahmen von Projektaufgaben die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Vernetzung zu pflegen und zu erweitern sowie Kooperationen auf allen denkbaren wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen etc. Plattformen voranzutreiben. Dem dient das EU-Programm INTERREG. Es ist geprägt von der Vorstellung, dass sich Herausforderungen besser bewältigen lassen, wenn man sie länderübergreifend angeht und dabei Vertrauen und langfristige Kooperationen entstehen: Dies sollte dazu genutzt werden, vor allem benachbarte Regionen in Europa gemeinsam und nachhaltig zu entwickeln und deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Auf bayerischer Seite gibt es drei grenzüberschreitende INTERREG-Gebiete, eines gemeinsam mit Tschechien, eines mit Österreich und eines mit Baden-Württemberg, Österreich und der Schweiz um den Bodensee gelegen.

Das Gebiet mit Tschechien, die INTERREG-Region Bayern-Tschechische Republik, umfasst auf bayerischer Seite 25 Landkreise und kreisfreie Städte entlang der gesamten Grenze zu Tschechien und ist größer als das GRW-Fördergebiet. Auf tschechischer Seite gehört ein entsprechend breites Grenzgebiet dazu (s. Abb. 16). Und das Gebiet, das mit Österreich den Kooperationsraum bildet, wird auf bayerischer Seite von rd. 30 Landkreisen und kreisfreien Städten gebildet; es zieht sich als breiter Streifen entlang der gesamten Grenze zu Österreich; und auf österreichischer Seite besteht ein ähnlich breiter territorialer Streifen verschiedener Gebietseinheiten. So breit wie das Grenzgebiet, so breit die Themenvielfalt – in Abhängigkeit der jeweils infrage kommenden Förderprogramme. Gefördert werden bspw. vorsorgender Hochwasserschutz, der effizientere Einsatz von natürlichen Ressourcen, die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, Innovationen im Bereich des Tourismus oder der Aufbau grenzübergreifender Netzwerke und Kooperation.

Abb. 16: INTERREG-Region Bayern - Tschechische Republik



Quelle: BStMWMET, BStMFLH, BStMUV

Auch hier ist eine mit Förderung unterfütterte thematische Affinität zu Fragen und Ansatzpunkten einer Politik „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen“ zu erkennen, wenn es etwa darum geht, endogene Potenziale zu identifizieren und zu mobilisieren, sei es zur nachhaltigen Bewahrung und Gestaltung des Siedlungsraums, sei es zur Gestaltung eines sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Mobilitätskonzepts im grenzüberschreitenden Raum mit Anbindungen an die zentralen Versorgungszentren auf beiden Seiten der Grenze u.a.. Förderangebote und -optionen sind vielfältig gegeben, oft fehlt es an personalen, fachlichen, zeitlichen und institutionellen Kapazitäten vor Ort, um die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten zu evaluieren, zu erschließen und sie in intelligente Konzeptionen der Umsetzung im Sinne gleichwertiger Entwicklung umzuformen. Es fehlt vielfach an Planungswissen, Beratungskapazitäten und Gestaltungswille vor Ort, um die Optionen zugunsten regionaler Konzeptionen und Konzepte gleichwertiger Entwicklung vor Ort umzusetzen. Hier sollte überlegt werden, die Kapazitäten der in den letzten Jahren am Aufgaben und personell geschrumpften regionalen Planungsverbände zu nutzen und sie um die Aufgabe als regionale Beratungsagentur zu erweitern – als Partner für Kommunen, Wirtschafts- und zivilgesellschaftliche Akteure in den jeweiligen Teilräumen (Regionen, Gebiete ...).

3.7.3 Clusterpolitik

Bei der Clusterpolitik geht es darum, wirtschaftliche und innovative Kräfte zu bündeln und Wissen, Kapital und Akteure zur Nutzung wirtschaftlicher Synergien zusammenzuführen. Mit dem Aufbau von Clusterstrukturen werden drei miteinander verbundene Ziele angestrebt:

1. Die Innovationsdynamik soll erhöht werden und die Umsetzung in marktfähige Produkte schneller erfolgen.
2. Die Produktivität der beteiligten Unternehmen soll gestärkt werden durch den Aufbau von Produktions- und Wertschöpfungsketten mit spezialisierten Zulieferern und Dienstleistern, woraus aus ein Arbeitsmarkt mit darauf spezialisierten Beschäftigten generiert werden könnte.
3. Kooperationsmöglichkeiten und qualifizierte Mitarbeiter, so wird erwartet, ziehen neue Unternehmen an und binden vorhandene an den Standort, sofern er ein klares Standortprofil entwickelt.

2006 wurde ein clusterpolitischer Ansatz in die bayerische Wirtschafts- und Strukturpolitik eingeführt. Für seine Einführung lassen sich im Wesentlichen drei Gründe identifizieren:

- Finanzierungsrahmen: Nachdem die als entbehrlich eingestuften staatlichen bayerischen Beteiligungen in einer ersten Welle weitgehend privatisiert waren, standen für eine weitere Privatisierungsrunde kaum mehr weitere Beteiligungen zur Verfügung, aus denen Mittel in relevanter Höhe für wirtschaftsnahe Investitionen hätten erwartet werden können.
- Wirtschaftspolitische Ideologie: Clusterpolitik ist eine Form der Strukturpolitik mit einem hohen Anteil von Selbststeuerung durch die Akteure (Clustermanagement) und geringem staatlichen Regulierungsanspruch, was auf den wirtschaftspolitischen Resonanzboden der bayerischen Staatsregierung traf.
- Länderwettbewerb: Um die Jahrtausendwende experimentierten verschiedene Bundesländer mit clusterpolitischen Ansätzen zur Ergänzung ihres wirtschaftspolitischen Instrumentariums – die Erfahrungen dort und im Ausland signalisierten durchaus Erfolge, so dass Bayern nicht abseitsstehen wollte.

Insgesamt stellte die Staatsregierung für die erste Programmphase 2006 bis 2011 50 Mio. Euro zur Verfügung – eine spärliche Summe gegenüber den vorangegangenen „Offensiven“, die mit insgesamt mehr als 7 Mrd. Euro dotiert waren. Aber: Dieses Mal wollte die Staatsregierung nicht selber investiv tätig werden, sondern ein Aushandlungsverfahren implementieren. Die Clusteroffensive umfasste anfänglich 19 Clusterplattformen, inzwischen auf 17 Cluster zusammengefasst (Aerospace, Automotive, Bahntechnik, Biotechnologie, Chemie, Energietechnik, Ernährung, Forst & Holz, Information & Kommunikation, Leistungselektronik, Spitzencluster MAI Carbon, Mechatronik & Automation, Medizintechnik, Nanotechnologie, Neue Werkstoffe, Sensorik, Umwelttechnologie). Die Arbeitsweise der Clusterplattformen entwickeln die Clusterakteure selbst; sie in Gang zu halten, ist eine Managementaufgabe. Jede Clusterplattform wird von einem Clustermanager organisiert, der gute Kenntnisse über die Branche bzw. das Technologiefeld hat und die Netzwerkarbeit zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Hochschulen und weiteren Institutionen vorantreiben soll. Die Funktion eines ehrenamtlichen Clustersprechers übernimmt im Regelfall eine renommierte Persönlichkeit aus Wirtschaft oder Wissenschaft, die ihr Prestige und ihr eigenes Netzwerk in die Clusterarbeit einbringt. In ihrer Arbeit und der Finanzierung ihrer Projekte sind die beteiligten Akteure darauf verwiesen, bestehende Programme der EU, des Bundes, des Landes oder andere Finanzierungsquellen zu nutzen.

Zwischenzeitlich firmierte die bayerische Clusteroffensive als „Allianz Bayern innovativ“ und bestand aus zwei „Säulen“, der Clusteroffensive und der „Regionalsäule“. Denn bei der Vorstellung der Clusteroffensive Anfang 2006 regte sich Widerstand des „flachen Landes“. Der bayerische Landkreistag befürchtete etwa, dass mit der Clusterkonzeption einseitig die wirtschaftlichen Zentren bevorzugt würden und der ländliche Raum von der wirtschaftlichen Entwicklung abgehängt werde. Die Staatsregierung griff kurzerhand auf das bestehende Konzept des Regionalmanagements (s.u.) der Landesent-

wicklung zurück, welches in Bayern seit den 1990er Jahren, damals auf der Grundlage von Teilraumgutachten in ausgewählten Landesteilen, heute in der Regel innerhalb von Landkreisen („Landkreisentwicklungsplanung“) umgesetzt wird. Ende 2006 wurde das Regionalmanagement als zweite Säule des Programms vom bayerischen Kabinett verabschiedet. „Allianz Bayern innovativ“ war die begriffliche Schraube, die den Clusteransatz und das Regionalmanagement zusammenhielt. Inzwischen hat man vom Bild der verklammerten Säulen wieder Abstand genommen und ist zum Begriff der „Cluster offensive Bayern“ zurückgekehrt.

Charakteristisch für die bayerische Clusterpolitik ist

- ihre Pfadgebundenheit: Sie ist Beispiel für eine Industriepolitik mit engem Fokus auf das wenig reflektierte Ziel der „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“. Sie orientiert sich an globalen Markt- und Wachstumstrends und vernachlässigt endogene Potenziale. Bayerische Clusterpolitik reduziert dabei Industriepolitik auf eine Moderation von technologiefokussierter Innovationsentwicklung. Entwicklungspotenziale werden am Bewertungsmaßstab der globalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet (Wettbewerbsregionalismus), die Cluster werden einer steten Prüfung auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgesetzt.
- ihre betriebswirtschaftliche Sichtweise: Die bayerische Clusterpolitik überträgt unternehmensstrategische Konzepte und betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle auf die Region bzw. regionale Standortbeziehungen.
- in ihrem Innovationsverständnis ist high-tech getrieben, andere wirtschaftliche Potenziale gelangen nicht ins Blickfeld. Clusterpolitik ist selektiv und exklusiv: sie fokussiert auf ausgewählte technologische Entwicklungsziele und Potenziale und blendet zugleich andere Technologien, Unternehmen und Branchen von vornherein aus.
- das Prinzip „Stärken und Starke stärken“: Sie richtet ihren Blick auf Wachstumskerne in der Erwartung, dass sie auf ihre Umgebung „ausstrahlen“. Dementsprechend dominieren „wirtschaftliche Leuchttürme“ und „wissenschaftliche Exzellenz“.
- beschäftigungsabstinent: Arbeitnehmer kommen nur als hochqualifizierte, spezialisierte Arbeitskräfte vor; es werden deren Qualifikationen als Produktivitätsressource in den Blick genommen, jedoch nicht Arbeitnehmerinteressen berücksichtigt (vgl. auch NEUMANN 2012).

Mit der Cluster-Offensive gelangte ein neues Governance-Modell, ein neues Konzept politischer Steuerung und Regulierung in die bayerische Wirtschafts- und Strukturpolitik, bei der die eher „weichen Instrumente“ und die informellen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren eine bedeutende Rolle spielen.

Dabei ist Clusterpolitik an sich nichts Neues; das Zusammenwirken von Handwerkern, Manufakturen, Unternehmen in Gilden, Innungen und anderen historischen Kooperationsformen kannte man schon vor Jahrhunderten. Die neuere wissenschaftliche Befassung mit Clustern und Clusterpolitik ist eng mit dem Namen des US-amerikanischen Professors Michael Porter verbunden. Er stellte in den 1980er Jahren in Untersuchungen fest, dass die nachhaltigen Wettbewerbsvorteile in einer sich globalisierenden Wirtschaftsordnung zunehmend in lokalen Faktoren liegen wie Wissen, Beziehungen, Motivationen und ihren Synergien. Sie setzten auf die Identifikation von endogenen Potenzialen und ihrer intelligenten regionalwirtschaftlichen Kombination entlang von Wertschöpfungsketten in Kooperation aller relevanten regionalen Akteure (REHFELD 1994).

Die Clusterpolitik in Bayern nimmt zwar wesentlichen Elemente dieser von Porter und anderen entwickelten Erkenntnisse und Konzeptionen auf, reduziert sie allerdings auf eine moderierte Zusammenarbeit von Unternehmen und Forschungseinrichtungen um ein einzelnes Technologiethema herum.

Trotz der ambitionierten Ansätze der bayerischen Clusterpolitik lässt sich bei einem Vergleich mit anderen Bundesländern oder mit anderen europäischen Ländern kritisch einwenden, dass sie als vorwiegend technologisch basierte Clusterpolitik zu wenig auch die industrielle und regionale Strukturentwicklung forciert. Clusterpolitik sollte nicht nur Exzellenzforschung- und High-tech-Produktion unterstützen. Sie sollte in eine breite Strategie regionaler Wirtschaftsentwicklung eingebettet sein, die mit der Industrie-, Struktur- und Beschäftigungspolitik verknüpft ist: „Cluster sind auf keinen Fall eine Lösung für den Mangel an politischer Kompetenz“, betont Clusterforscher KETELS, Forschungsleiter am Harvard-Institut für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit und Mitarbeiter von Michael Porter, feststellt (UNTERNEHMENSCLUSTER 2006). Auch die bayerischen Industrie- und Handelskammern warnen als Mitgestalter und Mitakteure der bayerischen Cluster-Offensive vor einer Vereinseitigung: „Eine strukturpolitische Ausrichtung im Sinne von ‚Stärken stärken und Schwächen schwächen‘ hätte für die Entwicklung des Landesgebietes erhebliche Auswirkungen im negativen Sinne. (...) Die singuläre Ausrichtung der Strukturpolitik auf die Wachstumszentren und deren Ausstrahleffekte in die Region ist zu einseitig. Leuchttürme können zwar hell und weit strahlen, doch es gibt Berge, die den Lichtstrahl blockieren, Täler, welche im Schatten liegen und auch die Reichweite der Leuchtmittel ist begrenzt.“ (IHK-POSITIONSPAPIER 2011, 69/70)

Die bayerische Clusterpolitik muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass sie die umfassenden Möglichkeiten, die Clusterpolitik bietet, nicht aufgreift und umsetzt. Cluster stellen im Kern das gesamte Potenzial der Zusammenarbeit von regional und funktional benachbarten Unternehmen und Forschungseinrichtungen für Wirtschaft und Innovation dar (KETELS 2004). Der bayerische Clusteransatz hingegen ist ein verengtes, technologiefokussiertes Top-down-Politikmodell: Es identifiziert wichtige Felder für Zukunftstechnologien und akquiriert High-tech-Unternehmen und Spitzen-Wissenschaftseinrichtungen als Clusterakteure, die auf diesen Feldern bereits erfolgreich arbeiten („Exzellenz“). Aber diesem Clusterkonzept fehlt der Unterbau, der Bottom-up-Ansatz: Der technologiezentrierte Innovationsansatz bedarf einer regionalwirtschaftlichen und industriepolitischen Unterfütterung und Einbettung, damit alle Innovationspotenziale auch erschlossen werden können und die jeweiligen regionalen Standortstärken auch optimal eingesetzt und entwickelt werden.

Für eine Politik der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ böte die Cluster-Offensive von ihrer prinzipiellen Herangehensweise eine konvergente Marschrichtung. In der bayerischen Cluster-Politik sollte deshalb eine Umorientierung resp. Ergänzung erfolgen hin auf eine systematische Evaluation der regionalen Clusterpotenziale, eine breite Bestandspflege endogener regionaler Entwicklungspotenziale und die Mobilisierung der jeweiligen Standort-Stärken vor Ort.

3.7.4 Regionalmanagement

Regionalmanagement ist eine aus der Regional- und Landesplanung heraus entstandene Aufgabe und Tätigkeit zur Umsetzung von Planungen zugunsten der Region, zur Mobilisierung der vorhandenen endogenen Potenziale und zur Weiterentwicklung von Strategien der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Stärkung des betreffenden Raumes u.a. durch interne und externe Vernetzungen. Regionalmanagement als Tätigkeit steuert und koordiniert Entwicklungsprozesse, die auf regionalen Planungen basieren, durch damit betraute „Regionalmanager“, inzwischen ist es als Studiengang und Berufsbild anerkannt. Regionalmanagement ist wie auch Regionalplanung querschnittsorientiert, nimmt regionale Planungen auf und führt diese auf den Weg der Umsetzung, meist in Form von einzelnen oder miteinander verbundenen Projekten. Regionalmanagement übernimmt eine Dienstleistung im Inte-

resse der Region; Regionalmanager wirken als Berater, Ideengeber, Moderatoren, Promotoren, „Kümmerner“ und „Überzeuger“ mit guten Ideen für regionale Belange. Regionalmanagement versucht aus seiner politisch-administrativen Schwäche (persuasive Instrumente der Regionalentwicklung) kooperative Stärken zu entwickeln, indem unterschiedliche Interessen aus Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Sozialverbänden, des Umwelt- und Naturschutzes und der Zivilgesellschaft in den Planungs- und Umsetzungsprozess einbezogen werden. Dieses In-Beziehung-setzen von normalerweise selten in Kommunikation tretenden Interessen führt zu Kooperationserfahrungen, woraus konkrete Projekte entstehen können und darüber weitere Entwicklungen in der Region angestoßen werden. Dazu werden Fördermittel von Bund, Ländern und der EU akquiriert, aber auch Eigenmittel eingesetzt, um die Rahmenbedingungen der Region als Wirtschafts-, Arbeits-, Lebens- und Tourismusregion zu gestalten. Oftmals wird Profilbildung angestrebt, um die Region als „Marke“ bekannt zu machen, dann versteht sich Regionalmanagement in Richtung Regionalmarketing.

Regionalmanagement ist je nach Bundesland, oftmals auch nach Teilräumen auf unterer Ebene unterschiedlich organisiert und verfolgt unterschiedliche, eigenständige Aufgaben. Vom Selbstverständnis her ist Regionalmanagement ein Instrument der Selbststeuerung in der Hand der regionalen Akteure. In Bayern ist Regionalmanagement indes ein Instrument der Landesentwicklung. Es hat sich aus der Regionalplanung heraus entwickelt, als man feststellte, dass regionale Entwicklungspläne in ihrem Themenspektrum und in ihren Aufstellungs- und Planänderungsverfahren zu starr und zu wenig flexibel waren, um auf regionale Sondersituationen und regionale Krisen kurzfristig zu reagieren. Daraufhin wurden sog. Teilraumgutachten durch die Landesplanung an externe Regionalberater bzw. Beratungsfirmen in Auftrag gegeben, um auf die jeweils besonderen Lagen und Entwicklungen differenzierter eingehen zu können. Das Wissen der gutachtenden Berater und aus deren Gutachten fand aber selten zurück in die planende Verwaltung, so dass zwischen aktuellem Wissensstand über regionale Problemlagen und angestrebten Lösungen eine systematische Akteurslücke klaffte. Die wurde dann mit dem Regionalmanagement gefüllt, wozu man zu dessen Implementation Anleihen bei anderen Bundesländern machte, die darin schon erfahrener waren. Anders als in anderen Bundesländern wurde in Bayern, das keine dem regionalen Zuschnitt der Regionalplanung entsprechende dafür allein zuständige regionale Planungs- und Organisationseinheit kennt, das Regionalmanagement aber nicht den Organisationseinheiten zugeordnet, den Regionalplanungsstellen bei den Bezirksregierungen, die Regionalplanung materiell und personell ausüben, sondern der politisch-administrativen Spitze der Regionalverbände, dem Verbandsdirektor, dessen Aufgabe in der Regel von einem der Landräte, seltener von einem Oberbürgermeister einer kreisfreien Stadt der jeweiligen Region in Personalunion mit übernommen wird.

Die Einrichtung der Stelle eines Regionalmanagers erfolgt in Bayern in Abstimmung mit der Landesplanung, denn diese stellt den größten Teil der Finanzierungsmittel bereit (s. Förderrichtlinie Regionalmanagement). Gefördert werden sowohl Personal- als auch Projektmittel nach einem komplexen, gestuften Schlüssel bis maximal 90 Prozent der Kosten bzw. maximal 100.000 Euro pro Jahr und Initiative – in Abhängigkeit von der Lage und Größe der „Region“ sowie nach Anzahl und Themen der Projekte.

Ziel des Regionalmanagements ist es, die Schwächen einer Region möglichst zu kompensieren und die vorhandenen Stärken zu sichern und weiter zu verbessern. Das bedeutet: Regionalentwicklung benötigt Zeit, vor allem für vertrauensbildende Maßnahmen der regionalen Akteure untereinander. Gewählte politische Vertreter/innen der Lokalpolitik misstrauen gemeinhin zivilgesellschaftlichen Akteuren bei ihrem Ansinnen zu Gesprächen „auf Augenhöhe“, fürchten um ihre politische Reputation, ihre Kraft zu politischen Themensetzungen im kommunalen öffentlichen Raum und damit ihre Wiederwahl.

Unternehmensvertreter, Geschäftsführer eher als Unternehmer selbst, schauen oftmals auf die lokale Politik hinab und dauern deren begrenzte Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit, akzeptieren Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertreter zumeist nicht als Gesprächsgegenüber außerhalb des Betriebs und misstrauen ihresgleichen als wirtschaftliche Konkurrenten und Mitwettbewerber, oftmals gespeist aus dem Unwissen darüber, was andere Unternehmen in ihrem benachbarten lokalen und regionalen Umfeld überhaupt tun. In dieser Gemengelage eine Gesprächsbasis für regionale Projekte im gemeinsamen Interesse zu finden, ist anstrengende Arbeit und benötigt viel Zeit – Zeit, die die Förderrichtlinie Regionalmanagement nicht vorsieht: „Der maximale Förderzeitraum beträgt drei Jahre.“ In diesem Zeitraum einen stabilen Konsens für Projekte in gemeinsamem regionalen Interesse zu erzielen, ist kaum möglich, geschweige denn sie auf den Weg zu bringen oder sie gar erfolgreich zu beenden. Eine mögliche Anschlussförderung ist aber erfolgsabhängig.

Das Risiko, nach drei Jahren als Regionalmanager seine Tätigkeit wieder beenden zu müssen, können Berufsanfänger eher eingehen als beruflich erfahrenere Planer und „Kümmerer“. So führen die Finanzierungsbedingungen dazu, dass Regionalmanagern in Bayern häufig die notwendige berufliche Erfahrung und das „Standing“ fehlt, um ein auf gemeinsames Handeln ausgerichtetes Tun der unterschiedlichen regionalen Akteure erfolgreich anzuregen und zu moderieren. So mutieren Regionalmanager dann häufig zu „persönlichen Referenten“ des Landrats, und Regionalmanagement dampft auf eine Art „Kreientwicklungsplanung“ ein.

Dem Anspruch nach aber zählt zu den Aufgaben des Regionalmanagements:

- die Erarbeitung und Umsetzung definierter Projekte der Region,
- der Aufbau, Pflege und Zusammenführung eines Kontaktnetzwerkes zu bestehenden örtlichen Initiativen und zwischen Unternehmen, Hochschulen, Kammern, Verbänden, Dienstleistern und Kapitalgebern etc.,
- die Förderung eines aktiven Meinungs-, Kenntnis- und Know-how-Transfers,
- die Abstimmung mit möglichst sämtlichen in der Region aktuell durchgeführten Entwicklungsstrategien und -initiativen,
- die Hinführung von regionalen Projekten zu Förderprogrammen auf EU-, Bundes- und Landesebene und
- die Durchführung von und Mitwirkung bei Veranstaltungen zu wesentlichen Themen der Region (Förderrichtlinie Regionalmanagement).

Ferner legt die Förderrichtlinie fest, dass die zu fördernden Projekte thematisch in fünf Handlungsfeldern der „Zukunftsthemen der Landesentwicklung“ angesiedelt sein sollen, und zwar in:

- Handlungsfeld 1: Demografischer Wandel (insbesondere Daseinsvorsorge, Infrastrukturanpassung)
- Handlungsfeld 2: Innovation & Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere Digitalisierung, Wissenstransfer, Fachkräftesicherung, Vereinbarkeit Familie & Beruf, Bildung & Qualifikation)
- Handlungsfeld 3: Siedlungsentwicklung (insbesondere starke Ortskerne, interkommunales Flächenmanagement, angepasste Mobilität)
- Handlungsfeld 4: Regionale Identität (insbesondere Stadt-Land-Partnerschaft, Themen-Netzwerk, regionale Ressourcen & Produkte, regionale Kultur & Lebensqualität)
- Handlungsfeld 5: Klimawandel und Energie (insbesondere Energie- und Klimaschutzkonzepte, Beratungs- und Umsetzungsmaßnahmen).

Dennoch wird betont, dass das Regionalmanagement in Bayern auf dem Freiwilligkeitsprinzip und dem Bottom-up-Prinzip basiert, wonach die Initiative aus dem jeweiligen Raum selbst kommen sollte und die Region eigenständig die Entwicklungsschwerpunkte und Handlungsfelder des Regionalmanagements bestimme: „Im Sinne des Bottom-up-Prinzips entwickeln und verabschieden Bürger, Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft und sonstige Netzwerkpartner unter Vorsitz des/der politischen Repräsentanten gemeinsam Ideen für Projekte und Aktivitäten, die vom Regionalmanagement durchgeführt werden sollen.“ (<http://www.landesentwicklung-bayern.de>) Diese Ideen sollen in ein Handlungskonzept für die jeweilige Region münden, aus dem heraus die Strategie für die Entwicklung des Raumes deutlich werden soll.

In der Konstruktion des Regionalmanagements in Bayern verspürt man das Mißtrauen der Landesplanung, in der Region und aus der Region heraus könnten sich Initiativen entwickeln, die den Rahmen, die die Landesplanung dafür gesetzt hat, ausweiten oder gar überwinden könnten. Es wird zwar das Bottom-up-Prinzip deklamiert, aber über die Identifizierung und Mobilisierung von endogenen, also den der Region eigenen, besonderen Potenzialen in den unterschiedlichsten Bereichen ist kaum die Rede, vielmehr von „Zukunftsthemen der Landesentwicklung“, die „regional“, sprich: hauptsächlich auf Landkreisebene kleingearbeitet werden sollen. Dabei könnte Regionalmanagement in einem liberalen Verständnis eine sinnvolle Handlungskonzeption und einen Handlungsrahmen bieten, um „gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ auf einer tatsächlich regionalen Ebene zu thematisieren und aktiv und konsensorientiert zu bearbeiten. Gerade die Einbeziehung vieler unterschiedlicher Akteure, so schwierig sich dies in der Praxis auch vielfach erweist, ist Voraussetzung dafür, dass ein breites Interessenspektrum, darunter gerade auch derjenigen, die von der Entwicklung in der Region besonders benachteiligt werden, in Strategien der Regionalentwicklung eingehen.

3.8 Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse

Bei der Überprüfung der Frage, wie das Ziel und die Aufgabe der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ begründet wird und welche wissenschaftlich-methodischen Ansätze zu ihrer Umsetzung in planerisch-politische Praxis entwickelt worden sind, konnten nicht in allen Punkten hinreichend zufriedenstellende Antworten gefunden werden. Gleichwohl hat die Befassung mit Aspekten von „Arbeitsbedingungen“ und deren „Gleichwertigkeit“ doch eine Reihe von Überlegungen angestoßen und Resultate erbracht, die mögliche strategische Ansatzpunkte zur Implementation liefern könnten.

Die Frage der Herstellung „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ und ihrer Umsetzungspraxis ist nicht losgelöst von der Thematik gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. Lebensbedingungen zu verhandeln. An anderer Stelle dieser Studie wird auf die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ generell und auf ausgewählte Lebenslagen von Personengruppen im Speziellen ausführlich eingegangen, die von ungleichen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in ihrem Lebensumfeld besonders empfindlich betroffen sind und davon erhebliche Einschränkungen in ihren Entfaltungsmöglichkeiten erfahren.

Vor diesem Hintergrund werden als Ergebnis dieser Expertise zu Fragen „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ deren Resultate zusammenfassend nach den vier Dimensionen des Gerechtigkeitspostulats aufgefächert.

Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit, sie wird an anderer Stelle ausführlich diskutiert, beschreibt und sichert vornehmlich die Möglichkeit zur Erfüllung der in erster Linie materiellen Bedürfnisse der Menschen

und bildet damit eine wichtige Basis, um angemessene Lebensverhältnisse für jeden zu ermöglichen: Verteilungsgerechtigkeit ergibt sich aus der Kombination der gerechten räumlichen Verteilung von Zugängen, der Möglichkeit, die persönlichen Bedürfnisse durch in der Region verfügbare Güter und Dienstleistungen zu befriedigen, sowie der Ausgestaltung sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Als Beurteilungsmaßstäbe bieten sich hierfür die in verschiedenen Länderverfassungen niedergelegten Grundsatzziele an. Hier werden vulnerable Personengruppen und ihre unabdingbaren human-sozialen Lebensgrundlagen genannt, die eines besonderen staatlichen Schutzes bedürfen, ob sie nun am Arbeitsmarkt oder außerhalb des Arbeitsmarktes agieren. Ungeachtet der Tatsache, dass die Formulierungen sprachlich der Entstehungszeit der Länderverfassungen verhaftet sind, sind ihre Inhalte doch eindeutig. Insbesondere geht es um:

- die Sicherung der Existenz, der Gesundheit, der Würde, des Familienlebens und der kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers (u.a. LV Hessen, LV Saarland),
- den besonderen Schutz der leiblichen, geistigen und sittlichen Entwicklung der Jugendlichen (u.a. LV Rheinland-Pfalz),
- den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz von Jugendlichen und Frauen (LV Saarland).

Eine entscheidende „Stellgröße“ bzw. ein „Hebel“ zur gleichberechtigten Teilhabe am sozialen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ist die menschliche Arbeit(skraft), sei es als Erwerbsarbeit zur auskömmlichen Einkommenserzielung in unterschiedlichen Formen (abhängige Arbeit, selbständige Arbeit etc.), sei es als kreative, sinnstiftende und ausfüllende Auseinandersetzung mit seiner sozialen und natürlichen Umwelt. Die menschliche Arbeitskraft ist „Quelle des Volkswohlstands“ und damit das wertvollste wirtschaftliche Gut eines Volkes, wie es die Bayerische Landesverfassung formuliert:

- Arbeit steht daher unter dem besonderen Schutz des Staates und wird gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt.

Die bayerische Verfassung präzisiert:

- Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.
- Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutz gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.
- Jedermann hat das Recht, „sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen“.
- Jedermann hat das Recht und die Pflicht, „eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen“ (LV Bayern).
- Zudem ist der Genderaspekt nicht nur gesetzliche Verpflichtung, sondern hat auch Verfassungsrang: Männer und Frauen sollen gleiches Entgelt für gleiche Tätigkeit und Leistung erhalten (LV Saarland).

Der Bezug auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen als Kriterien für die Bewertung von Verteilungsgerechtigkeit zeigt auch deutlich auf, dass wir es hier mit unterschiedlichen Bewertungsdimensionen zu tun haben. Zum einen sind es „objektive“ Kriterien, die allgemein gelten und den Akteuren der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes gleichsam „äußerlich“, als rahmensetzend (frames) für ihr Handeln sind, zum anderen sind es subjektbezogene Kriterien, die zur Bewertung individueller Situationen

herangezogen werden können. Objektive, allgemeingültige und individuelle, am einzelnen Fall anzulegende Kriterien sind zugleich Scalen-basiert, d.h. sie haben unterschiedlich große Bezugsräume bzw. Bezugsebenen. Unterschieden können werden:

- die Person (Arbeitnehmer, Beschäftigte o.a.),
- der Standort (Betrieb, Unternehmen),
- das betriebliche/ Standortumfeld (Gewerbegebiete, Anbindungen einschl. Fragen der Erreichbarkeit/ Mobilität/ u.a.),
- die Standortgemeinde (Branchenprofil, Erwerbstätigkeit u.a.),
- die Arbeitsmarktregion (Branchenprofil, Unterbeschäftigung, Pendlerbeziehungen u.a.).

Die Bewertung von Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen“ in unterschiedlichen Teilräumen als „gleichwertig“ kann sich sicherlich nicht an den untersten Sicherungslinien bemessen, die politisch in den letzten Jahren eingezogen worden sind, auch weil wesentliche gesellschaftliche Gruppierungen, vor allem die Tarifparteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), keine zukunftsweisenden Entscheidungen über elementare gesellschaftliche Sicherungssysteme im Konsens treffen konnten. Weder die Sozialhilfe (Hartz IV) noch die Grundsicherung noch der Mindestlohn – alles oszilliert um die Armutsgrenze – kann ernsthaft als Maßstab für gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen gelten. Auch die nach unten manipulierte Arbeitslosenquote ist kein seriöser Indikator für einen ausgeglichenen Arbeitsmarkt.

„Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ sind qualitativ zu bestimmen. Deshalb kann „gute Arbeit“ wichtige Hinweise dazu geben, wie „gleichwertige Arbeitsbedingungen“ inhaltlich zu füllen sind. Gute Arbeit ist unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit

- *gut bezahlte Arbeit*: Räumliche Gerechtigkeit spielt auch als wesentliches Element beim Entgelt-system der Beschäftigten für eine gerechte Bezahlung eine Rolle. Ein wichtiger Schritt dahin ist die Rückkehr zum Flächentarifvertrag. Tarifverträge müssen auskömmliche Einkommen der Beschäftigten und ihrer Familien (Haushalte) in allen Teilen des Landes sichern. Darüber ließe sich auch eine Anhebung der Konsumausgaben und eine Stärkung der Binnenkonjunktur erzielen – zudem auch die einzige Möglichkeit zum Aufbau einer wirtschaftlichen Auffanglinie, wenn die Exportstärke der deutschen und vor allem bayerischen Wirtschaft so oder so nachlassen wird.
- *sichere Arbeit*, das bedeutet u.a. eine Stärkung des Kündigungsschutzes, das Zurückdrängen von Zeitarbeit/ Leiharbeit, Befristungen und Werkverträgen, insgesamt das Eindämmen von vor allem prekären Arbeitsverhältnissen, unter denen insbesondere junge Beschäftigte aller Qualifikationsstufen leiden. Eine sichere Beschäftigung würde gerade jenen Altersgruppen und Generationen, in denen unter normalen Umständen auch an die Gründung einer Familie gedacht wird, aber unter zumeist unsicheren sozialen Verhältnissen nicht zu denken ist, eine sozial gesicherte Zukunftsperspektive verschaffen.
- *menschengerechte Arbeit*, das meint eine verbindliche Definition und Begrenzung von physischen und psychischen Belastungen im Arbeits- und Berufsleben, aber auch in zeitlicher Hinsicht, um Beruf und Familie für Väter und Mütter, für Männer und Frauen in Partnerbeziehungen vereinbar sein zu lassen.

Verfahrensgerechtigkeit

Gerechtigkeit ist nicht nur eine Frage der Verteilung von materiellen Ressourcen, sondern auch der strikten Gleichheit bei der Verteilung bürgerlicher und politischer Rechte und Grundfreiheiten: Es geht um eine gleiche Verteilung, um gleiche Zugänge und um Gleichbehandlung. Es geht darum, dass Vorteile nicht dadurch erfolgreich erzielt werden können, indem kollektive Vereinbarungen unterlaufen werden.

Um „gleichwertige Arbeitsverhältnisse“ zu erreichen, müssten die Instrumente und Mechanismen des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs wieder gestärkt werden. Dazu gehört, siehe oben, die Stärkung des Flächentarifvertrags als Instrument zur kollektiven, überbetrieblichen Findung und Vereinbarung von Entgelt und Arbeitsbedingungen.

Dazu gehören auch die Stärkung der innerbetrieblichen und außerbetrieblichen Partizipation, die Partizipation von Arbeitnehmer/innen in ihren Unternehmen und die Partizipation von Bürger/innen an den Belangen in ihrer Gemeinde und darüber hinaus.

Partizipation in den Unternehmen bedeutet die Garantie der Mitbestimmung der betrieblich Beschäftigten. Angesichts des derzeitigen Klimas in vielen Betrieben ist es den Geschäftsleitungen oftmals sanktionslos möglich, Mitarbeiter/innen zu diskreditieren, die ihre betriebsverfassungsrechtlich verbrieften Rechte zur Einsetzung von Arbeitnehmer-Vertretungsorganen im Betrieb nachkommen wollen.

Die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen und Betriebe der privaten Wirtschaft durch die Öffentliche Hand (Gemeinden, Land und sonstige öffentliche Einrichtungen) sollte davon abhängig gemacht und dann vertraglich vereinbart werden, dass diese Unternehmen mitbestimmte Betriebe sind resp. die einem Berufs-, Branchenverband und/oder einer Tarifgemeinschaft angehören und ihre Mitarbeiter nach Tarif bezahlen. Diese Verpflichtung haben sie auch für ggf. vorgesehene Unteraufträge an Subunternehmen für diese zu übernehmen. Wer tarifliche Bezahlung unterläuft und die Mitbestimmung der Mitarbeiter/innen missachtet, kann nicht Partner der öffentlichen Hand bei einer Politik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sein. Bereits bei der Abgabe des Angebots auf öffentliche Ausschreibungen, namentlich für Infrastruktureinrichtungen und den Breitband-Netzausbau, ist dieser Nachweis zu führen.

Chancengerechtigkeit

Chancengerechtigkeit ist elementarer Baustein gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. So wird es auch im Landesentwicklungsprogramm Bayerns verstanden, wonach es gilt, Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen zu gewährleisten, also den Menschen vergleichbare Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten zu geben (LEP 2013).

Chancengerechtigkeit wird zum ganz wesentlichen Teil ermöglicht über den frühzeitig beginnenden und über das gesamte Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsleben sich erstreckenden Erwerb von Bildungs-, Wissens- und Berufsqualifikationen. Das ist zum einen eine Frage des Angebots vor Ort, das ist zum anderen eine Frage der Wahrnehmungsmöglichkeiten, die individuell oder kollektiv eingeschränkt sein können. Auf beiden Seiten sind die Schranken, die den Erwerb von Qualifikationen behindern könnten, so weit wie möglich abzusenken. Der Erwerb von Qualifikationen wird gemeinhin von Befähigungen, Talenten und frühkindlicher Entwicklung ermöglicht und unterstützt – was bereits auf unterschiedliche soziale Voraussetzungen hinweist. Was die Frage der Chancengerechtigkeit, also

die Wahrnehmung von Lebenschancen aufgrund von primärer und sekundärer schulischer sowie beruflicher Bildung angeht, weisen internationale Vergleichsstudien, etwa der OECD, immer wieder nach, dass gerade in Deutschland es weniger die Bildungsvoraussetzungen und -möglichkeiten sind, sondern es vielmehr die soziale Herkunft ist, die darüber entscheidet, welche Zugänge in die Wirtschaft und ins Arbeitsleben jemandem offenstehen.

Für eine Politik der „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ sollte vor allem jenen vulnerablen Personen- und Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden, die zumeist vielfältige Benachteiligungen erfahren haben, bei denen die eine Benachteiligung meist weitere Benachteiligungen nach sich zieht. Unter dem Aspekt der „Guten Arbeit“ sollte diesen Gruppen besondere Möglichkeiten und Unterstützungen zu beruflicher Weiterbildung und beruflichem und sozialem Aufstieg aus prekärer Beschäftigung und prekären Lebenslagen geboten werden. Wesentliches Moment ist dabei die Durchsetzung des Mindestlohns und seine alsbaldige Erhöhung.

Das betrifft aber auch – und fast noch dringlicher – die Kinder und Jugendlichen, die in sozial benachteiligten Haushalten in jenen speziellen Lebenslagen aufwachsen, aus denen sich die davon Betroffenen aus eigener Kraft in der Regel nicht mehr emanzipieren können. Hier alle sozial- und bildungspolitische Kraft einzusetzen, um diesen Kindern eine ihren Fähigkeiten angemessene und unterstützende Schulbildung zukommen zu lassen, ist nicht nur eine Frage humanitärer Chancengerechtigkeit, sondern in zumindest gleichem Maße eine Frage der Generationengerechtigkeit.

Generationengerechtigkeit

Nicht erst seit der Verankerung des Verfassungsauftrags, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern in Stadt und Land zu sorgen, ist es Ziel bayerischer Politik, dass die Stärken und Potenziale der Teilräume weiterentwickelt werden sollen, wie es das bayerische Landesentwicklungsprogramm (zuletzt LEP 2013) schon lange vorsieht. Danach bildet die Nachhaltigkeit den Wertmaßstab für die Umsetzung des Leitprinzips, in allen Teilräumen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen oder zu erhalten, ebenso wie bei allen fachbezogenen Festlegungen. Nachhaltigkeit hat eine ausdrückliche Zeitdimension; dem Begriff der Nachhaltigkeit ist inhärent, dass heute getroffene – positive – Entscheidungen auch in den nächsten Generationen noch Bestand haben sollen und diese nicht belasten dürfen. Nachhaltigkeit ist insofern wesentlicher Kern der Generationengerechtigkeit.

Der Zusammenhang zwischen einer Politik zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ und einer Politik der Nachhaltigkeit im Sinne der Generationengerechtigkeit ist unmittelbar plausibel, hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Adressierungen fallen aber konsistente Vorschläge dazu nicht leicht. „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ sind auf der Basis des bayerischen Verfassungsauftrags natürlich auf der Ebene des Freistaats umzusetzen; dabei ist die Politikebene des Freistaats wesentlicher Adressat und Akteur. Aber auf den nachgeordneten Ebenen der Regionen, von Teilregionen oder auf interkommunaler Ebene dürfte ein Großteil der Maßnahmen umzusetzen sein und im Zusammenwirken mit Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen unterschiedlicher Branchen sowie den Tarifparteien und anderen nichtstaatlichen Akteuren. Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit dürften viele Rahmensetzungen und Entscheidungen primär in die (Gesetzgebungs-) Kompetenz des Bundes fallen. Dennoch sollen einige Aspekte der Generationengerechtigkeit unter „gleichwertigen Arbeitsbedingungen“ angesprochen werden, ohne dass damit schon ein Vorschlag zur Regelung verbunden sein kann.

Was unter dem Gesichtspunkt „gleichwertiger Arbeitsbedingungen“ als besonders dringlich erscheint, ist eine nachhaltige Reorganisation der Alterssicherung. Die sog. Reformen im Rahmen und im Zuge der Agenda 2010 standen – im Rückblick besehen – doch vor allem unter dem Ziel der finanziellen Entlastung der Unternehmen, die damals – rein rechnerisch – die Sozialbeiträge zur Hälfte aufbrachten. Nachdem viele besserverdienende Berufs- und Einkommensgruppen sich mit ihrer Alterssicherung aus dem Solidarsystem verabschiedet hatten (und nach dem Abschmelzen ihrer Pensionsfonds im Zuge der Finanzkrise gerne wieder den Weg zurückgefunden hätten) und die Kosten der Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre zu wesentlichen Teilen (hier: die Rentenzahlungen an die DDR-Pensionäre) der westdeutschen Sozialversicherung aufgebürdet wurden, konnte das dadurch überlastete Umlagesystem erfolgreich als untauglich diskreditiert werden. Langfristige Modellrechnungen zur „demographischen Katastrophe“ bereiteten zusätzliche Argumente auf, um im Rahmen der Agenda 2010 das Rentenniveau in Stufen erheblich abzusenken. Dieser Prozess läuft, und die Politik wundert sich derzeit über ihr Tun, das auf eine Verarmung breiter Teile der Bevölkerung im Alter hinausläuft – eine klassische Umverteilung und zugleich nicht-nachhaltige Überwälzung von Lasten auf die nachfolgenden Erwerbsgenerationen, die die Kosten für ihre verarmte Elterngeneration werden übernehmen müssen, sofern sie nicht selbst dazu gehören werden – und wenn nicht eine grundlegende Änderung herbeigeführt wird.

Nicht wesentlich anders stellt sich die Situation für die Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung dar. Auch diese hängen in ihrer Leistungsfähigkeit im Wesentlichen von einem funktionsfähigen Erwerbssystem ab (und weniger von einem „demographischen Wandel“). Im Sinne der Generationengerechtigkeit ist die Stabilisierung des Erwerbssystems durch eine Ausweitung von bezahlter Beschäftigung und den Einbezug von heute Nicht- und Unterbeschäftigten ein zentraler Ansatzpunkt für Generationengerechtigkeit, ohne dass dafür eine in sich schlüssige Lösung ad hoc angeboten werden kann.

Zugleich soll hier unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit darauf hingewiesen werden, dass die lange als Non-plus-ultra gepriesenen Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen und Aufgaben eine Vielzahl von Wirkungen und Wirkungsketten erzeugen, häufig aber nicht die damit angestrebten Einspareffekte erzielen, weil sie an anderer Stelle zusätzliche, neue Ausgaben generieren (etwa Wohngeldzahlungen als Folge der Privatisierung des freistaatlichen Wohnungsunternehmens GBW oder Beschäftigungsabbau und Standortaufgaben beim Nachfolgeunternehmen e.on der ehemals freistaatlichen Bayernwerke, dabei nicht zu vergessen der Verzicht auf eine materiell gestaltete freistaatliche Energiepolitik). Überprüfungen von ÖPP-Projekten (öffentlich-private Partnerschaften) durch Rechnungshöfe bzw. den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung haben große Zweifel erbracht, dass Privatisierungen per se günstiger gekommen sind oder kommen werden, als wenn sie weiterhin in öffentlicher Hand betrieben werden. Oder es werden Warnungen ausgesprochen, dass die langfristigen Kosten aus ÖPP-Projekten, die etwa durch vereinbarte mögliche Risikozuschläge auf die öffentlichen Hände im Laufe der Jahre zukommen können, größer sein könnten als die erhofften Einsparungen.

Es soll angeregt werden, dass die Nachhaltigkeitsprüfung, die vor einigen Jahren zur Vorab-Prüfung von Gesetzesvorhaben auf Bundesebene eingeführt wurde, als eine Vorab-Bewertung für alle relevanten Vorhaben und Maßnahmen, die im Zuge einer Politik zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ durchgeführt werden sollen, auf ihre Generationengerechtigkeit hin vorgenommen wird.

4 Vulnerable Lebenslagen und ihre Bedeutung zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit

4.1 Gleichwertig für wen? - warum eine subjektbezogene Perspektive jenseits von Ausstattungsmerkmalen Sinn macht

Die „soziale Moderne“ (NACHTWEY 2016), die sich in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg herausbildete, hat immer weitere Teile der Menschen in den gesellschaftlichen Wohlstandszuwachs integriert und ihnen verbesserte Lebenschancen ermöglicht. Noch bis in den 1970er und 1980er Jahren wurden die bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheiten durch die Erfahrung von steigenden und verlässlichen Einkommens- und Wohlstandszuwächsen für breite soziale Bevölkerungsschichten akzeptiert. Dies wurde von Ulrich BECK als „Fahrstuhleffekt“ beschrieben (BECK 1986). Seit den 1990er Jahren hingegen kann dieses Versprechen nicht mehr eingelöst werden. Der Fahrstuhl wird zur Rolltreppe (NACHTWEY 2016) und die Gesellschaft spaltet sich zunehmend. Für die wohlhabenden Globalisierungsgewinnler geht es relativ kontinuierlich nach oben, während sich ein zunehmender Teil der unteren und mittleren Schichten trotz erheblicher Anstrengung nicht mehr eigenständig vor Abstiegsgefahren absichern kann. Diese wachsende Gruppe läuft – um im Bild zu bleiben – gegen eine abwärts gerichtete Rolltreppe mit viel Energie an, ohne spürbar aufwärts zu kommen. Das sozial- und wohlfahrtsstaatliche Versprechen einer kontinuierlichen Aussicht auf Verbesserung der eigenen Lebenslage kann nicht mehr in der Art und Weise eingelöst werden wie noch in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts. In der Folge werden nicht nur soziale Differenzen und Polarisierungen verstärkt als ungerecht empfunden, vielmehr erfolgt vielfach ein Identifikationsverlust bis hin zu einer Abwendung von den staatlichen bzw. gesellschaftlichen Institutionen. Dieser Prozess wird dadurch verstärkt, dass die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen u.a. durch die sog. Hartz-IV-Reformen mit einer vollständigen Offenlegung der persönlichen Verhältnisse und einer intensiven Kontrolle verbunden worden ist, was viele Menschen als entwürdigend erleben.

Insbesondere Regionen in Randlage in Bayern sind von einer Gefahr der doppelten Peripherisierung betroffen: Die Regionen, die räumlich in der peripheren Randlage liegen, weisen auch in sozialer Hinsicht Merkmale einer Peripherisierung auf: niedrigere Einkommen, schlechterer Zugang zu Bildung, höhere Verschuldung und geringere Investitionskraft der Kommunen, niedrigere Lebenserwartung, überdurchschnittliche Alterung und Schrumpfung (MIOSGA 2015: 52). Die doppelte Peripherisierung kann als Bedrohung für den territorialen Zusammenhalt gesehen werden, da Menschen sowohl in räumlicher Sicht als auch in sozialer Sicht abgehängt werden.

Eine Politik, die die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Herstellung von Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive begreift, orientiert sich am Zusammenhalt der Gesellschaft und den Teilhabechancen in allen Teilräumen. Das Konzept der Gerechtigkeit beinhaltet folglich eine räumliche und eine individuelle Perspektive (s. Kap. 2). Menschen dürfen nicht aufgrund ihrer sozialen oder räumlichen Herkunft benachteiligt werden. Dabei verfügen die Menschen über unterschiedliche individuelle Ausgangsbedingungen. So sind bspw. Menschen mit gutem Einkommen eher in der Lage, auch in raumstrukturell schwierigen Randbedingungen individuelle Lösungen zu finden, um daraus keine Nachteile zu erfahren. Sie haben die Möglichkeit, die Nachteile über ihre individuelle Ressourcenausstattung zu kompensieren. So können bspw. in peripheren Regionen oder Wohnlagen mangelhafte Angebote im Öffentlichen Verkehr durch die Anschaffung und den Unterhalt von mehreren PKW ausgeglichen und die Zugänge zu Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sichergestellt werden – zumindest solange keine Einschränkungen der PKW-Nutzung bspw. durch gesundheitliche Probleme vorliegen. Hingegen verfügen Menschen mit niedrigen Einkommen und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nicht über die Möglichkeiten, solche individuellen Kompensationsstrategien zu verfolgen. Menschen, die bewusst einen anderen Lebensstil verfolgen und auf die Anschaffung eines

PKW verzichten wollen, haben ebenfalls nur eingeschränkte Gestaltungsoptionen. Aus diesem Beispiel wird deutlich, dass eine mangelhafte Ausstattung mit Angeboten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (hier: Öffentliche Verkehrsmittel), die individuellen Entfaltungschancen der Menschen unterschiedlich beeinflusst. Ungerechtigkeiten entstehen insbesondere für die Menschen, denen keine individuellen Kompensationsmöglichkeiten zu einem vertretbaren Aufwand zur Verfügung stehen. Diese Menschen weisen eine höhere Abhängigkeit von Angebotsqualitäten und Zugängen zu Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge auf und zählen zu den vulnerablen Gruppen der Gesellschaft.

Eine weitere Benachteiligung kann durch die soziale Herkunft und soziale Milieubindungen entstehen. So ist der Zugang junger Menschen zum Bildungssystem stark abhängig vom sozialen Status der Eltern. Die Kinder aus bildungsfernen Schichten oder benachteiligten sozialen Milieus (sog. „Hartz-IV-Milieu“) haben signifikant niedrigere Beteiligungsquoten an weiterführenden Bildungseinrichtungen (Gymnasium, Hochschulen). Folglich genügt es für diese Gruppe nicht, allein in räumlicher Hinsicht vergleichbare Zugänge zu den Bildungseinrichtungen zu haben, es gilt vielmehr, auch soziale Zugangsbarrieren abzubauen. Besonders problematische Verhältnisse entstehen jedoch, wenn sich beides überlagert: wenn zu sozialen und finanziellen Zugangsbarrieren auch noch räumliche Barrieren hinzukommen (schlechte Erreichbarkeit mangels öffentlicher Verkehrsmittel, große Distanzen) ist die Chancengleichheit in besonderem Maße nicht gewährleistet.

In der Konsequenz liefert die Betrachtung von räumlichen Ausstattungsmerkmalen alleine keine ausreichenden Informationen über Gerechtigkeitstatbestände. Die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge oder von Daseinsvorsorgedienstleistungen in guter Qualität, möglichst wohnort-nah und gut erreichbar, sind wesentliche Kriterien für die Verteilungsgerechtigkeit. Aus der Perspektive der Chancengleichheit ist es zudem erforderlich, soziale und materielle Zugangsbarrieren in die Betrachtung mit einzubeziehen und zur Grundlage entsprechender Handlungsstrategien zu machen. Um eine doppelte Peripherisierung zu vermeiden, müssen also räumliche *und* soziale Disparitäten in den Fokus genommen und integriert betrachtet werden. Innerhalb benachteiligter Räume, aber nicht nur dort, sind folglich die Lebensumstände benachteiligter sozialer Gruppen besonders zu beachten. Denn auch innerhalb der Räume, die eine gute oder überdurchschnittliche Qualität in der Ausstattung mit Versorgungs- und Chanceninfrastrukturen aufweisen, erfordern Zugangsbarrieren für sozial benachteiligte Gruppen eine besondere Aufmerksamkeit und sind gezielt zum Gegenstand von Integrationsstrategien zu machen. Eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit ist folglich mit Strategien zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit zu verbinden und muss den Blick auf benachteiligte bzw. verletzte (vulnerable) Gruppen richten.

Vulnerabilität umfasst nach BIRKMANN et al. (2011: 25) „Zustände und Prozesse, die die Ausgesetztheit, Anfälligkeit sowie die Reaktionskapazitäten eines Systems oder Objekts hinsichtlich des Umgangs mit Gefahren [...] bedingen“. Vulnerabilität entsteht nicht nur durch Naturgefahren, sondern auch durch interne, in der Gesellschaft liegende Faktoren (CHRISTMANN et al. 2011: 3). Vulnerabilität ist ein Zustand, der durch Anfälligkeit, Unsicherheit und Schutzlosigkeit geprägt ist. Systeme und Menschen sind verwundbar, wenn sie Probleme haben, Krisen, Schocks oder Stress zu bearbeiten und zu bewältigen (SCHNEIDER 2015).

Das Konzept der Lebenslagen hat seinen begrifflichen Ursprung in den 1930er Jahren bei Otto Neurath und erfährt seit den 1980er Jahren eine Renaissance (SCHMIDTKE 2005: 16, 18). Es „steht außer Frage – und darüber besteht inzwischen auch in Wissenschaftskreisen Einigkeit – dass dem Konzept der Lebenslage eine hohe Potenzialität bescheinigt wird und es für eine adäquate Beschreibung sozialer Gesellschaftsgefüge als bisher wertvollstes Analyseinstrument gilt“ (SCHMIDTKE 2005: 15). Das Konzept der Lebenslagen ist in der gegenwärtigen Forschungslandschaft im Bereich der Sozialstrukturanalyse zu verorten. Thomas HINZ und Jutta ALLMENDINGER verwenden den Lebenslagen-Ansatz zur Darstellung

der sozialen Lagen in Bayern (HINZ und ALLMENDINGER 1999). Der Lebenslagen-Ansatz ist besonders geeignet, sich vulnerablen Bevölkerungsgruppen aus einer Subjektperspektive anzunähern, da er

1. materielle und soziale Bereiche zusammen untersucht,
2. den Blick auf Handlungsressourcen/ individuelle Gestaltungsspielräume bzw. im Umkehrschluss auf Handlungsrestriktionen und subjektive Einstellungen lenkt und
3. damit normative Fragen nach Mindeststandards und Fragen der Gerechtigkeit, „Menschenwürde und Solidarität und einer daraus abgeleiteten politischen Handlungsprogrammatisierung“ verknüpft (in Anlehnung an: HINZ und ALLMENDINGER 1999: 15, 21).

Grundbestandteile des Lebenslagen-Ansatzes sind (HINZ und ALLMENDINGER 1999: 21 ff.):

Eine multidimensionale und damit verbundene multikausale Perspektive: Die Lebenslage einer Person wird durch eine Vielzahl von Dimensionen geprägt, die für Anzahl und Qualität der Handlungsoptionen bei der Erfüllung von Grundbedürfnissen wichtig sind. So unterscheiden HINZ und ALLMENDINGER (1999: 23) die materielle Lebenslage (materiell-ökonomische Ressourcen), soziale Lebensformen und soziale Versorgung (soziale Beziehungen, die Menschen als Ressourcen nutzen können) und die gesellschaftliche „Beteiligung“ (Ausmaß, in dem gesellschaftliche Angebote im kulturellen und politischen Bereich erkannt und genutzt werden). Dem materiell-ökonomischen Einkommen kommt eine besondere Bedeutung zu, denn es gewährt Zugang zu anderen gesellschaftlichen Ressourcen. D.h. eine Unterversorgung in einer Dimension kann die Versorgung in anderen Dimensionen beeinflussen. Damit fragt der Lebenslagen-Ansatz ausdrücklich nach möglichen Rückkoppelungen von Kausalbeziehungen und ermöglicht sozialpolitische Interventionsstrategien: Wenn z.B. Verlaufsstudien ergeben, dass „Bildungsarmut“ ein vorgängiger Verursacher von Arbeitsmarktrisiken und nachfolgender Einkommensarmut ist, können präventive Maßnahmen zur Armutsvermeidung mit größerer Wirksamkeit im Bereich der Bildungspolitik implementiert werden.

Eine **Subjektorientierung des Lebenslagen-Ansatzes:** Sie ermöglicht eine realitätsbezogene Auseinandersetzung mit Fragen sozialer Lagen, indem subjektive Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen einbezogen werden. Nur wenn man die subjektive Seite der Lebenslagen kennt, also weiß, wie diejenigen „äußeren Umstände“, die für die Bestimmung der Lebenslagen bedeutsam sind, auch tatsächlich wahrgenommen werden, sind sinnvolle Aussagen zu sozialen Problemen und ihrer sozialpolitischen Bearbeitung möglich. Das Einnehmen einer Subjektperspektive bedeutet nicht die Entstehung sozialer Problemlagen als „individualisiert“ anzusehen. Vielmehr gilt es, im Lebenslagenansatz soziale Problemlagen bzw. vulnerable Lebenslagen, die zum großen Teil strukturelle Ursachen haben, mit individuellen Bewältigungsstrategien zu verkoppeln und darauf aufbauend sozialstaatliche Maßnahmen zu konzipieren.

Eine **normative Komponente:** der Lebenslagenansatz schlägt auch die Brücke über die politische Diskussion von Versorgungsstandards hin zu grundlegenden Fragen der Ungleichheit: Wieviel Armut bzw. vulnerable Lebenslagen darf eine Gesellschaft erzeugen oder zulassen, ohne ihr Selbstverständnis als Sozialstaat zu verlieren? Welche Daseinsvorsorgeleistungen für welche vulnerablen Lebenslagen dienen am besten der Befriedigung von Grundbedürfnissen, der gesellschaftlichen Integration und der individuellen Selbstentfaltung?

Der Lebenslagen-Ansatz ermöglicht auch das Einnehmen **einer dynamischen bzw. Lebenslaufperspektive** (LEIBFRIED et al. 1995): Was sind die Wege in die Armut / in vulnerable Lebenslagen und auch aus der Armut? Auf Grundlage repräsentativer Längsschnittdaten wurden in den 1990er Jahren individuelle Armutsverläufe systematisch betrachtet. Die erzielten Ergebnisse zeigen, dass Armut sowohl verzeitlicht als auch sozial entgrenzt ist“ (LEISERING 1995): Die Mehrheit der Betroffenen ist kurzfristig bzw. vorübergehend in einer Armutslage, d.h. Lebenslagen können sich in unterschiedlichen Lebensphasen

verändern. „Armut reicht als auch zeitweise erlebte Lage und mehr oder weniger latentes Risiko in mittlere Schichten hinein [und] ist nicht beschränkt auf traditionelle Randgruppen der Gesellschaft“ (LEISERING 1995: 71).

Der Bayerische Sozialbericht von 1998 identifiziert auf der Basis der empirischen Auseinandersetzung mit den Ressourcendimensionen Kumulationen sozialer Problemlagen bei bestimmten Bevölkerungsgruppen (Alleinerziehende und kinderreiche Familien, ältere Menschen, Arbeitslose, Pflegebedürftige und Behinderte, Ausländer und Zuwanderer) (ALLMENDIGER und HINZ 1998: 25). Bei diesen Bevölkerungsgruppen seien sozialpolitische Handlungsbedarfe besonders deutlich bzw. mit größerer Häufigkeit hervorgetreten. Für die Auseinandersetzung im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse haben wir im Folgenden neben den Alleinerziehenden und älteren, von Armut bedrohten Menschen, das wachsende Segment der prekär Beschäftigten, Geringverdienende und Jugendliche bzw. junge Erwachsene herangezogen. Insbesondere die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen schieben uns relevant, da diese aufgrund ihrer biographischen Situation unter hohem Veränderungsdruck stehen und an einem Punkt der Lebensführung angelangt sind, an dem wichtige Entscheidungen getroffen werden (Ausbildung, Wohnort- und Arbeitsplatzwahl, Familiengründung, Abwanderung etc.), die in hohem Maße von Infrastrukturangeboten der Daseinsvorsorge beeinflusst werden.

4.2 Differenzierung nach Lebensphasen und (vulnerablen) Lebenslagen

Im Folgenden werden beispielhaft unterschiedliche Lebenslagen von Personen oder Personengruppen skizziert, die man als sozial verletzlich, wirtschaftlich labil oder als prekär bezeichnen kann. Dies soll dazu dienen, aus diesen Lebenslagen heraus Anforderungen an Infrastrukturausstattungen und die Daseinsvorsorge im weitesten Sinne zu stellen, um auch diesen Personen(gruppen) einen Rahmen zu sichern, der wirtschaftlich, sozial und gesellschaftlich stabilisierte Lebensverhältnisse zulässt.

Dabei werden folgende Lebenslagen besonders betrachtet, die eine hohe Vulnerabilität aufweisen:

- Alleinerziehende
- Jugendliche und junge Erwachsene
- Ältere, insbesondere von Altersarmut bedrohte oder betroffene Menschen
- Prekär Beschäftigte, deren Anteil seit den Arbeitsmarktreformen im Zuge der Agenda 2010 stark erhöht hat
- Familien in prekären Lebenslagen, die von Armut bedroht sind.

Die Charakteristika der jeweiligen Lebenslagengruppen und ihre spezifische Vulnerabilität werden im Folgenden beschrieben. Im Hinblick auf die Aufgabestellung, Vorschläge für eine Messung bzw. ein Monitoringsystem zu erarbeiten, werden Indikatoren angeführt und diskutiert, die dazu beitragen sollen, die Lebenslagen zutreffend zu erfassen. Anschließend wird im Hinblick auf die Daseinsvorsorge und die räumliche Gerechtigkeit diskutiert, was aus der Betrachtung von Lebenslagen für Konsequenzen abzuleiten sind.

4.2.1 Lebenslagen Alleinerziehende

Die Lebenslage von Alleinerziehenden, bei denen die alleinige Aufgabe für Kindererziehung und -betreuung, Einkommenserzielung sowie Haushaltsführung liegt, kennzeichnet eine heterogene Lebensform. Alleinerziehende repräsentieren ein Fünftel aller Familien (20,3 %) bundesweit – mit wachsendem Anteil: es gibt 1,6 Millionen Alleinerziehende mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren im Haushalt, 2,3 Millionen Kinder unter 18 Jahren leben in Einelternfamilien. Die Hauptursache bildet die

Trennung bzw. die Scheidung der Eltern, 14 Prozent sind von Anfang an Alleinerziehende. Durch den Tod der Partnerin oder des Partners sind 5 Prozent der Alleinerzieher-Haushalte entstanden.

Alleinerziehende sind zum ganz überwiegenden Teil weiblich (90 % Mütter) und durchschnittlich etwas älter als Mütter in Paarfamilien.

Das Alleinerzieher-Dasein ist in der Regel nicht auf Dauer angelegt: für etwa ein Drittel der Alleinerzieher-Haushalte gilt dieser Status für weniger als drei Jahre und für etwa die Hälfte weniger als acht Jahre.

Von ihren Bildungsvoraussetzungen unterscheiden sich Alleinerziehende kaum von den Müttern in Paarbeziehungen: 93 Prozent haben einen Schulabschluss, 70 Prozent einen beruflichen Bildungsabschluss. Einen explizit niedrigen Bildungsabschluss hat „nur“ etwa ein Viertel (23 %) der alleinerziehenden Mütter, deren Anteil ist bei Müttern in Paarfamilien deutlich geringer (16 %).

Zweidrittel der Alleinerziehenden hat ein Kind, 70 Prozent dieser Kinder sind im schulpflichtigen Alter. Drei Viertel der Alleinerziehenden erhält keinen oder weniger als den zustehenden Kindesunterhalt. Der Unterhaltsvorschuss kann diesen Einkommensausfall nur begrenzt auffangen wegen seiner zeitlichen Begrenzungen (bis zum 12. Lebensjahr, für max. 72 Monate).

So kommt den Alleinerziehenden der Status der mehr oder weniger alleinigen Familienernährerinnen zu. Bei der Mehrheit der alleinerziehenden Mütter (58 %) bildet das Erwerbseinkommen den überwiegenden Lebensunterhalt. Doch dieses Einkommen reicht nicht aus, um die Familie ernähren zu können, so dass ergänzende Transferleistungen hinzukommen müssen; gut ein Drittel der Alleinerziehenden (35 %) sind Aufstockerinnen im SGB II.

Gravierender Unterschied zwischen Alleinerzieherhaushalten und Paarhaushalten ist das Armutsrisiko. Bei Alleinerziehenden liegt die Armutsquote bei 42 Prozent, bei den Paarhaushalten dagegen bei rd. 10 Prozent – wobei die Schere seit 2005 noch weiter auseinandergeht: für Alleinerziehende betrug der Anstieg seitdem rd. 6,6 Prozent, für Paare mit Kindern ist die Armutsquote hingegen um 11 Prozent gesunken.

Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Suche nach einer angemessenen und bezahlbaren Wohnung auf dem Wohnungsmarkt. Vermieter haben vielfach Vorbehalte gegenüber Alleinerziehenden.

Die Perspektive des weiteren Lebens- und Erwerbsverlaufs von Alleinerziehenden hat vielfach ihre Weichenstellung schon vor der Trennung, also in der ehelichen Arbeitsteilung erfahren. Die Schwierigkeiten der Existenzsicherung nach der Trennung resultieren meist aus der vor der Trennung gelebten traditioneller Arbeitsteilung in der Familie. Die Teilzeit ist die häufigste Form der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen in Paarfamilien. Nach der Trennung muss zumeist versucht werden, den Unterhalt durch eine Ausweitung des Erwerbsumfangs resp. durch den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu sichern. Die Erwerbstätigenquote bei alleinerziehenden Müttern liegt bei durchschnittlich 70 Prozent. Je älter die Kinder und je höher der Bildungsabschluss, desto höher ist auch die Erwerbstätigenquote. Alleinerziehende arbeiten häufiger in Vollzeit (45 %) als Mütter in Paarbeziehungen (30 %).

Die Kinderbetreuung ist für Alleinerziehende existenziell; ohne Schulhort oder Kita ist keine auskömmliche Erwerbs-, aber auch Hausarbeit möglich. Ein Dauerkonflikt stellt die fehlende Passung der Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen mit den Arbeitszeiten dar.

Alleinerziehende leben in einem ständigen Zeitkonflikt; sie leisten einen täglichen Spagat zwischen Haushalt, Job und Kindererziehung. Pro Werktag werden durchschnittlich 11 Stunden bezahlte und unbezahlte Arbeit geleistet. Alleinerziehende sind damit die am stärksten belastete Familienperson,

die beständig einen Ausweg aus der Zwickmühle: mehr Zeit für das Kind = weniger Zeit für den Job = weniger Geld (und umgekehrt) suchen muss.

Die Lebenslagen von Alleinerzieher-Haushalten ließen sich signifikant verbessern, wenn eine Reihe von politischen Handlungsmaßnahmen zu ihren Gunsten ergriffen würden:

- Auf dem Infrastruktursektor geht es um den Ausbau qualitativ hochwertiger ganztägiger, beitragsfreier Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter, aber auch für Schulkinder. Wesentlich ist auch das Angebot eines kostenlosen Mittagessens für diese Kinder.
- Auf dem Bildungssektor geht es um den Ausbau von Ganztagschulen und die Gewährung der Lernmittelfreiheit.
- Auf dem Arbeitsmarkt geht es um eine Mehrung der Teilzeitangebote für Ausbildung und Qualifizierung.
- Der Unterhaltsvorschuss sollte, wie ein Gesetzesvorhaben von 2016 vorsieht, statt bis zum 12. nun bis zum 18. Lebensjahr des Kindes gewährt werden, und auch nicht wie bisher für 72 Monate, sondern ohne Begrenzung der Bezugsdauer.
- Auf dem Wohnsektor geht es um die Verbesserung des sozialen Wohnungsbaus und dessen erleichterter Zugang für Alleinerzieher-Haushalte.

Quelle: Miriam HOHEISEL (VAMV): „Lebenslage Alleinerziehender – Zahlen und Fakten“. Vortrag auf der Fachtagung „Alleinerziehende nicht allein lassen – Herausforderungen und Perspektiven“ am 21.09.2016, Potsdam.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V.

Tabelle 13: Mögliche Indikatoren zur Lebenslage Alleinerziehender

Indikator:	Kinderärzte je 100.000 Kinder: Kinderärzte je 100.000 Einwohner unter 15 Jahren
Algorithmus:	$\text{Kinderärzte} <\text{Zeitpunkt}> / \text{E bis} < 15 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> \times 100.000$
Interpretation:	Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung in der jeweiligen Spezialisierung.
Indikator:	Betreuungsquote Kleinkinder: Anteil der Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen an den Kindern der entsprechenden Altersgruppe
Algorithmus:	$\text{Kinder} < 3 \text{ Jahre in Tageseinrichtungen} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Kinder} < 3 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation:	Es werden Angaben zu den in den Tageseinrichtungen betreuten Kindern als Individualdaten eingeholt. Der Indikator ermöglicht einen Überblick über die Nachfragesituation bei der Betreuung von Kleinkindern in Kindertageseinrichtungen
Indikator:	Ganztags-Betreuungsquote Kleinkinder: Anteil der Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen mit einer Betreuungszeit von 7 und mehr Stunden pro Tag an den Kindern der entsprechenden Altersgruppe
Algorithmus:	$\text{Kinder} < 3 \text{ Jahre in Tageseinrichtungen mit einer Betreuungszeit über 7 Stunden täglich} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Kinder} < 3 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation:	Es werden Angaben zu den in den Tageseinrichtungen betreuten Kindern als Individualdaten eingeholt. Der Indikator ermöglicht einen Überblick über die Nachfragesituation bei der Ganztagsbetreuung von Kleinkindern in Kindertageseinrichtungen.
Indikator:	Betreuungsquote Vorschulkinder: Anteil der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen an den Kindern der entsprechenden Altersgruppe
Algorithmus:	$\text{Kinder} 3 - < 6 \text{ Jahre in Tageseinrichtungen} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Kinder} 3 - < 6 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation:	Es werden Angaben zu den in den Tageseinrichtungen betreuten Kindern als Individualdaten eingeholt. Der Indikator ermöglicht einen Überblick über die Nachfragesituation bei der Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Kindertageseinrichtungen

Indikator:	Ganztags-Betreuungsquote Vorschulkinder: Anteil der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen mit einer Betreuungszeit von 7 und mehr Stunden pro Tag an den Kindern der entsprechenden Altersgruppe
Algorithmus:	$\frac{\text{Kinder 3 -< 6 Jahre in Tageseinrichtungen mit einer Betreuungszeit über 7 Stunden täglich <Zeitpunkt>}}{\text{Kinder 3-< 6 Jahre <Zeitpunkt>} \times 100}$
Interpretation:	Es werden Angaben zu den in den Tageseinrichtungen betreuten Kindern als Individualdaten eingeholt. Der Indikator ermöglicht einen Überblick über die Nachfragesituation bei der Ganztagsbetreuung von Kindern im Vorschulalter in Kindertageseinrichtungen.

4.2.2 Lebenslagen Jugendliche und junge Erwachsene

„Jugend“ selbst ist streng genommen keine Lebenslage, sondern ein Lebensabschnitt. Nach deutschem Recht sind dies Menschen zwischen 14 bis 18 Jahren, nach UN-Definition Menschen, die älter als 15 und jünger als 25 Jahre sind, wobei sie bis 19 Jahre als Teenager und bis 24 Jahre als junge Erwachsene gelten. Auch bilden Jugendliche keine einheitliche soziale Gruppe, sondern man findet unter ihnen, genauso wie in anderen Sozial- und Altersgruppen, differenziert nach Lebenswelten, Entwicklungsgeschichte und Lebenschancen höchst unterschiedliche Persönlichkeiten, Interessen und Lebensstile.

Generell hat in den letzten Jahrzehnten ein Wandel in der Priorisierung sozialer Ziele der Jugendlichen stattgefunden. In ihrer Wertschätzung haben die privaten Lebensbereiche (die familialen Beziehungen und sozialen Netzwerke) ebenso wie Bildung und Arbeit an Gewicht gewonnen – vermutlich als Reaktion darauf, dem wachsenden Leistungs- und Konkurrenzdruck sowie der gestiegenen Unsicherheit über die Planbarkeit von Ausbildungs- und Berufswegen standzuhalten.

In der jugendtypischen Entwicklungsphase müssen eine Vielzahl von Aufgaben individuell bewältigt werden, etwa körperliche und psychische Veränderungen, die Ausprägung der Geschlechterrollen, die Ablösung von den Eltern, die Bewältigung emotionaler Unabhängigkeit und der Aufbau außerfamilialer Sozialbeziehungen, die Vorbereitung auf das Berufsleben, den Erwerb von Verantwortungsfähigkeit und eine gemeinwohlorientierte Haltung, die Ausprägung eines Werterahmens und eine ethische Perspektive, der Aufbau einer eigengestalteten Intimität und einer positiven Sexualität und vieles andere. Dies findet in einem sich wandelnden gesellschaftlichen Umfeld statt, das von einer Vielzahl ungehemmter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Trends geprägt ist, die für Jugendliche Chancen, aber auch risikobehaftete „Freiheiten“ bieten.

Aber auch die „Lebenswelt Familie“ der Kinder und Jugendlichen unterliegt einem Wandel. Kennzeichen sind u.a. kleinere Familien aufgrund sinkender Geburtenraten mit der Folge von Eltern- statt kinderreicher Familien; steigende Scheidungsraten, so dass familiale Ressourcen verknappen: Eltern taugen kaum als Vorbilder, es gibt kaum soziale Netze; steigende Erwerbstätigkeit von Müttern (Zwei-Verdiener-Familien); Pluralisierung der Familienformen: Zunahme von Stief- bzw. Patchworkfamilien; veränderte Erziehungsziele und -haltungen mit der Folge der Verunsicherung und Überforderung der Eltern (Bedarf an Erziehungsberatung) u.v.m.

Für eine auf Chancengleichheit abzielende Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte sich ein Monitoring nicht nur, aber vor allem jene Jugendliche in Lebenslagen in den Fokus nehmen, die so prekär sind, dass von Chancengerechtigkeit keine Rede sein kann. In Deutschland leiden rd. 2,4 Mio. Kinder und Jugendliche unter Kinder- und Jugendarmut – Tendenz steigend –; die 19 bis 25-Jährigen sind die Gruppe mit der höchsten Armutsquote in Deutschland. Armutsursache ist zumeist Folge davon, dass sie in Haushalten von Alleinerziehenden leben. Diese stellen 18 Prozent der Haushalte mit Kindern, Lebensgemeinschaften mit Kindern stellen weitere 8 Prozent dieser Haushalte.

Wenn Jugendliche mit familialen Risiken aufwachsen, zeigt sich dies oft an diesen Kriterien:

- weder Vater noch Mutter verfügen über einen Berufs- oder einen höheren *Schulabschluss*,
- zumindest vorübergehend sind beide Elternteile *zugleich nicht erwerbstätig*,
- das Einkommen des Familienhaushalts liegt unter der Grenze zur *Armutgefährdung* (weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens).

Das heißt zwar zum einen, dass 70 Prozent der Kinder von derartigen Risiken verschont bleiben, aber auch, dass rd. 30 Prozent der unter 18-Jährigen (im Bundesdurchschnitt) einem Elternhaus entstammen, das mindestens eines dieser Kriterien erfüllt. 3,5 Prozent der unter 18-Jährigen ist von allen drei Risikolagen zugleich betroffen. Und diese prekären Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen sind nicht schicksalhaft, sondern strukturell bedingt: lediglich 90 von 1.000 Neugeborenen waren (2007) Kinder von Müttern mit einem akademischen Abschluss, 539 Babys hatten Müttern ohne Erwerbseinkommen, weitere 217 Babys stammten von Müttern mit Geringverdienst. In der Summe werden mehr als 75 Prozent des gesamten Nachwuchses im Bundesdurchschnitt von Müttern in benachteiligten Lebensverhältnissen geboren.

Das zeitigt Folgen für die Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Diese zeigen sich z.B. in gesundheitlichen Problemlagen. Diese Kinder sind häufiger von Übergewicht und Adipositas betroffen, treiben seltener regelmäßig Sport und verbringen mehr Freizeit vor dem Bildschirm, zeigen häufiger Verhaltensauffälligkeiten, haben häufiger psychische Probleme und Essstörungen, weisen eine höhere Gewaltbelastung auf, nehmen Früherkennungsuntersuchungen seltener wahr und weisen häufiger ein Aufmerksamkeitsdefizit bzw. Hyperaktivitätsstörungen auf.

Ein Monitoring sollte sich vor allem auf die Lebenswelten dieser Kinder- und Jugendlichen in prekären Lebenslagen konzentrieren. In der „Lebenswelt Schule“ erfahren sie in der Regel Benachteiligung beim schulischen Lernen und mangelnden schulischen Erfolg; weiterführende Schulen oder gar der Zugang zu Hochschulen oder Universitäten bleibt ihnen dadurch verschlossen. Dementsprechend reduziert sich der Zugang ins Berufsleben und die berufliche Ausbildung zumeist auf Ausbildungsgänge, die wenig eigene Gestaltungsfreiheiten und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten erlauben – mit entsprechenden geringen Einkommensmöglichkeiten, was wiederum Folgen hat, später selber eine Familie gründen zu wollen. Solange diese Kinder und Jugendlichen noch bei den Eltern wohnen, leiden sie oft unter den beengten Wohnverhältnissen, die individuelle Rückzugsmöglichkeiten und einen ungestörten Lernort zuhause kaum zulassen. Während der beruflichen Ausbildung sind diese Jugendlichen aus finanziellen Gründen vielfach noch aufs Wohnen bei den Eltern angewiesen; sie müssen deshalb oftmals lange Pendelwege zu ihrer Ausbildungsstelle in Kauf nehmen – mit entsprechenden Kosten- und Zeitbelastungen.

Die „Lebenswelt Freizeit“ wird viel durch die Nutzung digitaler Medien für Spiele und Ablenkung bestimmt – vielfach unkontrolliert durch die Eltern. Andere Freizeitaktivitäten sind meist mit zusätzlichen Kosten verbunden, die deshalb vielfach unterbleiben.

Quellen: „JUGENDLICHE LEBENSWELTEN unter der Lupe – Gesundheit im Fokus“, Vortrag von Prof. Dr. Peter Paulus, Institut für Psychologie der Universität Lüneburg, auf der Tagung „Lebenswelt(en) Jugend“ vom 14.-16. Oktober 2013 in Eisenstadt;

„UND WER FRAGT UNS?“ Schule und die Lebenswelten von Jugendlichen. Netzwerk Bildung. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) o.O., O.J.;

JUNGE DEUTSCHE 2015 – eine Studie von Data Jockey über Die Lebenswelten und das Erwachsenwerden der jungen Deutschen www.jungedeutsche.de/jd1

Tabelle 14: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung jüngerer Menschen (unter 25 Jahren):

Arbeitslosigkeit:

Indikator:	Anteil jüngere Arbeitslose: Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den Arbeitslosen in %
Algorithmus:	$\text{Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{Arbeitslose} * 100$
Interpretation:	Ausmaß der Arbeitslosigkeit junger Erwerbspersonen. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.
Indikator:	Jüngere Arbeitslose: Arbeitslose unter 25 Jahren je 1.000 Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren
Algorithmus:	$\text{Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{Einwohner } 15 < 25 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation:	Ausmaß der Betroffenheit junger Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.
Indikator:	Entwicklung jüngere Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen unter 25 Jahren in %
Algorithmus:	$(\text{Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$
Interpretation:	Ausmaß der Betroffenheit junger Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.
Indikator:	Anteil weibliche jüngere Arbeitslose: Anteil der weiblichen Arbeitslosen unter 25 Jahren an den weiblichen Arbeitslosen in %
Algorithmus:	$\text{Weibl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{weibl. Arbeitslose} * 100$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
Indikator:	Weibliche jüngere Arbeitslose Weibliche Arbeitslose unter 25 Jahren je 1.000 weibliche Einwohner von 15 bis unter 25 Jahre
Algorithmus:	$\text{Weibl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{weibl. Einwohner } 15 < 25 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
Indikator:	Entwicklung weibliche jüngere Arbeitslose Entwicklung der Zahl der weiblichen Arbeitslosen unter 25 Jahren in %
Algorithmus:	$(\text{Weibl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{weibl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{weibl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
Indikator:	Anteil männliche jüngere Arbeitslose Anteil der männlichen Arbeitslosen unter 25 Jahren an den männlichen Arbeitslosen in %
Algorithmus:	$\text{Männl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{männl. Arbeitslose} * 100$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
Indikator:	Männliche jüngere Arbeitslose Männliche Arbeitslose unter 25 Jahren je 1.000 männliche Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren
Algorithmus:	$\text{Männl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} / \text{männl. Einwohner } 15 < 25 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
Indikator:	Entwicklung männliche jüngere Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der männlichen Arbeitslosen unter 25 Jahren in %
Algorithmus:	$(\text{Männl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{männl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{männl. Arbeitslose} < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$
Interpretation:	Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Arbeitslosenquote weibliche Jüngere:** Anteil der weiblichen Arbeitslosen unter 25 Jahren an den weiblichen zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahre in %

Algorithmus: Weibliche Arbeitslose < 25 Jahre / weibliche zivile Erwerbspersonen < 25 Jahre * 100

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann

Indikator: **Arbeitslosenquote männliche Jüngere:** Anteil der männlichen Arbeitslosen unter 25 Jahren an den männlichen zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahre in %

Algorithmus: Männliche Arbeitslose < 25 Jahre / männliche zivile Erwerbspersonen < 25 Jahre * 100

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Transferleistungsbezieher

Indikator: **Jüngere erwerbsfähige Leistungsberechtigte:** Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren im Rechtskreis SGB II an den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II in %

Algorithmus: Arbeitslose im Rechtskreis SGB II unter 25 Jahre <Zeitpunkt> / Arbeitslose im Rechtskreis SGB II <Zeitpunkt> x 100

Interpretation: Am 1. Januar 2005 wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von einer neuen Sozialleistung abgelöst, der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II). Es wird umgangssprachlich oft als "Hartz IV" bezeichnet und fasst - wie im zugrundeliegenden Hartz-Konzept - die frühere Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) auf dem Leistungsniveau des Existenzminimums zusammen. Trotz der Bezeichnung als Arbeitslosengeld ist Arbeitslosigkeit keine Voraussetzung, um Arbeitslosengeld II zu erhalten; es kann auch ergänzend zu anderem Einkommen und dem Arbeitslosengeld I bezogen werden. Zivile Erwerbspersonen: Erwerbstätige und Erwerbslose

Bevölkerungsanteil Jugendliche und junge Erwachsene (15 bzw. 18 bis 25 Jahre)

Indikator: **Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren:** Anteil der Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren an den Einwohnern in %

Algorithmus: $E_{15-25 \text{ Jahre}} < \text{Zeitpunkt} > / E < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Jugendliche und junge Erwachsene. Bildungs- und Ausbildungspotenzial.

Indikator: **Anteil Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren:** Anteil der Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren an den Einwohnern in %

Algorithmus: $E_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{Zeitpunkt} > / E < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Erwerbspotenzial jüngerer Erwerbsfähiger, ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Erwerbsmöglichkeiten und Erwerbswünsche. Bildungs- und Ausbildungspotenzial.

Indikator: **Entwicklung Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren:** Entwicklung der Zahl der Einwohner 18 bis unter 25 Jahre in %

Algorithmus: $(E_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - E_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / E_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{Ausgangszeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Veränderung des Erwerbspotenzials jüngerer Erwerbsfähiger, ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Erwerbsmöglichkeiten und Erwerbswünsche. Bildungs- und Ausbildungspotenzial.

Indikator: **Anteil weibliche Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren:** Anteil der weiblichen Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %

Algorithmus: $W_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{Zeitpunkt} > / E_{18-25 \text{ Jahre}} < \text{Zeitpunkt} >$

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Entwicklung weibliche Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren:** Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 18 bis unter 25 Jahre in %

Algorithmus: $(\text{weibl. E 18 -<25 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - weibl. E 18 -< 25 Jahre <Ausgangszeitpunkt>}) / \text{weibl. E 18 -< 25 Jahre <Ausgangszeitpunkt>} \times 100$
 Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Schulische Ausbildung: ohne Abschluss

Indikator: **Schulabgänger ohne Abschluss:** Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern in %

Algorithmus: $\text{Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss <Zeitpunkt> / Schulabgänger <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial.

Indikator: **Weibliche Schulabgänger ohne Abschluss:** Anteil der weiblichen Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern ohne Abschluss in %

Algorithmus: $\text{Weibl. Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss <Zeitpunkt> / Schulabgänger ohne Abschluss <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Männliche Schulabgänger ohne Abschluss:** Anteil der männlichen Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern ohne Abschluss in %

Algorithmus: $\text{Männl. Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss <Zeitpunkt> / Schulabgänger ohne Abschluss <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Berufliche Ausbildung jüngerer Menschen (15-25 Jahre)

Indikator: **Auszubildende je 100 Einwohner:** 15-25 Jahre Auszubildende **am Wohnort** je 100 Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren in %

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte Auszubildende am WO <Zeitpunkt> / E 15 bis unter 25 J <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Auszubildende sv Beschäftigte am Wohnort. Beteiligung an beruflicher Qualifikation in der entsprechenden Altersgruppe.

Indikator: **Auszubildende je 1.000 SV Beschäftigte:** Auszubildende je 1.000 SV-Beschäftigte

Algorithmus: $\text{Auszubildende SV Beschäftigte <Zeitpunkt> / SV Beschäftigte <Zeitpunkt>} \times 1.000$

Interpretation: Auszubildende **am Arbeitsort**, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig sind zur Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenversicherung nach dem Arbeitsförderungsgesetz AFG) oder für die von den Arbeitgebern Beitragsanteile zu den gesetzlichen Rentenversicherungen zu entrichten sind.

Indikator: Anteil **weibliche** SV-Beschäftigte **Auszubildende:** Anteil der weiblichen Auszubildende an den Auszubildenden in %

Algorithmus: $\text{Weibliche Auszubildende SV Beschäftigte <Zeitpunkt> / Auszubildende SV Beschäftigte <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: s.o.

Indikator: Anteil **männliche** SV-Beschäftigte **Auszubildende:** Anteil der männlichen Auszubildende an den Auszubildenden in %

Algorithmus: $\text{Männliche Auszubildende SV Beschäftigte <Zeitpunkt> / Auszubildende SV Beschäftigte <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: s.o.

Tabelle 15: Weitere Indikatoren zur Identifizierung von Lebenslagen jüngerer Menschen

Bildungswanderung

Indikator:	Bildungswanderer: Binnenwanderungssaldo der Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren je 1.000 Einwohner der Altersgruppe
Algorithmus:	$(\text{Zuzüge} - \text{Fortzüge der 18-}<25\text{-jährigen innerhalb der Bundesrepublik } <\text{Zeitraum}>) / E_{18-}<25 \text{ Jahre } <\text{Zeitpunkt}> \times 1.000$
Interpretation:	Näherungsmaß für schulische und berufliche Ausbildungswanderung bzw. entsprechende Disparitäten. Ausprägungen werden deutlich durch die Hochschulstandorte geprägt. Durch unterschiedliche Handhabung von Haupt- und Nebenwohnsitzen ist die Vergleichbarkeit teilweise erschwert. Die Salden werden aus den Zu- und Abgängen während des angegebenen Zeitraums gebildet und auf die Endbevölkerung dieses Zeitraums bezogen. Die Zuverlässigkeit der Wanderungssalden wird durch die Untererfassung bei den An- und Abmeldungen beeinträchtigt. Es können örtliche bzw. regionale Verzerrungen auftreten: Aus- und Übersiedler bzw. Asylbewerber werden in den zentralen Aufnahmestellen der ‚Anlaufregionen‘ als Außenwanderungsgewinne erfasst, während die anschließenden Fortzüge aus den Aufnahmeorten bzw. -regionen als Binnenwanderungsverluste registriert werden. Diese Diskrepanz (extrem hohe positive Außenwanderungssalden, extrem hohe negative Binnenwanderungssalden) gilt besonders u.a. für die Landkreise Freudenstadt, Göttingen, Osnabrück, Ostprignitz-Ruppin, Fürth und Rastatt und sollte bei der Interpretation der Indikatoren berücksichtigt werden. Nur An- und Abmeldungen mit Hauptwohnsitz.
Indikator:	Weibliche Bildungswanderer: Binnenwanderungssaldo der weiblichen Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren je 1.000 weibliche Einwohner der Altersgruppe
Algorithmus:	$(\text{Zuzüge} - \text{Fortzüge der weibl. 18-}<25\text{-jährigen innerhalb der Bundesrepublik } <\text{Zeitraum}>) / \text{weibl. } E_{18-}<25 \text{ Jahre } <\text{Zeitpunkt}> \times 1.000$
Interpretation:	s. o.
Indikator:	Männliche Bildungswanderer: Binnenwanderungssaldo der männlichen Einwohner von 18 bis unter 25 Jahren je 1.000 männliche Einwohner der Altersgruppe
Algorithmus:	$(\text{Zuzüge} - \text{Fortzüge der männl. 18-}<25\text{-jährigen innerhalb der Bundesrepublik } <\text{Zeitraum}>) / \text{männl. } E_{18-}<25 \text{ Jahre } <\text{Zeitpunkt}> \times 1.000$
Interpretation:	s. o.

4.2.3 Lebenslagen älterer Menschen (von Altersarmut bedroht)

„Die“ Lebenslage „der“ Älteren gibt es nicht, vielmehr sind auch ihre Lebenslagen sehr heterogen. Zu unterscheiden ist bei der älteren Bevölkerung vor allem zwischen

- den „jungen Alten“, den „mittleren Alten“ und den „Hochaltrigen“,
- älteren Frauen und älteren Männern,
- der Staatsangehörigkeit bzw. dem Migrationshintergrund,
- den Wohnbedingungen,
- der gesundheitlichen Lage,
- dem Familienstand und der familiären und sozialen Einbindung,
- der sozialen und vormaligen beruflichen Position und
- den Einkommens- und Vermögensverhältnissen.

Lange galten die Älteren in der Gesellschaft als weitgehend inaktive und bedürftige Personen. Diesem negativen Altersbild geradezu entgegengesetzt ist das aktuelle Bild der „silver generation“, den gesunden, fitten, aktiven und finanziell wohl versorgten Alten.

Die materielle und soziale Situation der Älteren hat sich im Vergleich zu früher deutlich verbessert. Im Durchschnitt gelten die Einkommens- und Versorgungslage sowie die Wohnbedingungen der älteren Generation als gut. Mit der gestiegenen Lebenserwartung hat sich auch der Gesundheitszustand verbessert und die Möglichkeit, lange eigenständig zu leben, damit deutlich erhöht. Die älteren Menschen sind i.d.R. besser ausgebildet und mobiler, nehmen am kulturellen, sozialen und politischen Leben teil und sind im hohen Maße sozial und familiär integriert.

Doch es gibt eine Gruppe von älteren Menschen, deren Einkommens- und Lebenslage prekär ist. Benachteiligungen im Erwerbsleben wie niedrige Qualifikation und geringes Einkommen, wiederholt erforderte Arbeitslosigkeit und somit löchrige Erwerbsbiografien sowie schlechter Gesundheitszustand prägen auch ihre Lebensphase des Alters und führen zu einem erhöhten Armutsrisiko. Dass sich die Vermögen in Deutschland auf die Bevölkerung im höheren Alter konzentrieren, gilt nur für einen Teil der älteren Menschen und verstellt den Blick auf die seit einigen Jahren ansteigenden Armutsgefährdung und tatsächlich wachsende Armut eines anderen Teils der Älteren.

Das Armutsrisiko der Älteren liegt derzeit zwar noch unter dem der Gesamtbevölkerung, allerdings ist eine Angleichungstendenz zu beobachten. Ältere Frauen weisen durchgängig ein höheres Armutsrisiko auf als ältere Männer.

Die „Mindestsicherung“ für ältere Menschen, die Leistungen der Grundsicherung im Alter beziehen, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können, wurde im Jahr 2005 in die Sozialhilfe eingegliedert (Einführung des SGB XII; Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII). Die Zahl der älteren Bezieher beider Formen der Grundsicherung liegt 2012 in Deutschland bei rd. 400.000 Personen, dies waren 38 Prozent mehr als im Jahr 2005. Diese Entwicklung wird zum einen auf den demografisch bedingten Anstieg der Zahl älterer Menschen zurückgeführt. Als weitere Ursachen gelten vor allem die Auswirkungen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien, aus denen unzureichende Rentenansprüche folgen, sowie die politisch beschlossene Absenkung des Rentenniveaus.

Ältere Menschen weisen eine typische Haushaltsgrößenstruktur auf, die geprägt wird von Ein-Personen-Haushalten (insbesondere durch Frauen/ Witwen), Zwei-Personen-Haushalten (4/5 aller männlichen Senioren leben in diesen) sowie einem geringen Anteil an Mehr-Generationen-Haushalten (teils verbunden mit innerfamiliärer Pflege, z. B. die Mutter durch die Tochter).

Zukünftig werden eine Zunahme der Seniorenhaushalte (v.a. in der Gruppe der älteren Senioren ab 80 Jahre) und hier eine Verlagerung zugunsten der 2-Personen-Haushalte (wg. nicht-kriegsbeeinflusster Seniorengenerationen) regional differenziert erwartet. Armutsgefährdete (ältere) Personen leben tendenziell eher in Wohnungen mit baulichen Mängeln und einem problematischen Wohnumfeld (Umweltbelastungen, Sicherheitsmängel). Sie klagen eher über beengte Wohnverhältnisse und eine Unterversorgung.

Die Wohnkosten unterscheiden sich regional (Stadt/Land und innerstädtisch) und stellen insbesondere für armutsgefährdete Menschen eine „gewisse“ bis „hohe“ Belastung dar. Der Anteil der Wohnkosten am Einkommen steigt bei älteren Menschen durch geänderte Lebensbedingungen und Bedürfnisse sowie durch tendenziell geringeres Einkommen in der Rentenphase an.

Quelle: Lebenslagen und Einkommenssituation älterer Menschen – Implikationen für Wohnungsversorgung und Wohnungsmärkte; Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, August 2015

Lebenslagen Älterer. In: Dossier Rentenpolitik. In: bpb (Bundeszentrale für politische Bildung) 16.11.2016 <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/194586/lebenslagen-von-aelteren>

Tabelle 16: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung älter Menschen (55 Jahre und älter):

Arbeitslosigkeit:

Indikator: **Anteil ältere Arbeitslose:** Anteil der Arbeitslosen 55 Jahre und älter an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{Arbeitslose} * 100$
Interpretation: Ausmaß der Erwerbslosigkeit älterer Arbeitnehmer. Hinweis auf Strukturwandel und Dauerhaftigkeit der regionalen Arbeitslosenproblematik

Indikator: **Ältere Arbeitslose:** Arbeitslose 55 Jahre und älter je 1.000 Einwohner von 55 bis unter 65 Jahre
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{Einwohner } 55 - < 65 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation: Ausmaß der Betroffenheit älterer Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf Strukturwandel und Dauerhaftigkeit der regionalen Arbeitslosenproblematik.

Indikator: **Entwicklung ältere Arbeitslose:** Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen 55 Jahre und älter in %
Algorithmus: $(\text{Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$
Interpretation: Ausmaß der Betroffenheit älterer Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf Strukturwandel und Dauerhaftigkeit der regionalen Arbeitslosenproblematik

Indikator: Anteil **weibliche** ältere Arbeitslose: Anteil der weiblichen Arbeitslosen 55 Jahre und älter an den weiblichen Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\text{Weibl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{weibl. Arbeitslose} * 100$
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann

Indikator: **Weibliche** ältere Arbeitslose: Weibliche Arbeitslose 55 Jahre und älter je 1.000 weibliche Einwohner von 55 bis unter 65 Jahre
Algorithmus: $\text{Weibl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{weibl. Einwohner } 55 - < 65 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: Entwicklung **weibliche** ältere Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der weibliche Arbeitslosen 55 Jahre und älter in %
Algorithmus: $(\text{Weibl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{weibl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{weibl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: Anteil **männliche** ältere Arbeitslose: Anteil der männlichen Arbeitslosen 55 Jahre und älter an den männlichen Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\text{Männl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{männl. Arbeitslose} * 100$
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Männliche** ältere Arbeitslose: Männliche Arbeitslose 55 Jahre und älter je 1.000 männliche Einwohner von 55 bis unter 65 Jahre
Algorithmus: $\text{Männl. Arbeitslose } \geq 55 \text{ Jahre} / \text{männl. Einwohner } 55 - < 65 \text{ Jahre} * 1.000$
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Entwicklung männliche** ältere Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der männlichen Arbeitslosen 55 Jahre und älter in %
Algorithmus: $(\text{Männl. Arbeitslose } < 25 \text{ Jahre} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{männl. Arbeitslose} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{männl. Arbeitslose } < 25 \text{ Jahre} < \text{Ausgangszeitpunkt} > * 100$

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Arbeitslosenquote Ältere:** Anteil der Arbeitslosen 55 Jahre und älter an den zivilen Erwerbspersonen 55 Jahre und älter in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose} \geq 55 \text{ Jahre} / \text{zivile Erwerbspersonen} \geq 55 \text{ Jahre} * 100$

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Männer (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann

Geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre

Indikator: **Geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre:** Anteil der geringfügig entlohnten Beschäftigten 65 Jahre und älter an den geringfügig entlohnten Beschäftigten in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> * 100$

Interpretation: In der Kategorie „geringfügig Beschäftigte 65 Jahre und älter“ sind auch die erfasst, deren Alter nicht zuzuordnen ist. Hinweis auf Notwendigkeit der Aufstockung der Rente/Pension. Ein gewisser Teil der älteren Minijobber geht aber auch freiwillig einer Erwerbstätigkeit nach. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteigt (SGB IV, SGB III, darüber Niedriglohn-Job). Der Arbeitnehmer ist nach § 8 I Nr.1 SGB IV bis zu dieser Grenze von der Sozialversicherung befreit. Eine Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit besteht seit dem 01.04.2003 nicht mehr. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt auch dann vor, wenn es sich hierbei um die erste Nebentätigkeit handelt. Mehrere geringfügig entlohnte Beschäftigungen werden aber zusammengerechnet. Eine Beschäftigung, die zur Berufsausbildung ausgeübt wird, ist – auch wenn ein Verdienst unter 450 EUR erzielt wird – keine geringfügig entlohnte Beschäftigung.

Indikator: Geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre **männlich:** Anteil der geringfügig entlohnten männlichen Beschäftigten 65 Jahre und älter an den männlichen geringfügig entlohnten Beschäftigten in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte männliche Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte männliche Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> * 100$

Interpretation: s.o.

Indikator: Geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre **weiblich:** Anteil der geringfügig entlohnten weiblichen Beschäftigten 65 Jahre und älter an den weiblichen geringfügig entlohnten Beschäftigten in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte weibliche Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte weibliche Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> * 100$

Interpretation: s.o.

Indikator: **Entwicklung** geringfügig entlohnter Beschäftigte über 65 Jahre: Entwicklung geringfügig entlohnter Beschäftigte über 65 Jahre in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte im 65 Jahre und älter} <\text{Ausgangszeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{Ausgangszeitpunkt}> * 100$

Interpretation: s.o.

Indikator: **Quote** geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre Anteil der geringfügig entlohnten Beschäftigten 65 Jahre und älter an den Einwohnern im Alter von 65 bis unter 75 Jahren in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> / \text{E 65-}<75 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> * 100$

Interpretation: s.o.

Indikatoren für Altersarmut

- Indikator:** **Grundsicherung im Alter** (Altersarmut): Anteil der Bevölkerung mit Grundsicherung im Alter an den Einwohnern 65 Jahre und älter in %
Algorithmus: Empfänger von Grundsicherung im Alter 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / E 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> x 1000
Interpretation: Bei dieser Sozialleistung handelt es sich um eine nach dem 4. Kapitel SGB XII bedürftigkeitsabhängige Leistung, die älteren bzw. dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts dienen soll. In den Bereich der Grundsicherung fallen zum einen Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben und zum anderen Personen, die im Sinne des § 43 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch dauerhaft voll erwerbsgemindert sind.
- Indikator:** Grundsicherung von **Frauen im Alter** (Altersarmut): Anteil der weiblichen Bevölkerung mit Grundsicherung im Alter an den Empfängern von Grundsicherung im Alter insgesamt in %
Algorithmus: Weibl. Empfänger von Grundsicherung im Alter 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / an den Empfängern von Grundsicherung im Alter 65 Jahre und älter insgesamt <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: s.o.
- Indikator:** Grundsicherung von **Männern im Alter** (Altersarmut) Anteil der männlichen Bevölkerung mit Grundsicherung im Alter an den Empfängern von Grundsicherung im Alter insgesamt in %
Algorithmus: Männl. Empfänger von Grundsicherung im Alter 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / an den Empfängern von Grundsicherung im Alter 65 Jahre und älter insgesamt <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: s.o.

Tabelle 17: Weitere Indikatoren zur Identifizierung von Lebenslagen älterer Menschen

Altersgruppen der älteren und hochbetagten Menschen (65 Jahre und älter)

- Indikator:** **Einwohner 65 Jahre und älter:** Anteil der Einwohner 65 Jahre und älter an den Einwohnern in %
Algorithmus: E 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / E <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: Hinweis auf nicht mehr im Erwerbsleben stehende, Indikator für spezifischen Infrastrukturbedarf (ambulante, teilstationäre und stationäre Altenhilfe).
- Indikator:** **Entwicklung Einwohner 65 Jahre und älter:** Entwicklung der Zahl der Einwohner 65 Jahre und älter in %
Algorithmus: (E >= 65 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - E >= 65 Jahre <Ausgangszeitpunkt>) / E >= 65 Jahre <Ausgangszeitpunkt> x 100
Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege
- Indikator:** **Anteil weibliche Einwohner 65 Jahre und älter:** Anteil der weiblichen Einwohner 65 Jahre und älter an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %
Algorithmus: Weibl. E 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / E insgesamt 65 Jahre und älter <Zeitpunkt>
Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
- Indikator:** **Entwicklung weibliche Einwohner 65 Jahre und älter:** Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 65 Jahre und älter in %
Algorithmus: (weibl. E >= 65 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - weibl. E >= 65 Jahre <Ausgangszeitpunkt>) / weibl. E >= 65 Jahre <Ausgangszeitpunkt> x 100
Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator:** **Einwohner 75 Jahre und älter:** Anteil der Einwohner 75 Jahre und älter an den Einwohnern in %

- Algorithmus: $E \geq 75 \text{ Jahre und älter} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / E \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Entwicklung Einwohner 75 Jahre und älter**: Entwicklung der Zahl der Einwohner 75 Jahre und älter in %
 Algorithmus: $(E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Anteil weibliche Einwohner 75 Jahre und älter**: Anteil der weiblichen Einwohner 75 Jahre und älter an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %
 Algorithmus: $\text{Weibl. } E \geq 75 \text{ Jahre und älter} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / E \text{ insgesamt } 75 \text{ Jahre und älter} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
- Indikator: **Entwicklung weibliche Einwohner 75 Jahre und älter**: Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 75 Jahre und älter in %
 Algorithmus: $(\text{weibl. } E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{weibl. } E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{weibl. } E \geq 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Einwohner 85 Jahre und älter**: Anteil der Einwohner 85 Jahre und älter an den Einwohnern in %
 Algorithmus: $E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / E \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Entwicklung Einwohner 85 Jahre und älter**: Entwicklung der Zahl der Einwohner 85 Jahre und älter in %
 Algorithmus: $(E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Anteil weibliche Einwohner 85 Jahre und älter**: Anteil der weiblichen Einwohner 85 Jahre und älter an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %
 Algorithmus: $E \geq 85 \text{ Jahre und älter} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / E \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.
- Indikator: **Entwicklung weibliche Einwohner 85 Jahre und älter**: Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 85 Jahre und älter in %
 Algorithmus: $(\text{weibl. } E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{weibl. } E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{weibl. } E \geq 85 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.
- Indikator: **Anteil Einwohner von 65 bis unter 75 Jahren**: Anteil der Einwohner von 65 bis unter 75 Jahren an den Einwohnern in %
 Algorithmus: $E \text{ 65-} < 75 \text{ Jahre} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / E \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Hinweis auf nicht mehr im Erwerbsleben stehende, Indikator für spezifischen Infrastrukturbedarf (ambulante, teilstationäre und stationäre Altenhilfe).
- Indikator: **Entwicklung Einwohner von 65 bis unter 75 Jahre**: Entwicklung der Zahl der Einwohner 65 bis unter 75 Jahre in %
 Algorithmus: $(E \text{ 65-} < 75 \text{ Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - E \text{ 65-} < 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / E \text{ 65-} < 75 \text{ Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
 Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.

Indikator: **Anteil weibliche Einwohner von 65 bis unter 75 Jahren:** Anteil der weiblichen Einwohner von 65 bis unter 75 Jahren an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %

Algorithmus: $\text{Weibl. E 65 -< 75 Jahre <Zeitpunkt> / E insgesamt 65 -< 75 Jahre <Zeitpunkt>}$

Interpretation: Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Indikator: **Entwicklung weibliche Einwohner von 65 bis unter 75 Jahren:** Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 65 bis unter 75 Jahre in %

Algorithmus: $(\text{weibl. E 65 -< 75 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - weibl. E 65 -< 75 Jahre <Ausgangszeitpunkt>}) / \text{weibl. E 65 -< 75 Jahre <Ausgangszeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.

Indikator: **Einwohner von 75 bis unter 85 Jahren:** Anteil der Einwohner von 75 bis unter 85 Jahren an den Einwohnern in %

Algorithmus: $\text{E 75 -< 85 Jahre <Zeitpunkt> / E <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.

Indikator: **Entwicklung Einwohner von 75 bis unter 85 Jahre:** Entwicklung der Zahl der Einwohner 75 bis unter 85 Jahre in %

Algorithmus: $(\text{E 75 -< 85 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - E 75 -< 85 Jahre <Ausgangszeitpunkt>}) / \text{E 75 -< 85 Jahre <Ausgangszeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege.

Indikator: **Anteil weibliche Einwohner von 75 bis unter 85 Jahren:** Anteil der weiblichen Einwohner von 75 bis unter 85 Jahren an den Einwohnern dieser Altersgruppe in %

Algorithmus: $\text{E 75 -< 85 Jahre <Zeitpunkt> / E <Zeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann

Indikator: **Entwicklung weibliche Einwohner von 75 bis unter 85 Jahren:** Entwicklung der Zahl der weiblichen Einwohner 65 bis unter 75 Jahre in %

Algorithmus: $(\text{weibl. E 65 -< 75 Jahre <aktueller Zeitpunkt> - weibl. E 65 -< 75 Jahre <Ausgangszeitpunkt>}) / \text{weibl. E 65 -< 75 Jahre <Ausgangszeitpunkt>} \times 100$

Interpretation: Sogenannte 'alte Alte'. Hinweis auf Nachfrage für Einrichtungen der Altenhilfe und Altenpflege. Der geschlechtsdifferenzierte Indikator deutet an, dass die Ausprägung für die Gruppe der Frauen (deutlich) von der Gesamtsituation abweichen kann.

Ruhestandswanderung älterer Menschen ab 65 Jahre

Indikator: **Ältere Ruhestandswanderer:** Binnenwanderungssaldo der Einwohner 65 Jahre und älter je 1.000 Einwohner der Altersgruppe

Algorithmus: $(\text{Zuzüge - Fortzüge der 65-Jährigen und älteren innerhalb der Bundesrepublik <Zeitraum>}) / \text{E 65 Jahre und älter <Zeitpunkt>} \times 1.000$

Interpretation: Charakterisiert die Quell- und Zielräume der ‚Altenwanderung‘. Oft Hinweis auf landschaftlich attraktive Regionen (Ruhesitze). Bei den über 65-Jährigen kommen allerdings zunehmend „erzwungene“ Wanderungen durch Aufgabe des eigenen Haushalts hinzu. Die Salden werden aus den Zu- und Abgängen während des angegebenen Zeitraums gebildet und auf die Endbevölkerung dieses Zeitraums bezogen. Die Zuverlässigkeit der Wanderungssalden wird durch die Untererfassung bei den An- und Abmeldungen beeinträchtigt. Es können örtliche bzw. regionale Verzerrungen auftreten: Aus- und Übersiedler bzw. Asylbewerber werden in den zentralen Aufnahmestellen der ‚Anlaufregionen‘ als Außenwanderungsgewinne erfasst, während die anschließenden Fortzüge aus den Aufnahmeorten bzw. -regionen als Binnenwanderungsverluste registriert werden. Diese Diskrepanz (extrem hohe positive Außenwanderungssalden, extrem

hohe negative Binnenwanderungssalden) gilt besonders u.a. für die Landkreise Freudenstadt, Göttingen, Osnabrück, Ostprignitz-Ruppin, Fürth und Rastatt und sollte bei der Interpretation der Indikatoren berücksichtigt werden. Nur An- und Abmeldungen mit Hauptwohnsitz.

Indikatoren Ärztliche Versorgung Älterer (65 Jahre und älter)

- Indikator:** **Einwohner je Arzt:** Einwohner je Arzt
Algorithmus: $E <\text{Zeitpunkt}> / \text{Ärzte insgesamt } <\text{Zeitpunkt}>$
Interpretation: Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung in der jeweiligen Spezialisierung.
- Indikator:** **Allgemeinärzte:** Allgemeinärzte je 100.000 Einwohner
Algorithmus: $\text{Allgemeinärzte } <\text{Zeitpunkt}> / E <\text{Zeitpunkt}> \times 100.000$
Interpretation: Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung in der jeweiligen Spezialisierung.
- Indikator:** **Entwicklung Allgemeinärzte:** Entwicklung der Zahl der Allgemeinärzte in %
Algorithmus: $(\text{Allgemeinärzte } <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{Allgemeinärzte } <\text{Ausgangszeitpunkt}>) / \text{Allgemeinärzte } <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung in der jeweiligen Spezialisierung.
- Indikator:** **Hausärzte:** Hausärzte je 100.000 Einwohner
Algorithmus: $\text{Hausärzte } <\text{Zeitpunkt}> / E <\text{Zeitpunkt}> \times 100.000$
Interpretation: Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung.
- Indikator:** **Entwicklung Hausärzte:** Entwicklung der Zahl der Hausärzte in %
Algorithmus: $(\text{Hausärzte } <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{Hausärzte } <\text{Ausgangszeitpunkt}>) / \text{Hausärzte } <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Indikator für die ambulante, kassenärztliche Versorgung im Zeitverlauf.

Indikatoren ambulanter und stationärer Pflege

- Indikator:** **Pflegebedürftige:** Pflegebedürftige je 10.000 Einwohner
Algorithmus: $\text{Pflegebedürftige } <\text{Zeitpunkt}> / E <\text{Zeitpunkt}> \times 10.000$
Interpretation: Laut Pflegeversicherungsgesetz gelten solche Personen als pflegebedürftig, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung auf Dauer, voraussichtlich für mindestens 6 Monate, der Hilfe bedürfen.
- Indikator:** **Ambulante Pflege:** Anteil der Pflegebedürftigen in ambulanter Pflege an den Pflegebedürftigen insgesamt in %
Algorithmus: $\text{Pflegebedürftige in ambulanter Pflege } <\text{Zeitpunkt}> / \text{Pflegebedürftige } <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Pflegebedürftige in häuslicher Pflege erhalten Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung als Sachleistung (häusliche Pflegehilfe). Die Pflegekräfte sind entweder von der Pflegekasse selbst angestellt oder bei ambulanten Pflegeeinrichtungen, mit denen die Pflegekasse einen Versorgungsvertrag abgeschlossen hat.
- Indikator:** **Stationäre Pflege:** Anteil der Pflegebedürftigen in stationärer Pflege an den Pflegebedürftigen insgesamt in %
Algorithmus: $\text{Pflegebedürftige in stationärer Pflege } <\text{Zeitpunkt}> / \text{Pflegebedürftige } <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Es wird unterschieden zwischen vollstationärer Dauerpflege, Kurzzeitpflege in einer vollstationären Einrichtung (beschränkt auf vier Wochen im Kalenderjahr) und teilstationärer Pflege in Form von Tages- und/oder Nachtpflege.
- Indikator:** **Empfänger von Pflegegeld:** Anteil der Empfänger von Pflegegeld an den Pflegebedürftigen insgesamt in %
Algorithmus: $\text{Empfänger von Pflegegeld } <\text{Zeitpunkt}> / \text{Pflegebedürftige } <\text{Zeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: Pflegebedürftige können anstelle der häuslichen Pflegehilfe ein Pflegegeld beantragen. Dieser Anspruch setzt voraus, dass der Pflegebedürftige mit dem Pflegegeld die erforderliche Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung in geeigneter Weise selbst sicherstellt. Ausgewiesen sind hier nur Empfänger/innen von Pflegegeld, die nicht bereits bei der ambulanten Pflege, bzw. stationären Pflege berücksichtigt worden sind.

Indikator: **Personal in Pflegeheimen:** Personal in Pflegeheimen je 10.000 Einwohner

Algorithmus: $\text{Personal in Pflegeheimen} <\text{Zeitpunkt}> / \text{stationäre Pflegebedürftige} <\text{Zeitpunkt}> \times 10.000$

Interpretation: Pflegeheime sind stationäre Pflegeeinrichtungen, die selbständig wirtschaften, in denen Pflegebedürftige unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft gepflegt werden und ganztägig und/oder nur tagsüber oder nachts untergebracht und gepflegt werden können und die durch einen Versorgungsvertrag zugelassen sind.

Indikator: **Personal in Pflegediensten:** Personal in ambulanten Pflegediensten je 10.000 Einwohner

Algorithmus: $\text{Personal in ambulanten Pflegediensten} <\text{Zeitpunkt}> / E <\text{Zeitpunkt}> \times 10.000$

Interpretation: Pflegedienste sind ambulante Pflegeeinrichtungen, die selbständig wirtschaften, die unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegekraft Pflegebedürftige in ihrer Wohnung pflegen und hauswirtschaftlich versorgen und die durch einen Versorgungsvertrag zur ambulanten Pflege zugelassen sind.

4.2.4 Lebenslagen prekär Beschäftigte

Um die Lebenslage von prekär Beschäftigten zu beschreiben, gilt es zunächst, drei Hauptbeschäftigungsformen in Deutschland zu unterscheiden. Prekäre Beschäftigung ist nicht per se, aber eine Variante atypischer Beschäftigung, atypische Beschäftigung unterscheidet sich hingegen vom sog. Normalarbeitsverhältnis.

Das **Normalarbeitsverhältnis** beschreibt eine unbefristete, soziale abgesicherte und tariflich entlohnte Vollzeittätigkeit. Zusätzlich gilt, dass die Tätigkeit außerhalb des eigenen Haushalts ausgeführt wird und halbwegs gleichmäßig auf die Werkzeuge verteilt ist, Angestellte im Normalarbeitsverhältnis haben einen gesetzlichen Anspruch auf Mitbestimmung und fallen unter den Kündigungsschutz. Zudem unterliegt das Normalarbeitsverhältnis der Sozialversicherungspflicht. Bis heute stellt das Normalarbeitsverhältnis in Deutschland die am weitesten verbreitete Form der Erwerbseinbindung dar. Wenngleich es zu einem deutlichen Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses kam, bleibt es dennoch die Norm der stabilen Anstellung und stellt im Bewusstsein der ArbeitnehmerInnen die Referenzgröße dar, an der „normale Arbeit“ gemessen wird.

Inzwischen arbeitet fast ein Viertel der abhängig Beschäftigten in Deutschland in sog. **atypischen Beschäftigungsverhältnissen**: unter atypischer Beschäftigung werden üblicherweise alle Varianten der Beschäftigung verstanden, die nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprechen. Zur atypischen Beschäftigung zählen Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung (Mini- bzw. Midi-Jobs), befristete Beschäftigung, Leih- und Zeitarbeit sowie neue Formen der Selbstständigkeit (z.B. Ich- bzw. Familien-AGs). Ferner werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Ein-Euro-Jobs zu den atypischen Beschäftigungsmöglichkeiten gezählt.

Im Begriff der atypischen Beschäftigung schwingt mit, dass es sich dabei um eine Ausnahme vom Normalarbeitsverhältnis als Regelfall handelt. Dabei muss unterschieden werden, ob eine atypische Beschäftigung freiwillig gewählt oder erzwungenermaßen eingegangen wird. Ein Teil der weiblichen Erwerbsbevölkerung geht die Beschäftigungsform der Teilzeitarbeit vielfach „freiwillig“ ein oder sucht sie gar gezielt, wenngleich ihre familiäre Situation sie dazu „erzwungenermaßen“ verpflichtet. Unter den Bedingungen sich ausdifferenzierender Lebensformen aber können atypische Beschäftigungsverhältnisse durchaus Angebote darstellen, die auf spezifische Nachfragen nach Beschäftigung treffen. Es wird immer im Einzelfall zu entscheiden sein, ob es sich um frei zugängliche Optionen handelt oder

eher um fremdbestimmte Muster resp. erzwungene Reaktionen auf veränderte Beschäftigungsgelegenheiten.

Damit steht auch fest, dass eine atypische Beschäftigung nicht per se, sondern potenziell prekär ist. In der Regel kann eine **prekäre Beschäftigung** an drei Kriterien resp. Dimensionen festgemacht werden:

- Erwerbsarbeit ist dann prekär, wenn eine Tätigkeit die Haupteinnahmequelle darstellt, deren Vergütung aber nicht existenzsichernd ist;
- ferner gilt sie als prekär, wenn sie eine gleichberechtigte Integration in soziale Netze ausschließt, die sich am Arbeitsort und vermittelt über die Arbeitstätigkeit herausbilden – Unterschreitung gängiger betrieblicher Integrationsstandards (mangelnde gewerkschaftliche Interessensvertretung);
- schließlich gilt sie als prekär, wenn die Beschäftigten vom vollen Genuss institutionell verankerter sozialer Rechte und Partizipationschancen ausgeschlossen sind – Unterschreitung arbeits- und sozialrechtlicher Standards (mangelnde Schutz- und Sicherungsrechte im Bereich Kündigungsschutz und Rentenversicherung).

Neben diesen objektiven Definitionskriterien prekärer Beschäftigung werden auch subjektive Kriterien herangezogen wie z.B. Sinnverlust, Anerkennungsverlust sowie Planungsunsicherheit.

Mit anderen Worten: Prekäre Beschäftigungsverhältnisse treten als Sonderform bzw. Unterform atypischer Beschäftigung auf.

Für die *quantitative* Analyse können folgende Indikatoren herangezogen werden:

- kein existenz-/ subsistenzsicherndes Einkommen,
- mangelnde Beschäftigungsstabilität und -fähigkeit (v.a. kein Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten),
- mangelnde Integration in die sozialen Sicherungssysteme (v.a. in der Nacherwerbsphase). Als weitere Indikatoren können subjektive Aspekte wie z.B. Unsicherheitsgefühle oder Verlustängste bezüglich des Arbeitsplatzes gelten.
- Außerdem können (subjektive) Indikatoren wie geringe Arbeitszufriedenheit und geringe Einflussmöglichkeiten auf die Arbeitssituation herangezogen werden.

Quellen: Zeh, Janina (2012): Prekäre Beschäftigung. Working Paper SW 2012-1 der Professur für Soziologie des sozialen Wandels, Fachbereich Sozialökonomie, Hamburg: Universität Hamburg;

Beschäftigung: Teilzeit auf dem Vormarsch. In: Böckler Impuls Ausgabe 07/2016, http://www.boeckler.de/Impuls_2016_07_7.pdf

Tabelle 18: Mögliche Indikatoren zur Erwerbsbeteiligung prekär Beschäftigter

Langzeitarbeitslosigkeit (1 Jahr und länger):

Indikator: **Langzeitarbeitslose: Anteil** der Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos, } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: **Entwicklung** Langzeitarbeitslose: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, in %

Algorithmus: $(\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: **Weibliche** Langzeitarbeitslose: Anteil der weiblichen Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, an den weiblichen Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Weibliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos, } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Weibliche Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: Entwicklung **weibliche** Langzeitarbeitslose: Entwicklung der Zahl der weiblichen Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, in %

Algorithmus: $(\text{Weibliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Weibliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: **Männliche** Langzeitarbeitslose: Anteil der männlichen Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, an den männlichen Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Männliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos, } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Männliche Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: Entwicklung **männliche** Langzeitarbeitslose: Entwicklung der Zahl der männlichen Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, in %

Algorithmus: $(\text{Männliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Männliche Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Qualifikation: ohne Ausbildung, Helferstatus

Indikator: **Anteil Arbeitslose ohne Ausbildung:** Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose ohne Berufsausbildung } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Fast zwei Drittel der jüngeren sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss sind Männer. Zugleich weisen Beschäftigte ohne Berufsabschluss eine hohe Teilzeitquote auf. Ihre Beschäftigungsverhältnisse unterliegen einer deutlich höheren Fluktuation als die von Fachkräften

Indikator: **Anteil Arbeitslose mit Anforderungsniveau Helfer:** Anteil Arbeitslose Anforderungsniveau Helfer an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Anforderungsniveau Helfer } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. Helfer = Helfer- und Anlernertätigkeiten: Einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten; kein formaler beruflicher Bildungsabschluss oder einjährige (geregelt) Berufsausbildung. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist

4.2.5 Familien in prekären Lebenslagen (von Armut bedrohte Haushalte)¹³

Familien mit minderjährigen Kindern zeichnen sich dadurch aus, dass sie erheblich anfälliger sind für Problemsituationen als der Durchschnitt der Bevölkerung (prekäre Lebenslagen). Prekäre Lebenslagen

¹³ Das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) führt derzeit im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung eine Untersuchung durch mit dem Titel „Prekäre Beschäftigung, ihre Gestalt und Bedeutung im Lebenslauf und die Konsequenzen für die Strukturierung sozialer Ungleichheit. Existiert ein verfestigtes ‚Prekariat‘?“ Im Mittelpunkt des Projektes steht die Frage, in welchem Umfang Individuen und Haushalte mit dauerhaften oder kurzfristigen prekären Lebenslagen umgeben sind und wie diese Lebenslagen mit dem Wandel der individuellen Erwerbsverläufe zusammenhängen. Dabei geht das Projekt nicht allein der Frage nach,

sind keine einheitliche soziale Lage. Vielmehr gibt es verschiedene Problemkonstellationen, die Unterschiede zwischen den als prekär zu bezeichnenden familiären Lebenslagen erkennen lassen.¹⁴

Aus finanziellen Gründen müssen viele Familien auf bestimmte Güter und Leistungen verzichten, die sich ansonsten die große Mehrheit der Familien leisten kann¹⁵. Nicht alle Familien in prekären Lebenslagen sind in gleicher Weise davon betroffen, stellen aber die genannten Beispiele doch (vielfach kumulierte) Problemsituationen dar, mit denen eine wachsende Zahl dieser Familien konfrontiert ist:

- Ein Teil von ihnen ist nicht in der Lage, ihre Wohnung im Winter ausreichend zu beheizen.
- Viele dieser Haushalte leben in einer Wohnung mit schlechter Bausubstanz.
- Einige von ihnen klagen über feuchte Wände.
- Viele können ihre Wohnungsmiete nicht ohne Probleme aufbringen.
- Ein Großteil dieser Familien kann sich für ihre Mitglieder ärztliche Behandlungen, die notwendig wären, aber nicht vollständig von der Krankenversicherung bezahlt werden und eigene Zahlungen erfordern würden, nicht leisten.
- Von einem Großteil dieser Haushalte werden keine neuen Bekleidungsstücke angeschafft, solange die alten noch nicht abgetragen sind.
- Etwa ein Drittel dieser Haushalte kann abgenutzte Möbel nicht durch neue ersetzen, solange die alten noch in einem funktionellen Zustand sind.
- Viele Haushalte sind finanziell nicht in der Lage, beim Einkaufen generell mehr auf Qualität als auf den Preis zu achten.
- In etwa jedem dritten dieser Haushalte können es sich die Mitglieder nicht erlauben, wenigstens alle zwei Wochen einmal abends auszugehen.

Kinderreiche Familien leben besonders häufig in prekären Lagen. Kinder sind ein Armutsrisiko – in Haushalten in prekären Lebenslagen leben überdurchschnittlich viele Kinder (drei Kinder leben in etwa

inwiefern atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär sind, sondern auch in welchem Ausmaß Normalarbeitsverhältnisse von Prekarität betroffen sind.

Damit Prekarität in ihren verschiedenen Facetten und Abstufungen der sozialen Verwundbarkeit erfasst wird, entwickelt das Projekt einen kumulativen Prekaritätsindex anhand von vier Dimensionen: ausreichende Einkommenssicherung, Zugang zu sozialer Absicherung, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und Jobstabilität. Basierend auf den Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP) werden mit Verfahren der Sequenzclusteranalyse die Prävalenz und Entwicklung prekärer Beschäftigung in individuellen Erwerbsverläufen und das parallele Auftreten von Armut und Deprivation im Haushalt untersucht. Ziel ist, typische Verlaufsmuster zu erfassen. Multinominale logistische Regressionen geben Aufschluss darüber, welche soziodemografischen und ungleichheitsrelevanten Charakteristika mit den Verlaufsmustern assoziiert sind. Um die Veränderungen der sozialen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, wird die Untersuchung für zwei aufeinanderfolgende Konjunkturzyklen von 1993 bis 2002 und 2003 bis 2012 durchgeführt. Das Projekt soll 2017 beendet werden. (Nähere Infos: <https://www.wzb.eu/de/forschung/projektgruppe-der-praesidentin/projektgruppe/projekte/prekaere-beschaeftigung>).

¹⁴ Das DJI (Deutsches Jugendinstitut in München) hat als ein Resultat seiner Studie „Familien in prekären Lebenslagen“ (2004) festgestellt, dass innerhalb der Familien in prekären Lebenslagen drei Gruppen zu unterscheiden sind:

- Neben der Gruppe der „bekämpften Armut“ (**Sozialhilfeempfänger**) gibt es zwei weitere armutsnahe Lebenslagen:
- Die **eine Gruppe** hat nahezu dasselbe Einkommen wie die Gruppe der bekämpften Armut. Sie bekommt aber keine Sozialhilfe, weil sie das Recht auf Unterstützung nicht ausnutzt oder aus anderen nicht einkommensbedingten Gründen keine Ansprüche hat. In dieser Gruppe ist ein hoher Anteil von Ausländern enthalten (prekär I).
- Eine **zweite Gruppe** hat ein höheres Einkommen als die Gruppe der bekämpften Armut, hat aber deutlich mehr Probleme als die Durchschnittsgruppe (prekär II).

Eine weitere zentrale Erkenntnis war, dass die Quantität und Qualität der Erwerbsarbeit der bei weitem beste Indikator für die Zugehörigkeit zu einer armuts- bzw. einer prekären Lebenslage darstellt.

¹⁵ Das DJI hat für die Studie „Familien in prekären Lebenslagen“ aus dem DJI-Familiensurvey eine Teilgruppe von über 3.300 Familien befragt. Aufgrund dieser Angaben war es möglich, Typen wirtschaftlichen Verhaltens zu identifizieren, die Annahmen zur wirtschaftlichen Kraft und möglichen weiteren Entwicklung dieser Haushalte erlauben. Die befragten Familien wurden nach den folgenden Kriterien zwei prekären Lebenslagen zugeordnet: Haushaltsnettoeinkommen (berechnet gemäß dem Bundessozialhilfegesetz), Vermögen-Schulden-Bilanz, Besitz von Wohneigentum und die subjektive Einschätzung der finanziellen Lage durch die Befragten selbst. Den Angaben der Befragten entsprechend wurde der „Lebenslagenindex“ berechnet, durch dessen Höhe sich die beiden prekären Lebenslagen unterscheiden.

jedem dritten, zwei Kinder in fast der Hälfte dieser Haushalte). Insofern sind Kinder in Haushalten mit prekären Lebenslagen im Vergleich zu anderen Haushalten mit Kindern deutlich überrepräsentiert.

Ausländische Familien befinden sich überdurchschnittlich häufig in prekären Lebenslagen. Familien mit minderjährigen Kindern, in denen mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren wurde, sind in den unteren Lebenslagen deutlich überrepräsentiert. Bei den ausländischen Familien, die Sozialhilfe beziehen, handelt es sich größtenteils um Asylbewerber und Flüchtlinge, die auf Grund eines ungeklärten Aufenthaltsstatus sowie eingeschränkter Arbeitserlaubnis ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten können.

In jener prekären Lebenslage, die dem Status der „bekämpften Armut“ (Sozialhilfe) am ähnlichsten ist, befinden sich viele Aussiedler und Arbeitsmigranten mit längerer Aufenthaltsdauer. Das insgesamt hohe Risiko, in einer problematischen Lebenslage zu verfangen, ist bei Zuwanderungsfamilien auf deren schwächere wirtschaftlich-soziale Struktur, auf mangelnde Ausbildung und schlecht bezahlte Arbeitsstellen zurückzuführen. Ausländische Familien in prekären Lebenslagen kommen mit den Schwierigkeiten der Haushaltsführung allerdings häufiger zurecht als deutsche Familien, wenn man dies an der Effizienz ihres Wirtschaftens bemisst. Ausländische Familien nehmen, wenn sie die Chance dazu bekommen, staatliche Unterstützungssysteme deutlich weniger in Anspruch, als gemeinhin erwartet wird.

Bekämpfte Armut, also der Anteil der Sozialhilfeempfänger, ist in den größeren Städten überdurchschnittlich hoch. Hingegen findet man Familien in prekären Lebenslagen, die noch mit Hilfe der eigenen Möglichkeiten beherrschbar sind, eher auf dem Lande und in den kleineren Orten, wo es mehr Selbsthilfemöglichkeiten gibt.

Die häufigste Ursache für die gefundenen Unterschiede stellen aber die regionalen Differenzen auf dem Arbeitsmarkt dar.

In Familien in prekären Lebenslagen sind zahlreiche soziale Merkmale stärker ausgeprägt als in anderen Familien. Sie haben ein höheres Gesundheitsrisiko, in ihnen lebt ein höherer Anteil an Rauchern, sie leiden an Bewegungsmangel wegen fehlender sportlicher Betätigung, sie haben einen höheren Anteil von Übergewichtigen und sie nehmen weniger an gesundheitsfördernden Maßnahmen teil. Die subjektiven gesundheitlichen Beschwerden und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Familiensituation sowie die Bewältigung kritischer Lebensereignisse (wie Krankheit, Unfall, Tod, Probleme mit dem Partner oder mit den Kindern) stellen für Familien in prekären Lebenslagen ein erheblich größeres Belastungspotential und Bewältigungsproblem dar als in anderen Familien.

Familien in prekären Lebenslagen verfügen über kleinere soziale Netze und erhalten im Krankheitsfall und für die Kinderbetreuung weniger Hilfeleistungen von Verwandten oder Freunden als Familien in höheren Einkommensgruppen. Nur bei der Jobsuche nehmen Familien in den unteren Einkommensgruppen mehr Hilfe in Anspruch als andere. Kredithilfe und finanzielle Unterstützung erhielten die Sozialhilfeempfänger-Familien am häufigsten.

Unterstützend könnte wirken, ohne dass damit schon der soziale Status zu überwinden wäre: Mehr verfügbare Zeit, um Netzwerke pflegen zu können, das Wissen (bei professionellen Betreuern) um die Bedeutung privater Netzwerke und Initiativlösungen wie die Unterstützung von Nachbarschaftshilfen, quartierbezogenen Kommunikationsorten und Ressourcen zur Überwindung geographischer Distanzen, wie etwa ein gut ausgebautes Nahverkehrssystem mit bezahlbaren Preisen.

Quelle: Deutsches Jugendinstitut (DJI) Projektstudie: Familien in prekären Lebenslagen (2004)
<http://www.dji.de/medien-und-kommunikation-alt/wissen-a-z/wissen-a-zfamilien-in-prekaeren-lebenslagen/familien-in-prekaeren-lebenslagen.html>

Tabelle 19: Mögliche Indikatoren zur sozial und wirtschaftlich prekären Lage von Familien

Transferleistungen nach SGB

Indikator:	Leistungen nach SGB XII, Kap. 5 bis 9: Anteil der Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 5 bis 9 in ‰
Algorithmus:	Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 5 bis 9 <Zeitpunkt> x 100 / Einwohner <Zeitpunkt>
Interpretation:	Empfänger nach Hauptwohnsitz. Empfänger von Leistungen, die mehrere Hilfearten erhalten, werden bei jeder Art der Hilfe gezählt, in der Summe der Leistungsempfänger jedoch nur einmal. 5. Kap.: Hilfe zur Gesundheit. 6. Kap.: Eingliederungshilfe für Behinderte. 7. Kap.: Hilfe zur Pflege. 8. Kap.: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. 9. Kap.: Hilfe in anderen Lebenslagen.
Indikator:	Leistungen nach SGB XII, Kap. 3: Anteil der Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 3 in ‰
Algorithmus:	Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 3 <Zeitpunkt x 1000 / Einwohner <Zeitpunkt>
Interpretation:	Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII: Erwerbsunfähige auf Zeit, Vorruheständige mit niedriger Rente, längerfristig Erkrankte und hilfebedürftige Kinder mit selbst nicht hilfebedürftigen Eltern.
Indikator:	Leistungen nach SGB XII, Kap. 3, Frauen: Anteil der Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 3, Frauen in %
Algorithmus:	Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 3, Frauen x 100 / Empfänger von Leistungen nach SGB XII, Kap. 3 <Zeitpunkt>
Interpretation:	Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII: Erwerbsunfähige auf Zeit, Vorruheständige mit niedriger Rente, längerfristig Erkrankte und hilfebedürftige Kinder mit selbst nicht hilfebedürftigen Eltern.

Indikator private Verschuldung

Indikator:	Schuldnerquote: Private Schuldner je 100 Einwohner 18 Jahre und älter
Algorithmus:	Private Schuldner <Zeitpunkt> / E 18 Jahre und älter <Zeitpunkt> x 100
Interpretation:	Private Überschuldung: Schuldner können die Summe ihrer Zahlungsverpflichtungen nicht begleichen. Der Lebensunterhalt kann nicht aus Vermögen oder weiteren Krediten bestritten werden. In die Berechnung gehen Personen mit sog. Negativmerkmalen (Privatinsolvenz, eidesstattliche Versicherung mit Offenlegung der finanziellen Verhältnisse, unstrittige Inkassofälle, nachhaltige Zahlungsstörungen) ein
Indikator:	Verbraucherinsolvenzverfahren: Verbraucherinsolvenzverfahren je 10.000 Einwohner 18 Jahre und älter
Algorithmus:	Insolvenzverfahren übriger Schuldner, dar. Verbraucher <Zeitpunkt> / E 18 Jahre und älter <Zeitpunkt> x 10.000
Interpretation:	Übrige Schuldner = Verbraucher + ehem. Selbständige + andere Schuldner (Nachlässe und natürliche Personen als Gesellschafter o.ä.)
Indikator:	Verbraucherinsolvenz Gläubigerforderungen: Gläubigerforderungen in € je 1.000 Verbraucherinsolvenzverfahren
Algorithmus:	Voraussichtliche Forderungen in Verbraucherinsolvenzverfahren <Zeitpunkt> / Insolvenzverfahren übriger Schuldner, dar. Verbraucher <Zeitpunkt>

Interpretation: Übrige Schuldner = Verbraucher + ehem. Selbständige + andere Schuldner (Nachlässe und natürliche Personen als Gesellschafter o.ä.)

Indikator: **Anteil Selbständige an Insolvenzen:** Anteil ehemals Selbständiger an Insolvenzverfahren übriger Schuldner in %

Algorithmus: Ehemals Selbständige in Insolvenzverfahren übriger Schuldner <Zeitpunkt> / Insolvenzverfahren übriger Schuldner * 100

Interpretation: Übrige Schuldner = Verbraucher + ehem. Selbständige + andere Schuldner (Nachlässe und natürliche Personen als Gesellschafter o.ä.)

4.3 Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse

Mit der Betrachtung von prekären Lebenslagen können vulnerable Gruppen erfasst werden.

Der Blick auf die Vorschläge für Indikatoren zeigt, dass die Erfassung von Lebenslagen eine aufwändige Herangehensweise erfordert. Die Herausforderung wird noch größer, wenn versucht wird, möglichst kleinräumige Betrachtungen und Differenzierungen vorzunehmen.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Daseinsvorsorge können jedoch gemeinsame Bedürfnisse und Prinzipien herausgearbeitet werden. Vulnerable Gruppen sind im besonderem Maße darauf angewiesen, dass:

- Sozialstaatliche Unterstützungsleistungen ein würdiges Leben ermöglichen und nicht als diskriminierend empfunden werden,
- Arbeitsmärkte „in Ordnung“ sind und ausreichend bezahlte dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, die auch im Alter vermeiden helfen, in Armut abzusinken,
- Arbeitszeiten flexibel nach den individuellen Bedürfnissen und familiären Erfordernissen gestaltet werden können,
- Kostengünstiger möglichst barrierefreier Wohnraum zur Verfügung steht,
- Die Ausstattung mit den grundlegenden Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu möglichst niedrigen Kosten gewährleistet werden kann (Gebühren für Strom, Wasser, Abwasser, Entsorgung, Telekommunikation),
- Barrierefreie Zugänge zu den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bestehen, wobei barrierefrei in einem weiteren Sinne gefasst ist und nicht nur räumliche Zugangsbarrieren, sondern auch soziale Barrieren umfasst (z. B. zu weiterführenden Bildungseinrichtungen),
- Medizinische Versorgungsmöglichkeiten und soziale Unterstützungsdienste in guter Erreichbarkeit verfügbar sind
- Ein gut ausgebauter und kostengünstiger Öffentlicher Verkehr zur Verfügung steht. Dies ist für alle der genannten vulnerablen Lebenslagengruppen ein wesentlicher Bestandteil, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können und individuelle Entwicklungschancen nutzen zu können.

5 Die besondere Bedeutung der Dimension „Generationengerechtigkeit“

Generationengerechtigkeit was kann darunter verstanden werden?

Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit bedeutet, dass keine Generation besser oder schlechter gestellt werden sollte als eine andere oder sogar: „Eine generationengerechte Gesellschaft ist erreicht, wenn die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer Bedürfnisse mindestens so groß sind, wie die der vorherigen Generationen“ (TREMMELE 2007: 2). Generationengerechtigkeit umfasst zwei inhaltliche Dimensionen: 1) die temporale Generationengerechtigkeit und 2) die intertemporale Generationengerechtigkeit (TREMMELE 2007).

Temporale Generationengerechtigkeit: Gerechtigkeit zwischen Jung und Alt

Die temporale Gerechtigkeitsdimension wird derzeit vor allem in die Diskussion um die Rentenversicherung eingebracht. Die soziale Rentenversicherung (im Umlageverfahren) beruht auf dem Generationenvertrag, wonach die gegenwärtige Generation der Erwerbstätigen, die Rente der nicht mehr erwerbstätigen älteren Bevölkerung finanziert. Die demografischen Entwicklungen, insbesondere die Alterung der Gesellschaft, hat zur Folge, dass immer weniger erwerbstätige Menschen für immer mehr Menschen im Rahmen des Umlageverfahrens aufkommen müssen. Bezieht man das Prinzip der Generationengerechtigkeit auf die Rentenversicherung, heißt dies, dass nachrückende Generationen gegenüber früher lebenden Generationen nach Möglichkeit bessergestellt, mindestens jedoch gleichgestellt werden müssen (TREMMELE 2007: 2). Das Beispiel der aktuellen Diskussionen um die Ausgestaltung des Rentensystems wird jedoch in der Regel von einer Absenkung des Rentenniveaus gesprochen, die notwendig wäre, um die heute jüngere Generation nicht über Gebühr zu belasten. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird sich die Relation jedoch rechnerisch weiter verschlechtern. Dies zeigt, dass die Herstellung einer temporalen Generationengerechtigkeit eine große Herausforderung bedeutet und der bestehende Generationenvertrag einer stetigen Weiterentwicklung bedarf. Die Beschlüsse und grundlegenden Reformen der jüngeren Vergangenheit haben dabei jedoch nicht zu einer nachhaltigen Lösung der Rentenfinanzierung geführt. Vielmehr wurden die Rentenkassen durch die Aufnahme der Rentner_innen der ehemaligen DDR mit der deutschen Einheit schlagartig belastet, ohne für einen entsprechenden Ausgleich aus Steuermitteln zu sorgen. Auch die anschließenden Reformen in der Finanzierung der Alterssicherung verlagerten die Risiken einseitig auf die Versicherten. Sei es durch die Einführung der kapitalgedeckten Säule im Rentensystem, die die Alterssicherung an die Unsicherheiten der Finanzmärkte knüpft und nur jenen offensteht, die auch in der Lage sind, privat vorzusorgen, sei es durch die Aufkündigung der solidarischen Finanzierung in gleichen Teilen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer_innen zulasten Letzterer. Auch gab es Konstruktionsfehler durch den selektiven Ausschluss von Bevölkerungsgruppen in das Solidarsystem (Selbständige, Beamte, Besserverdienende etc.) (vgl. TREMMELE 2007: 20).

Intertemporale Generationengerechtigkeit: Beachtung der planetaren Leitplanken

Die Herausforderung ist bei der intertemporalen Generationengerechtigkeit nicht geringer. Auch hier gilt das Prinzip, dass durch das Handeln der gegenwärtigen Generation die Perspektiven kommender Generationen nicht verschlechtert werden dürfen. Mit Blick auf Umweltgüter und deren kritischen Zuständen wird sogar eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für kommende Generationen gefordert. Die Ökologiebewegung verweist seit ihren Anfängen auf die Rechte und Interessen künftiger Generationen. Generationengerechtigkeit zwischen heute lebenden und zukünftig lebenden Menschen wird als Argument für Naturschutz angeführt. Bereits 1972 hat der Club of Rome darauf hingewiesen,

dass ein übermäßiger Verbrauch an natürlichen Ressourcen den Wohlstand und damit die Lebensqualität zukünftiger Generationen gefährden kann (MEADOWS et al. 1972). „Ungerecht“ ist es, wenn zukünftige Menschen Treibhauseffekt, Ozonloch, Atommüll, erschöpfte natürliche Ressourcen, versauerte und vermüllte Meere etc. als Hinterlassenschaften früherer Generationen erben (TREMMELE 2007: 2).

Der in den wohlhabenden frühindustrialisierten Gesellschaften eingeschlagene und mit fossiler Energie befeuerte kapitalistische Wachstumspfad hat eine expansive Kultur begründet, die sich im Rahmen der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten auch verstärkt weltweit ausgeprägt hat. Hohe Zuwachsraten in der Güterproduktion und Konsumtion gehen mit hohen Ressourcen- und Energieverbräuchen einher (SOMMER und WELZER 2014: 16). Im 20. Jahrhundert wurde im globalen Maßstab zehnmal mehr Energie verbraucht als während der gesamten Menschheitsgeschichte. Jede Sekunde werden weltweit etwa 1.000 Barrel (= 158.987 Liter) Erdöl verbrannt oder verarbeitet, und täglich verbraucht die Welt eine Ölmenge, die einer etwa 10.000 Kilometer langen Kette aus Tanklastzügen entspricht (BUKOLD 2008: 3). Diese Zahlen vermitteln ein Bild von offenbar unerschöpflich sprudelnden Quellen billigen Erdöls. Doch auch der wichtigste Energieträger unseres Zeitalters ist endlich. Als „Peak Oil“ wird der Zeitpunkt bezeichnet, ab dem die Gesamtförderung eines Erdölfeldes sein Maximum erreicht. Experten – darunter auch die Internationale Energieagentur (IEA) – gehen davon aus, dass das Maximum der konventionellen Ölförderung bereits erreicht wurde. Paradoxiertweise vollzieht sich parallel zur Tendenz einer insgesamt sinkenden Förderquote konventioneller Erdölvorkommen weltweit ein geradezu quantensprungartig steigender Energiebedarf. Auch die aus Wäldern, Böden und Meeren entnommenen Ressourcen haben sich seit den 1950er Jahren exponentiell gesteigert (MCNEILL 2005: 29 und STEFFEN, CRUTZEN & MC NEILL 2007 zitiert nach SOMMER & WELZER 2014: 13). Würde die gesamte Welt den derzeitigen Verbrauchsmustern in den Industrieländern folgen, so hätte dies eine Vervierfachung der globalen Ressourcennutzung innerhalb von 20 Jahren zur Folge – mit erheblichen Folgen für die Bodenschätze, das Trinkwasser, den landwirtschaftlich nutzbaren Bodenvorrat und die Fischbestände. Bereits jetzt sind ca. zwei Drittel der weltweiten Anbauflächen für Nahrungsmittel geschädigt und mehr als ein Zehntel der Erdoberfläche ist degradiert (PFAHL 2008: 11). Die enormen ökologischen Fußabdrücke der Menschen, insbesondere in der westlichen Hemisphäre, liegen um ein Vielfaches über dem, was für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft unter Beachtung der planetaren Grenzen von Wirtschaft und Gesellschaft möglich ist (WBGU 2011).

Da die Menschen und ihre Aktivitäten immer mehr geoökologisch wirksam und zu einem bestimmenden Faktor auch für die Evolution werden, hat der Chemie-Nobelpreisträger Paul CRUTZEN (2002) für dieses sich seit dem Beginn der Industrialisierung formierende Erdzeitalter den Namen „Anthropozän“ geprägt. Der Einfluss des Menschen auf die Natur ist so groß, dass er mit natürlichen Einflussfaktoren gleichzieht. „Die starren Dualismen von Natur und Kultur, Objekt und Subjekt, Körper und Geist funktionieren nicht mehr, weil das Anthropozän die Idee einer Natur auflöst, die dem Menschen als Naturwüchsiges gegenübertritt. Sie wird in allem von ihm geformt und überformt“ (KALTENBRUNNER 2013: 12). Der Anstieg des Meeresspiegels, Hochwasser, Trockenheit, Überschwemmungen durch Starkregenereignisse oder Stürme sind nur einige bereits heute sichtbare Folgen des Anthropozäns. Auch wurden bereits einige planetarische Schranken, innerhalb derer ein sicheres menschliches Leben möglich ist, überschritten¹⁶.

¹⁶ Mit dem „planetary boundary concept“ von ROCKSTRÖM et al. (2009) wird ein menschlicher Handlungsrahmen mittels Schwellenwerten definiert, der ein sicheres Leben ermöglicht. „Transgressing one or more planetary boundaries may be deleterious or even catastrophic due to the risk of crossing thresholds that will trigger non-linear, abrupt environmental change within continental- to planetary-scale systems“ (ROCKSTRÖM et al. 2009: 1). Insgesamt neun Parameter (wie CO₂, Nitrateintrag in Gewässern, Bodenerosion, Versauerung der Meere etc.)

„Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die Chancen zukünftiger Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der heutigen Generation“ (TREMMELE 2003: 34). Mit der Dimension der Generationengerechtigkeit ist die Nachhaltigkeit unserer Lebensweise und damit auch die erreichte Lebensqualität und der heutige Wohlstand der Industrienationen zu überprüfen (STIGLITZ 2009: 13). Ein „gutes Leben“ darf also nicht nur heute, sondern muss auch in Zukunft möglich sein. Der heutige Wohlstand verliert an Wert, wenn er die Bedingungen für den Wohlstand von morgen untergräbt (JACKSON 2013: 31). Natürliche Ressourcen dürfen sich mit der Zeit nicht verringern. Es gilt, den Transformationspfad zu einem nachhaltigen Gesellschaftsmodell einzuschlagen. Die notwendige gesellschaftliche Transformation zur Nachhaltigkeit umfasst drei strategische Prinzipien: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Ein nachhaltiges Gesellschaftsmodell zu erreichen geht über einen technischen Strukturwandel (im Sinne einer „grünen Wirtschaft“) und eine Steigerung der Ressourceneffizienz deutlich hinaus (HENNICKE & KRISTOF 2011: 18). Es muss auch die Frage nach „sinnvollen“ Produkten und Dienstleistungen gestellt werden, die zu einer echten Wohlstandsmehrung und Bedürfnisbefriedigung (wie bspw. Zeit und Glück) führen (Suffizienz) und die sich lebenszyklusweit in geschlossenen Stoffkreisläufen bewegen (Konsistenz) (ENGELMANN et al. 2012, SCHMIDT 2008). Einen wesentlichen normativen Beitrag zum Beschreiten eines nachhaltigen Entwicklungspfads leisten im globalen Maßstab die sog. „Ziele für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen und das Pariser Klimaschutzabkommen. Auf der internationalen Klimakonferenz, auch "COP21" genannt, wurden nach vielen Jahren intensiver Verhandlungen alle Staaten dazu verpflichtet, die Weltwirtschaft und Weltgesellschaft auf klimafreundliche Weise zu verändern. Die Erderwärmung soll im Vergleich zum vorindustriellen Niveau auf deutlich unter zwei Grad Celsius, idealerweise auf 1,5 Grad begrenzt werden.

Die Perspektive der intertemporalen Generationengerechtigkeit beschränkt sich nicht nur auf die Ökologie, sondern bezieht sich auch auf ökonomisches Handeln: die Rückzahlung von Schulden darf nicht auf die nachfolgenden Generationen abgewälzt werden. Langfristige Planungshorizonte sind aufgrund des demographischen Wandels einzunehmen, bspw. in der Infrastrukturplanung. Auch kann die Friedenssicherung zur Generationengerechtigkeit gezählt werden.

Mit der Einführung der Dimension „Generationengerechtigkeit“ wird einerseits eine zeitliche Ebene und andererseits eine gesamtgesellschaftliche Perspektive eingenommen: Es kann nicht nur darum gehen, eine Angleichung der Lebensverhältnisse auf räumlicher Ebene zu erzielen, sondern auch im zeitlichen Verlauf. Eine räumliche Komponente ist jedoch nicht zu vernachlässigen. So dürfen Gewinne in der Nachhaltigkeit der regionalen Entwicklung nicht dadurch entstehen, dass Probleme in andere Regionen „exportiert“ werden (GRUNWALD und KOPFMÜLLER 2012: 77). Der Soziologe Stephan LESSENICH bringt den räumlichen Zusammenhang mit der Metapher „Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis“ auf den Punkt: Armut und Ungerechtigkeit werden systematisch in andere Länder (meist des Globalen Südens) ausgelagert. Während die anderen Gerechtigkeitsdimensionen eine personenbezogene Perspektive einnehmen, weist die Generationengerechtigkeit auf eine gesamtgesellschaftliche Perspektive.

Trotz dieser Unterschiede ist es sinnvoll, die Dimension Generationengerechtigkeit innerhalb des Analyserahmens gleichberechtigt neben die anderen Dimensionen zu stellen, da sie einen maßgeblichen Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft hat.

spannen den menschlichen Handlungsrahmen auf. Drei planetarische Schwellenwerte wurden bereits z.T. weit überschritten: der Stickstoffeintrag von Industrie und Landwirtschaft, die Verlustrate an biologischer Diversität und der Klimawandel (gemessen an der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre). Auch die Phosphoreinträge in die Ozeane und die Versauerung der Ozeane erreichen schon bald die jeweiligen kritischen Schwellenwerte.

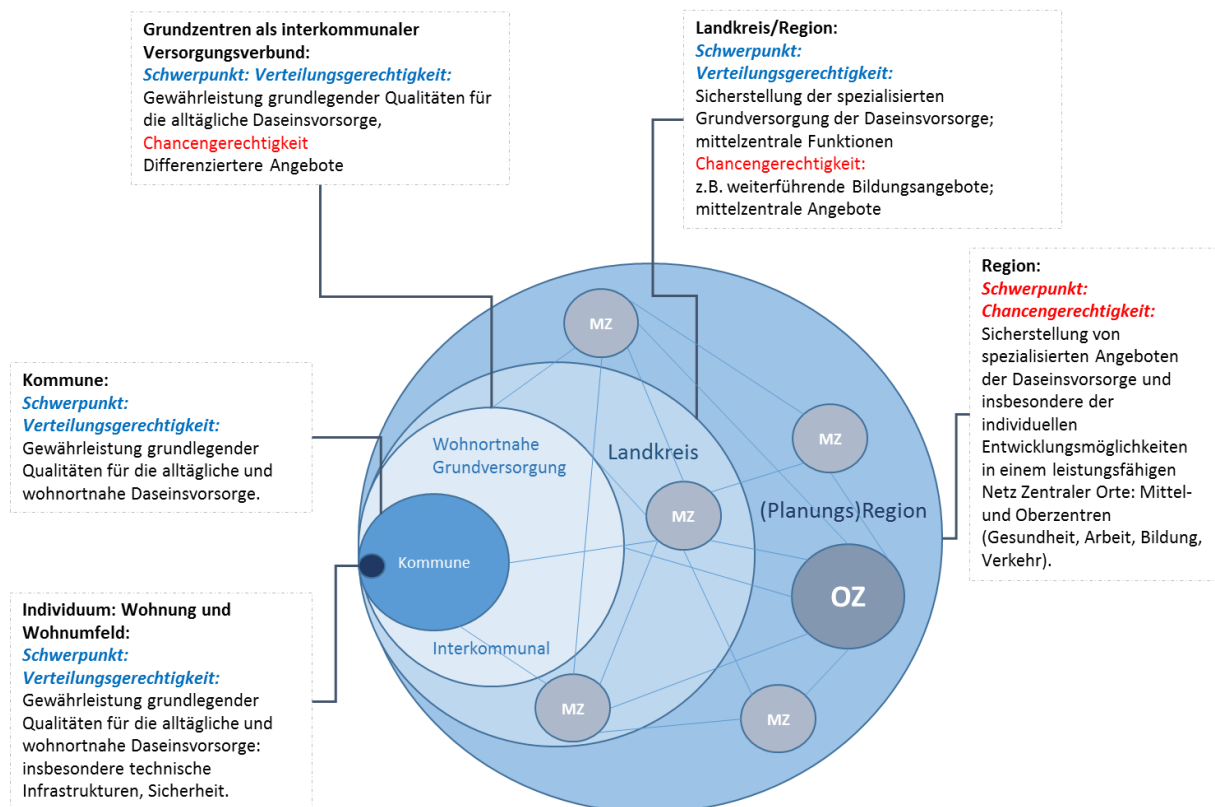
6 Zur Frage der Messung der „Räumlichen Gerechtigkeit“

6.1 Die Subjektperspektive führt zur Mehrebenenbetrachtung

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit aus der Perspektive des Individuums zu betrachten. Dabei wird an den in Kap. 2 formulierten Konzeption von räumlicher Gerechtigkeit angeknüpft. Es wird versucht, aus subjektiver Perspektive relevante Bedürfnisse und spezifische Nähe- und Zugangserfordernisse zu Dienstleistungen und Angeboten der Daseinsvorsorge abzuleiten. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Leistungen der Daseinsvorsorge in der Unmittelbarkeit und Häufigkeit der Nutzung unterscheiden und die Erfüllung von Bedürfnissen mit unterschiedlichen Fristigkeiten verknüpft ist, was unterschiedliche Anforderungen an die räumliche und zeitliche Verfügbarkeit und Zugänglichkeit mit sich bringt. Im Prinzip ist dieser Ansatz auch Grundlage des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung, das verschiedene Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in hierarchisch abgestufter Form beinhaltet und von unterschiedlichen Erreichbarkeiten und Fristigkeiten der Versorgung ausgeht.

Die Abbildung soll die Perspektive des Subjekts veranschaulichen.

Abb. 17: Daseinsvorsorge aus der Subjektperspektive



Quelle: eigener Entwurf MIOGA 2017

Im Folgenden soll dieser Gedanke entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen entwickelt werden:

6.1.1 Verteilungsgerechtigkeit

Ziel der Verteilungsgerechtigkeit ist die Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung, die eine Entfaltung der Persönlichkeit und eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht und dies unabhängig vom Wohnort und sozialer Rahmenbedingungen.

So kann aus individueller Perspektive davon ausgegangen werden, dass bereits mit der **Wohnung** bestimmte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verknüpft sind. Dies betrifft insbesondere die technischen Infrastrukturen in angemessener Qualität und zu erschwinglichen Kosten: Wasserversorgung in Trinkwasserqualität, funktionierende Entsorgung, sichere Energieversorgung (Strom, Wärme), Anschluss an Telekommunikationsnetze nach aktuellem Stand der Technik (Breitbandversorgung). Diese Formen der Daseinsvorsorge stellen grundlegende existenzsichernde Aspekte dar. Dazu gehörten auch die Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit und der persönlichen Sicherheit (Polizei, Eigentumsschutz, Notarztversorgung, Feuerwehr) sowie ein Anschluss an das öffentliche Wegenetz.

Im **unmittelbaren Wohnumfeld** bzw. im Quartier oder Ortsteil werden gesundheitsbezogene Qualitäten erwartet (reine Luft, geringe Lärmbelastung, Zugang zu Grünflächen und Naherholungsmöglichkeiten). Möglichst **wohntnah** sollten Versorgungsmöglichkeiten mit Gütern des täglichen Bedarfs (Nahversorgung, Lieferservice) und Zugänge zu öffentlichen Verkehrsangeboten (ÖPNV-Halt, Bürgerbus, Mitfahrerservice) bereitgestellt werden.

Innerhalb der **Wohngemeinde** bzw. in kurzfristiger Erreichbarkeit werden grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsvorsorge (Allgemeinarzt, Pflege, Sozialdienst), familienunterstützende Einrichtungen (Kindergarten, Kinderkrippe), grundlegende Bildungsangebote (Grundschule, Angebote der Erwachsenenbildung), Möglichkeiten der Nahversorgung (Lebensmittelladen) erwartet. Zudem sollten differenzierte Wohnmöglichkeiten (Mietwohnungen, altersgerechte Wohnungen, betreutes Wohnen) bereitstehen sowie Möglichkeiten der Freizeitgestaltung (Vereine, Sportanlagen, Treffpunkte, Jugendbegegnungsraum) und des Kulturgenusses (Veranstaltungsraum und -programm).

In der eigenen Wohngemeinde, zumindest aber **in guter Erreichbarkeit** in einer **Nachbargemeinde** sollten sich weitere Angebote der Gesundheitsvorsorge befinden, die weniger häufig frequentiert werden oder spezialisierter Leistungen bieten (Zahnarzt, Apotheke, Fachärzte, therapeutische Einrichtungen, notärztliche Station, Pflegestation, Seniorenheim). Ebenfalls zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse sollten sich dort Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten befinden, die kurzfristige Bedarfe decken (Supermarkt, Drogerie, Postfiliale, Bankfiliale). Zudem sollten weiterführende Bildungseinrichtungen vorhanden sein (Mittelschule, VHS).

Ebenfalls in guter Erreichbarkeit (möglichst innerhalb des **Landkreises**, bis zu 30 min Reisezeit bzw. 45 min mit dem ÖPNV) sollten Versorgungsdienstleistungen für mittelfristige und periodische Bedarfe und spezialisierter Einrichtungen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bereitgehalten werden (Krankenhaus, Pflege- und Therapieeinrichtungen, Einzelhandel, Gymnasien, Berufsschulen, Polizeidienststelle, Katastrophenschutz). Zudem werden innerhalb dieser Erreichbarkeitsgrenzen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt sowie differenzierte Freizeit- und Kulturangebote) gesucht.

In **regionaler Erreichbarkeit** (landkreisübergreifend, 45-60 min Reisezeit) werden schließlich spezialisierte Einrichtungen erwartet: längerfristige periodische Versorgungsangebote (oberzentraler Einzelhandel, Fachklinik, Heime, Reha), spezialisierte Bildungseinrichtungen (Hochschulen) und hochwertige kulturelle Angebote (Theater, Konzertsaal, Museen).

6.1.2 Chancengerechtigkeit

Ziel der Chancengerechtigkeit ist die Gewährleistung und Förderung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten: jede/r soll die gleichen Chancen zur Persönlichkeitsentwicklung und zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften haben. Die dazu dienenden Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verteilen sich ebenfalls entlang der oben genannten räumlichen Kategorien in abgestufter Form.

Auch auf der Ebene der **Kommune** kann ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit geleistet werden, indem die Einrichtungen der Grunddaseinsvorsorge in hochwertiger und auf differenziertere Bedürfnisse ausgerichteter Form bereitgehalten werden. Dazu zählen bspw. differenzierte Öffnungszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagsangebote etc., um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf hohem Niveau zu unterstützen. Ein schnelles, den aktuellen Standards entsprechendes Internet verbessert die beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten und ermöglicht die Nutzung von aktuellen Online-Dienstleistungen, die hohe Übertragungsgeschwindigkeiten erfordern. Dies kann bspw. im Bereich der medizinischen Versorgung an Bedeutung gewinnen (Telemedizin). Vielfältige Kultur- und Freizeitangebote, die in der Wohngemeinde oder in benachbarten Gemeinden erreichbar sind, verbessern die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und Entwicklungschancen: z.B. vielfältige Freizeit- und Sportangebote, Fördergruppen in Vereinen, Kulturangebote und Kulturförderung, differenzierte Musikschulen. Eine **interkommunal** koordinierte Gewerbeentwicklung, Angebote wie Co-Working-Spaces oder Gründerzentren verbessern die Chancen der beruflichen und wirtschaftlichen Entwicklung. In guter Erreichbarkeit (**Landkreis**) sind es differenzierte Angebote an weiterführenden Schulen (Mittelschulen, Gymnasien, berufliche Bildung) und vielfältige Angebote zur beruflichen Weiterbildung, die Wahlmöglichkeiten eröffnen. Maßnahmen der Arbeitsförderung, Angebote zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung (Gründungsberatung, Fachkräfteentwicklung...) unterstützen dies.

Auf **regionaler Ebene** zählen differenzierte Angebote an Hochschulen und Universitäten, attraktive berufliche Bildungseinrichtungen und Aktivitäten zur Förderung differenzierter Beschäftigungsmöglichkeiten zur Chancenförderung ebenso wie die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien zur Förderung der endogenen Potenziale.

6.1.3 Generationengerechtigkeit

Ziel der Generationengerechtigkeit ist es, die Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen mit den Kriterien einer starken Nachhaltigkeit in Übereinstimmung zu bringen: Sie müssen einen spürbaren Beitrag dazu leisten, die Ausgangslage künftiger Generationen nicht zu verschlechtern, sondern sollten diese grundlegend verbessern. Dazu gehört der schonende Umgang mit den ökologischen Ressourcen, die Sicherung einer hohen Umweltqualität, der Schutz der Natur, die Sicherstellung der Artenvielfalt. Die Etablierung von entsprechenden Konsummustern und einer Wirtschaftsweise, die auf eine weitere Rohstoffentnahme weitgehend verzichtet, sich an geschlossenen Materialkreisläufen und an Klimaneutralität orientiert und die sich an den Regenerationskapazitäten der Naturgüter ausrichtet, gehört derzeit zu den größten und wichtigsten Herausforderungen der Gesellschaft und betrifft alle politischen Handlungsebenen.

Konzepte zur Steigerung der regionalen Energieautonomie und zum Ausbau regionaler Wertschöpfung durch die Energiewende, klimaneutrale regionale Entwicklungsstrategien und neue Formen der Wirtschaftsförderung, die auf eine Stärkung regionaler Stoff- und Wertschöpfungskreisläufe abzielen, erhöhen die Resilienz in der Regionalentwicklung (Verringerung der Krisenanfälligkeit z.B. gegenüber Ressourcenabhängigkeiten und -konflikten) und leisten damit auch einen langfristigen Beitrag zur **Sicherung individueller und gesellschaftlicher Entwicklungschancen**.

Auf allen Ebenen gilt es, umfassende und verbindliche Nachhaltigkeitsstrategien unter Einschluss der räumlichen Gerechtigkeit zu entwerfen. Dabei müssen konkrete und verbindlicher Ziele und Zeitvorgaben zu einzelnen NH-Dimensionen festgelegt werden (s.a. Agenda 2030 der UN, die SDG's oder die New Urban Agenda der UN-Habitat) und zur Gestaltung der Transformation der Gesellschaft. Solche Ziele sind:

- wirksamer Klimaschutz und vollständige Dekarbonisierung,
- drastische Reduktion der Ressourceninanspruchnahme (Faktor 10),
- Erhalt der Artenvielfalt und der Leistungsfähigkeit der Ökosysteme,
- Umfassender Bodenschutz und Maßnahmen zur Bodenregeneration,
- Sicherstellung der sozialen und politischen Teilhabe und Berücksichtigung globale Gerechtigkeitsaspekte.

Die Basis dazu bieten neben internationalen Verträgen wie das Pariser Abkommen oder die vereinbarten SDG's (sustainable development goals der UN) landes- und bundesweite Nachhaltigkeitsstrategien. Ziel ist eine Stärkung regionaler Wertschöpfungs- und Ressourcenkreisläufe; eine Re-Regionalisierung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen, die Entwicklung von Alternativen zur extraktiven Wachstumsökonomie im jeweiligen räumlichen Kontext.

Anknüpfungspunkte bestehen dabei bereits: Auf **kommunaler Ebene** existieren in der Regel umfangreiche Erfahrungen mit Ansätzen zur Steigerung der Energieeffizienz oder mit der Förderung alternativer Praktiken (Car-Sharing-Projekte; energetische Quartierskonzepte, nachbarschaftliche Nahwärmenetze, Bürger-Energiegenossenschaften, Projekte der solidarischen Landwirtschaft oder der Direktvermarktung...). Häufig liegen kommunale Strategien zugrunde wie Energienutzungspläne und Klimaschutzkonzepte. Dort, wo diese vor allem lokal erarbeitet wurden, bietet sich eine Verknüpfung zu **interkommunalen** und **regionalen** Strategien (Landkreis, Planungsregion) an. Auf regionaler Ebene (Landkreis) kann zudem Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer und Beratung stattfinden. Wissensproduzierende Einrichtungen (Hochschulen, Universitäten, Forschungseinrichtungen) können in regionale Strategien eingebunden werden.

6.1.4 Verfahrensgerechtigkeit

Ziel der Verfahrensgerechtigkeit ist die Gewährleistung der demokratischen Teilhabe und Mitgestaltung der erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse.

Aus individueller Perspektive richtet sich die Herstellung der Verfahrensgerechtigkeit an alle politischen Ebenen: auf der Ebene der **Kommune** sind in der Regel Erfahrungen mit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorhanden, die von formellen Verfahren der Beteiligung an Planungen (BauGB) über Bürgerentscheide oder Bürgeranträge bis hin zu umfangreichen Erfahrungen mit informellen Beteiligungsangeboten reichen (Quartierskonzepte, ISEK, ILEK, Dorferneuerung, Agenda 21...). Diese gilt es zu verstetigen, auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge auszuweiten und so weiter zu entwickeln, dass sie hohen Standards in Bezug auf Transparenz und Zugänglichkeit genügen.

Auf interkommunaler Ebene sind Erfahrungen mit Beteiligungsmöglichkeiten ebenfalls etabliert (so bspw. in der integrierten ländlichen Entwicklung). Auf **Landkreisebene** beschränken sie sich in der Regel auf Wahlen oder funktionieren nach dem Repräsentationsprinzip (bspw. Vertreter von Sozialverbänden im Jugendhilfe- und Sozialausschuss des Kreistags). Auf Ebene der **Regionalplanung** ist eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bisher wenig verankert und beschränkt sich auf Informationsveranstaltungen bspw. im Rahmen von Teilfortschreibungen (zuletzt: Windkraftplanung). Ebenfalls sind Beteiligungsmöglichkeiten bei Aktivitäten der Wirtschaftsförderung oder Regionalentwicklung wenig ausgeprägt. Auf Landesebene stehen Wahlen und Abstimmungen (Volksbegehren) zur Verfügung.

Insgesamt stellt das Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit die Frage nach der Ausweitung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten auf allen Ebenen, ohne dass bereits messbare Erfahrungen und elaborierte Instrumente überall in ausreichender Form vorliegen.

6.2 Bestehende Verfahren und Ansätze zur Messung von Lebensverhältnissen und Wohlstand

Ansätze zur Messung von Lebensverhältnissen wurden in den letzten Jahren wieder zahlreich diskutiert. Dabei dominieren Konzepte, die gesamtgesellschaftliche Aussagen über das Wohlstands- oder Wohlfahrtsniveau von Gesellschaften tätigen. Meistens wird dabei die Ebene eines Landes oder eines Teilstaates zur Grundlage der Betrachtungen gemacht. Im Folgenden sollen diese Ansätze betrachtet werden und ein Überblick gewonnen werden über aktuelle methodische Ansätze zur Operationalisierung von regionalen Lebensverhältnissen. Dabei sollen auch Ansätze einbezogen werden, die zwar nicht explizit im Kontext der Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen, die aber durch ihre Fokussierung auf Teilaspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Nachhaltigkeit) und auf die Betrachtung von Aspekten der sozialen Teilhabe und der Lebensqualität Relevanz besitzen.

Die gängigste Methode der Wohlstandsmessung ist bisher das Bruttoinlandsprodukt, weil dies über den Wert der produzierten Güter und Dienstleistungen den herrschenden materiellen Wohlstand mit Hilfe eines einzigen Wertes abzubilden versucht. Wirtschaftswachstum im Sinne eines Zuwachses des BIP bedeutet in diesem stark verengten Verständnis dann auch die Mehrung des allgemeinen Wohlstandsniveaus. Weil das BIP aber keine Aussagen über die Verteilung des Wohlstands in der Bevölkerung machen kann, nicht-geldrelevante Leistungen nicht gemessen werden und soziale oder ökologische Kosten des Wachstums nicht reflektiert werden, hat sich die Kritik am BIP als alleiniger Wohlstandsindikator in der jüngeren Vergangenheit verstärkt. Unter Umständen kann in dieser Methode sogar der Verlust von Naturgütern aufgrund nötiger Reparaturen als Wohlstandsmehrung in die Statistik eingehen ebenso wie die Folgekosten von Naturkatastrophen bspw. infolge des Klimawandels (vgl. DIEFENBACHER/ZIESCHANK 2015:6). Dennoch genießt das BIP im öffentlichen und politischen Diskurs eine anhaltend hohe Aufmerksamkeit.

Stiglitz-Kommission

Ein wesentlicher Einfluss zur Erarbeitung neuer Wohlstandskonzepte ist auf internationaler und europäischer Ebene entstanden. Den Auftakt für eine Diskussion der Wohlstandsmessung „beyond GDP“ bildete die durch den damaligen französischen Ministerpräsidenten Nicolas Sarkozy einberufene „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“, die unter der Leitung des amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Joseph E. Stiglitz nach alternativen Wegen der Messung von Wohlstand und sozialem Fortschritt suchen sollte und im Jahr 2009 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat. Sie konnte allerdings nicht den *einen* Indikator vorlegen, der das Bruttoinlandsprodukt als Messgröße ersetzen kann. Dies lehnte die Kommission methodisch ab und identifizierte stattdessen eine Reihe von Themenbereichen, die unter den Kategorien „materieller Wohlstand“, „Lebensqualität“ und „Nachhaltigkeit“ zusammengefasst wurden und als Kernelemente einer umfassenden Wohlstandsmessung genauer betrachtet werden sollten (vgl. STIGLITZ et al. 2009: 12). Diese teilen sich in die Unterkategorien materieller Lebensstandard, Gesundheit, Bildung, persönliche Aktivitäten (inklusive Arbeit), politische Mitwirkung und Regierung, soziale Verbindungen und Beziehungen sowie Umwelt und Unsicherheiten (ökonomischer und physischer Natur) (STIGLITZ et al. 2009: 14). Indikatoren, die die konkrete Messung des Wohlstands möglich machen, wurden von der Kommission allerdings nicht vorgelegt. Der Bildung eines aggregierten Gesamtindikators als Ersatz für das BIP steht die Kommission ebenfalls ablehnend gegenüber. Die Stiglitz-Kommission begründete jedoch eine ganze Reihe von darauffolgenden Überlegungen zu alternativen Methoden der Wohlstandsmessung.

Deutsch-Französischer Sachverständigenrat

Ein Set von Indikatoren zur Messung von „Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit“ wurde 2010, auf die Ergebnisse der Stiglitz-Kommission direkt Bezug nehmend, von einem deutsch-französischen Sachverständigenrat (Conseil d'Analyse Économique (CAE) + Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)) entwickelt und dann vom deutsch-französischen Ministerrat vorgestellt. Es besitzt also bereits eine hohe politische Legitimation.

Das vorgelegte Indikatorenset umfasst insgesamt 24 Indikatoren. Die Messung des menschlichen Fortschritts mit Hilfe eines einzelnen Indikators oder Indexes wird vom Rat ebenfalls abgelehnt. Der Schwerpunkt aller drei Dimensionen liegt auf der Betrachtung der ökonomischen Situation, dies wird besonders bei Nachhaltigkeitsindikatoren wie der realen Aktienkurslücke deutlich. Das Konzept hebt sich dadurch von den Vorschlägen der Stiglitz-Kommission ab, nimmt jedoch keine subjektbezogene Perspektive ein. Diese kann nur in Teilen des Bereichs der Lebensqualität unterstellt werden (vgl. Tabelle 1). Die Indikatoren des Sets sind für die internationale Anwendung vorgesehen und zielen auf nationale Vergleiche ab. Es sieht bislang keine innerstaatliche Differenzierung zur Messung von Disparitäten in den Lebensverhältnissen auf kleinräumlicher vor.

Tabelle 20: Indikatorenkatalog des deutsch-französischen Sachverständigenrats

Wirtschaftsleistung	Lebensqualität	Nachhaltigkeit
Bruttoinlandsprodukt/Kopf	Gesundheit: Potenzielle verlorene Lebensjahre	Nettoanlageinvestitionen des privaten Sektors in Relation zum Bruttoinlandsprodukt
Bruttoinlandsprodukt/Arbeitsstunde	Bildung: Schüler und Studenten zwischen 15 und 24 Jahren	Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Relation zum BIP
Beschäftigungsquote 15-64 Jahre	Persönliche Aktivitäten: Anteil der Arbeitnehmer in Schichtarbeit	Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo in Relation zum BIP
Nettonationaleinkommen/Kopf	Politische Einflussnahme und Kontrolle: Mitspracherecht und Verantwortlichkeit	Fiskalische Nachhaltigkeitslücke S2
Private + Staatliche Konsumausgaben pro Kopf	Soziale Kontakte und Beziehungen: Häufigkeit von mit anderen Personen verbrachte Zeit für Sport, Kultur und in gemeinschaftlichen Organisationen	Kredit/BIP Lücke
Harmonisiertes Verteilungsmaß für das Nettoeinkommen je Konsumeinheit, Einkommensquintilverhältnis 80/20	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit: Armutsrisiko	Reale Aktienkurslücke
		Reale Immobilienpreislücke
		Treibhausgasemissionen pro Kopf
		Rohstoffproduktivität (BIP im Verhältnis zum direkten abiotischen Materialverbrauch)
		Rohstoffverbrauch (abiotischer inländischer Verbrauch pro Kopf)
		Biodiversität (Vogelindex)

Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ im Bundestag

Unter dem sehr ähnlichen Titel: „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt“ beauftragte der Deutsche Bundestag im Jahr 2011 eine Enquete-Kommission mit der Aufgabe, einen ganzheitlichen Wohlstandsindikator zu entwickeln, der das Bruttoinlandsprodukt ersetzen kann. Der Kommission gelang es in ihrem 2013 vorgestellten Abschlussbericht zwar, mehrere Aspekte zu benennen, die solch ein Wohlstandsindikator beinhalten sollte, die Messung mithilfe eines Indikators oder die Erstellung eines Systems, das zur Bildung eines aggregierten Wohlstandsindex führt, lehnte die Kommission ebenfalls ab.

Stattdessen entwickelte sie ein Dashboard, bestehend aus zehn Leitindikatoren, aufgeteilt auf die drei identifizierten Wohlstandsdimensionen Materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe und Ökologie, sowie zusätzlich zehn als „Warnlampe“ fungierende Indikatoren und eine „Hinweislampe“, die zusätzlich zu den Leitindikatoren im Hintergrund beobachtet werden und nur dann kommuniziert werden sollten, wenn ein deutlich negativer Trend zu beobachten ist (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 237). Die Ergebnisse der Enquete-Kommission sind von besonderem Interesse, da anders als in den zuvor vorgestellten Ansätzen eine dezidierte Auseinandersetzung mit der Aussagekraft der Indikatoren erfolgt

ist, die zum Teil bei der Festlegung von Indikatoren innerhalb dieser Arbeit wieder aufgegriffen werden kann.

Tabelle 21: Indikatorenkatalog der Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ im Bundestag

Dimension	Leitindikatoren	Warnlampe	Hinweislampe
Materieller Wohlstand	BIP pro Kopf/Veränderungsrate des BIP pro Kopf	Nettoinvestitionsquote	nicht marktvermittelte Produktion
	80/20 Relation der Einkommensverteilung	Vermögensverteilung	
	Schuldenstandsquote	Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors	
Soziales und Teilhabe	Beschäftigungsquote	Unterbeschäftigungsquote	
	Lebenserwartung	Gesunde Lebensjahre	
	Abschlussquote Sekundarbereich II	Fort- und Weiterbildungsquote	
	Voice & Accountability		
Ökologie	Deutsche Treibhausgasemissionen	Internationale Treibhausgasemissionen	
	Deutsche Rate des Biodiversitätsverlusts	Internationale Rate des Biodiversitätsverlusts	
	Deutsche Stickstoffbilanz	Internationale Stickstoffbilanz	

Sondervoten zur Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ im Bundestag

Besonders zu beachten am Schlussbericht der Enquete-Kommission ist, dass die Fraktionen von DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen die große Anzahl der von der Kommission aufgestellten Indikatoren als ungeeignet für die politische Kommunikation und Steuerung kritisieren. Dieser ist ihrer Ansicht nach durch seine Unterteilung in Leitindikatoren, Warnlampen und Hinweislampe zu unübersichtlich gestaltet und kann die zentrale Dimension der sozialen und ökologischen Entwicklung nicht ausreichend abbilden (DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 288). In einem eigenen Ansatz, dem „Trio der Lebensqualität“, konzentriert sich die Fraktion von DIE LINKE daher auf lediglich drei Indikatoren, die die Bereiche Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Qualität der Gesellschaft und ökologische Tragfähigkeit abbilden sollen. Dem liegt die von WILKINSON/PICKETT entwickelte Idee zu Grunde, dass durch den Indikator der Reich-Arm-Verteilung eine Form der Ungleichheit angezeigt wird, die auch Ungleichheiten in vielen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (Lebenserwartung, Gesundheit, Bildung, Schutz vor Gewalt, Teilhabe) entstehen lässt (DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 293, zum Teil nach WILKINSON/PICKETT 2010). Dies unterstreicht die Bedeutung der sozialen Gerechtigkeit auch im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Als bisher erstes System bezieht das „Trio der Lebensqualität“ den ökologischen Fußabdruck als Umsetzung der Generationengerechtigkeit ein. Das System bezieht sich unmittelbar auf die Lebensqualität, gibt allerdings nur die materiellen Bestandteile der Lebensqualität wieder, nichtmaterielle Aspekte werden vernachlässigt.

Tabelle 22: Indikatoren des Trios der Lebensqualität

Dimensionen	Indikatoren
Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand	Bruttogehalt (preisbereinigt, je beschäftigtem/r Arbeitnehmer/-in)
Soziale Qualität der Gesellschaft und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens	Reich-Arm-Verteilung (Vermögen des reichsten Prozents im Verhältnis zur ärmeren Bevölkerungshälfte)
Ökologische Tragfähigkeit	Ökologischer Fußabdruck

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 290

Das Sondervotum von Bündnis 90/ Die Grünen verfolgt einen ähnlichen Ansatz wie das Trio der Lebensqualität. Es sieht mit dem sogenannten Wohlstandskompass ein Indikatorenset vor, das vier Indikatoren in vier Dimensionen betrachtet. Es benennt allerdings die ökologische Dimension als die erste und damit wichtigste Dimension. Dazu passt die Aufforderung, parallel zum Wohlstandskompass die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu stärken (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 278). Als erstes Modell nimmt der Wohlstandskompass mit der Lebenszufriedenheit auch eine subjektive Dimension auf, betrachtet aber darüber hinaus auch lediglich ökonomische Aspekte.

Tabelle 23: Indikatoren des Wohlstandskompasses

Ökologische Dimension	Sozioökonomische Dimension	Gesellschaftliche Dimension	Ökonomische Dimension
Natur- und Ressourcenverbrauch	Einkommensverteilung	Lebenszufriedenheit	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität	80/20 Relation	Subjektive Befragung	BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 279

Grüner Wohlstandsbericht 2016

Der Jahreswohlstandsbericht 2016 wurde ebenfalls von der Bundestagsfraktion der Grünen herausgegeben. Er ist als konzeptionelle Weiterentwicklung des Wohlstandskompasses zu sehen (DIEFENBACHER/ZIESCHANK 2016: 4). Deshalb verwendet er die gleichen Dimensionen, fügt aber jeweils einen weiteren Indikator hinzu und erweitert dadurch die bisher ökonomisch orientierte Betrachtung um eine weitere Perspektive. Die Messung soll auf nationaler Ebene erfolgen. Eine Anwendung könnte aber generell auch auf kleinräumlicherer Ebene stattfinden, so dass der Wohlstandsbericht nützliche Hinweise zu möglichen Indikatoren liefert.

Tabelle 24: Indikatorenset des grünen Wohlstandsberichts 2016.

Dimension	Indikator
Ökologische Dimension	Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität
	Index zur Artenvielfalt und Landschaftsqualität
Soziale Dimension	80/20 Relation der Einkommensverteilung
	Bildungsstand der Bevölkerung nach Altersgruppen
Ökonomische Dimension	Nationaler Wohlfahrtsindex im Vergleich zum BIP
	Anteil von (potenziellen) Umweltschutzgütern in Prozent der Exporte von verarbeiteten Industriewaren gesamt
Gesellschaftliche Dimension	Lebenszufriedenheit (Basis: Sozioökonomisches Panel)
	Governance Index auf Basis des World Bank Governance Indikators (Sechs Dimensionen)

Quelle: DIEFENBACHER/ZIESCHANK 2016: 14

Der nationale Wohlstandsindex (NWI 2.0)

Der nationale Wohlstandsindex wurde nach dem Vorbild des amerikanischen „Genuine-Progress-Indicators“ ebenfalls von Dr. Hans Diefenbacher (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg) und Roland Zieschank (Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin) entwickelt. Das Ziel ist es, einen rein monetären, dem BIP sehr ähnlichen Wert zu erzeugen, der wesentlichen Kritikpunkten am BIP gegensteuern kann und, anders als die bisher vorgestellten Ansätze, einen einzelnen Wert als Ergebnis aufweist. Deshalb nimmt der 2014 zur Version 2.0 überarbeitete Nationale Wohlstandsindex den Konsum der privaten Haushalte als Ausgangsgröße und addiert bzw. subtrahiert insgesamt 23 wohlstandsmindernde oder -mehrende Variablen. So fließen anders als im BIP auch der Wert von Haus- und ehrenamtlicher Arbeit genauso wie Ausgaben für das Bildungswesen positiv in das Ergebnis ein, während Kosten, die durch Verkehrsunfälle, Kriminalität oder Umweltverschmutzungen entstehen, dem Wohlfahrtsindex negativ zugerechnet werden. Daraus entsteht ein monetärer Indikator, der in seiner Kommunikationsfähigkeit identisch mit dem BIP ist. Der nationale Wohlstandsindex ist in seiner Konzeption ebenfalls nicht für die Betrachtung kleinräumiger Disparitäten ausgelegt. Es gibt aber einige Berechnungen auf der Ebene der Bundesländer, auch für Bayern (vgl. DIEFENBACHER et al. 2013b: 6). Diese zeigen, dass, während das Bruttoinlandsprodukt seit Jahren konstant wächst, sich der gewichtete Wohlstand durch die entstehenden Schäden seit Ende der 90er Jahre negativ entwickelt.

Tabelle 25: Indikatoren des nationalen Wohlstandsindex (NWI 2.0)

Komponente	+/- in der Berechnung	Komponente	+/- in der Berechnung
Index der Einkommensverteilung	+	Gesellschaftl. Ausgaben zur Kompensation von Umweltbelastungen	-
Gewichteter privater Konsum	+	Kosten durch Wasserbelastungen	-
Wert der Hausarbeit	+	Kosten durch Bodenbelastungen	-
Wert der ehrenamtlichen Arbeit	+	Schäden durch Luftverschmutzung	-
Öffentliche Ausgaben für Gesundheits- und Bildungswesen	+	Schäden durch Lärm	-
Kosten und Nutzen dauerhafter Kulturgüter	+/-	Verlust bzw. Gewinn durch Biotopflächenänderungen	+/-
Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstelle	-	Schäden durch Verlust von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche	+/-
Kosten durch Verkehrsunfälle	-	Ersatzkosten durch Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger	-
Kosten durch Kriminalität	-	Schäden durch Treibhausgase	-
Kosten des Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsums	-	Kosten der Atomenergienutzung	-

Quelle: DIEFENBACHER et al. 2013a

Es konnten lediglich zwei Indikatorensätze identifiziert werden, die sich ausdrücklich mit gleichwertigen Lebensverhältnissen auseinandersetzen.

Im Raumordnungsbericht 2011 werden Lebensverhältnisse als die Summe der „teilräumlichen Ausprägungen der Wirtschaftsleistung, der Arbeitsmarktsituation, der Gesundheitsversorgung, der Wohlstandsverteilung, der inneren Sicherheit, der Wohnungsverhältnisse, des Bildungswesens, der kulturellen Versorgung, der technischen Ver- und Entsorgung, der Erreichbarkeits- und Mobilitätslage sowie der Umweltsituation“ gesehen (vgl. BBSR 2012: 16). Außerdem hänge das „erreichte Niveau der Lebensverhältnisse vom finanziellen Umfang öffentlicher Transferströme der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialversicherungen (Arbeitslosen- und Rentenversicherung), des Finanzausgleichs und der Strukturpolitik“ ab (ebd.: 16). Dementsprechend ergibt sich das Indikatorensystem zur Messung regionaler Disparitäten aus diesen Aspekten. Die Aggregation in einen Gesamtindex wird abgelehnt. Als Messebene schlägt der ROB die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vor (vgl. ebd.: 16).

Tabelle 26: Indikatoren des Raumordnungsbericht 2011

Dimensionen	Indikatoren	Dimensionen	Indikatoren
Demographie	Bevölkerungsentwicklung (in %)	Wohlstand	Schuldenquote von Privatpersonen (in %)
	Lebenserwartung der Männer (in Jahren)		Unter 15-Jährige, die in Bedarfsgemeinschaften leben (in %)
	Über 75-jährige (in % der Gesamtbevölkerung)		Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen (in Euro)
	Unter 15-jährige (in % der Gesamtbevölkerung)		
Wirtschaft	BIP (je Erwerbstätige)	Infrastruktur	Einwohnerdichte (Einwohner je km ²)
	Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen (in %)		PKW-Reisezeit zu Ober- oder Mittelzentren
	FuE-Personal (je 1.000 Erwerbstätige)		Soziale Infrastruktur (Kinder in Kindertagesstätten, Ärzte-Einwohner-Relation, Betten für stationäre Pflege, Grundschulnetzdicke)
Arbeitsmarkt	Arbeitslosenquote (in %)	Wohnungs- markt	Technische Infrastruktur (Erreichbarkeit von Autobahnen, ICE/IC-Anschlüssen, Flughäfen, Breitbandversorgung)
	Pendeldistanzen (vom Wohn- zum Arbeitsort in Minuten)		
	Erwerbstätigenquote		Hauspreis-Einkommensrelation für Standard-Einfamilienhäuser
	Ausbildungsplatzquote (Relation von Ausbildungsplätzen und Bewerbern)		

Quelle: BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG 2012: 17

Kawka: Gleichwertigkeit messen

Den wohl bisher wichtigsten und neuesten Ansatz zur Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat KAWKA ebenfalls im BBSR entwickelt (vgl. KAWKA 2015). KAWKA liefert nicht nur ein Dashboard von insgesamt 19 Indikatoren, sondern für jeden Indikator auch einen Zielwert bzw. Eckwert, der in der Regel als Mindeststandard für die Ausstattungsqualität verstanden werden kann. Die Aufsummierung der Indikatoren zu einem Gleichwertigkeitsindex lehnt jedoch auch KAWKA ab.

Dimension	Eckwert	Quelle	Raumbezug
Soziale Verhältnisse			
Vorzeitige Sterblichkeit	190 bzw. 115 Todesfälle (m/w) je 100.000 Einwohner	Nachhaltigkeitsstrategie	Landkreise und krsfr. Städte
Anteil Schulabbrecher	max. 10%	Nachhaltigkeitsstrategie	max. 16 km um den Haupt- bzw. Regelschulort (Kultusministerium Thüringen)
Empfänger von Mindestsicherungsleistungen	max. 3%	Anlehnung an Vollbeschäftigung	Optimal Gemeindeebene, Daten liegen nur auf Kreisebene vor
Straftaten	5.500 bzw. 9.500 Straftaten (Stadt/Land) pro 100.00 Einwohner	Presse/individuelle Polizeireaktionen	Wohnortnah, Daten liegen auf Ebene der Kreise vor.
Infrastrukturelle Verhältnisse			
Erreichbarkeit von Oberzentren	60 bis 90 Min im Individualverkehr	Empfehlung der LEPS	
Erreichbarkeit von Mittelzentren	30 Min im Individualverkehr	Empfehlung der LEPS	
Versorgung mit Hausärzten	1 Hausarzt pro 1.671 Einwohner	Bedarfsplanungsrichtlinie Bundesmin. für Gesundheit	Mittelbereiche
Versorgung mit Grundschulen	max. 8 km	Kultusministerium Thüringen	
Erreichbarkeit von Autobahnen	max. 30 Min		
Breitbandversorgung	flächendeckend 50 Mbit/s	Breitbandstrategie der Bundesregierung	Wohnort
Wirtschaftliche Verhältnisse			
BIP je Erwerbstätigen	75% des Bundesdurchschnitts	Anlehnung an EU-Förderung	Arbeitsmarktregionen
Arbeitslosenquote	max. 3%	Anlehnung an Vollbeschäftigung	Arbeitsmarktregionen
F+E Ausgaben bezogen auf das BIP	min. 3%	Nachhaltigkeitsstrategie	Arbeitsmarktregionen
Ökologische Verhältnisse			
Feinstaubbelastung	max. Jahresmittel von 40 µg/m ³	Europäische Richtlinie	festgelegt durch Dichte der Messstationen
Ökol. Zustand der Fließgewässer	min. Gewässergüte II		festgelegt durch Dichte der Messstationen

Eutrophierung des Bodens	Stickstoffüberschuss max. 80 kg/ha LWNF	Nachhaltigkeitsstrategie	festgelegt durch Dichte der Messstationen und Extrapolierbarkeit
Dimension	Eckwert	Quelle	Raumbezug
Kulturelle Verhältnisse			
Erreichbarkeit von Volkshochschulen	max. 30 Min.	Mittelzentrale Funktion gemäß LEPs	Mittelzentraler Einzugsbereich
Erreichbarkeit von öffentl. Bibliotheken	max. 15-20 Min.		Gemeinden bzw. Gemeindeverbände
Erreichbarkeit von soziokulturellen Zentren	max. 30 Min.	Mittelzentrale Funktion gemäß LEPs	Mittelzentraler Einzugsbereich

Tabelle 27: Indikatorenset von Kawka: Gleichwertigkeit messen.

Quelle: KAWKA 2015:

Muthmann/Wimmer-Fohry: Studie zur Suche nach Kriterien zur Messung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern.

Das Kommissionsmitglied und Mitglied der Fraktion der Freien Wähler MdL *Alexander Muthmann* hat in Zusammenarbeit mit dem wissenschaftlichen Mitarbeiter der Freien Wähler Fraktion *Michael Wimmer-Fohry* einen Vorschlag vorgelegt, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern messbar gemacht werden können. Dieser Vorschlag bezieht sich konkret auf die Umsetzung des Verfassungsauftrags und die Arbeit der Kommission und ist ein elaborierter Versuch, einen Indikatorenkatalog zu entwickeln. Allerdings unternimmt er keine Zuordnung zu den vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit.

Tabelle 28: Indikatorenset von Muthmann/ Wimmer-Fohry: Kriterien zur Messung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern

Lebensbereich	Indikator
Arbeitsbedingungen und Wirtschaft	Arbeitslosenquote
	Beschäftigtendichte
	Anteil der Arbeitsplätze mit mehr als 60 Minuten Anfahrtszeit
	Anteil privatwirtschaftlicher Arbeitsplätze in Zukunftsbranchen zzgl. Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst
	Kaufkraft des Medianeinkommens im Bezugsraum
	Anteil Niedriglohn beziehender Vollzeitbeschäftigter
	Ausbildungskapazität
	Selbständigenquote
	Anteil der Unternehmen im Bereich der Zukunftsbranchen
Bildung	Anteil der Schüler mit ÖPNV Schulwegen länger als... ...30 Minuten bei Grundschulen und Mittelschulen ...45 Minuten bei Realschulen und Gymnasien
Demografie	Demografie
Gesundheit	Anteil der Bürger mit Anfahrtsweg > 15 Min. zum nächstgelegenen Hausarzt (ÖPNV incl. Taxi)
	Anteil der Bürger, die von der nächsten Apotheke mehr als ca. 6 km entfernt wohnen und nicht durch eine Rezeptsammelstelle versorgt werden
	durchschnittliche Wartezeit auf einen stationären Pflegeplatz in einer Einrichtung im Erhebungsraum
Kommunikation	durchschnittliche Internetgeschwindigkeit in den ...am schlechtesten versorgten 20% der Haushalte ...am besten versorgten 20% der Haushalte
Kultur und Freizeit	-
Nahversorgung	Anteil der Bevölkerung, der mehr als 1.000 m Wegstrecke vom nächstgelegenen Geschäft der täglichen Grundversorgung entfernt wohnt
Soziales	Anteil der Empfänger sozialer Mindestsicherung
	Median-Preis je m ² Wohnfläche in Relation zum Medianeinkommen (a: Miete; b: Kauf)
	durchschnittliche Wartezeit auf eine Sozialwohnung
Umwelt	Anteil der Flächen für ... Naturschutzziele ...Landschaftsschutzziele Anteil der unversiegelten, frei zugänglichen Flächen
	Dichte der angemeldeten Kraftfahrzeuge je km ²
Verkehr	Anteil der Bürger, der mehr als 1 km Wegstrecke von der nächstgelegenen ÖPNV-Haltestelle, die mindestens sechs Mal werktags bedient wird, entfernt wohnt
	Fahrdauer (ÖPNV) von der zentralen Haltestelle zum nächstgelegenen überregionalen Verkehrsangebot
	Durchschnittliche PKW-Fahrtzeit vom Zentrum des Erhebungsraum zur nächsten Auffahrt auf eine Autobahn, eine Kraftfahrstraße oder eine autobahnähnliche Straße

Die erfolgte Auswahl der Ansätze unterliegt nicht dem Anspruch der Vollständigkeit, sondern soll einen Überblick über Forschungsansätze im Gebiet der Wohltandsmessung liefern. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass jedes Konzept sehr individuell ist und sich nur wenige durchgängige Gemeinsamkeiten identifizieren lassen, die sich über alle Ansätze ziehen und damit unerlässlich für ein Monitoring der Lebensverhältnisse sein könnten. Dies betrifft vor allem auch die Anzahl und die Auswahl von (Teil-)Dimensionen und Indikatoren. Vielmehr wird deutlich, dass Messkonzepte fast immer auch Teil einer politischen Agenda sind. Keines der Konzepte verfügt über die nötige Reife und Detailschärfe, um dies zu übernehmen.

6.3 Schlussfolgerungen für einen neuen Ansatz

Auf der Basis der bisherigen Darstellung sollen nun erste Schlussfolgerungen für die Entwicklung eines eigenen Konzepts zum Monitoring gleichwertiger Lebensverhältnisse gezogen werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Betrachtung des Konzepts der räumlichen Gerechtigkeit und dessen Operationalisierung für eine Analyse gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. Dabei werden in diesem Kapitel zunächst allgemeine Probleme und Anforderungen an die Messinstrumentarien diskutiert, während in Kapitel 7 ein eigener Vorschlag vorgestellt und in ersten Annäherungen umgesetzt werden soll.

6.3.1 warum ein Catch-all-Index nicht empfehlenswert ist

Ein Indikatorensystem muss einerseits möglichst einfach gestaltet und nachvollziehbar sein, auf der anderen Seite dürfen keine relevanten Aspekte vernachlässigt werden (vgl. KAWKA 2006: 75). Dadurch entsteht ein Spannungsfeld zwischen der Auswahl möglichst weniger, dafür besonders aussagekräftiger Indikatoren, die unter Umständen nicht alle Aspekte abdecken können, aber politisch und medial leicht aufgegriffen und verwertet werden können auf der einen Seite und der Auswahl vieler, breit gestreuter Indikatoren, damit möglichst viele Aspekte möglichst genau abgebildet werden können auf der anderen Seite. Die Auswahl vieler Indikatoren bringt zwar eine höhere Detailschärfe, die Aussagekraft der einzelnen Indikatoren innerhalb des Gesamtsystems nimmt aber ab. Unter Umständen kann die Bedeutung einzelner Indikatoren innerhalb des Indikatorensystems in der Fülle von Daten sogar fast vollständig aus der Wahrnehmung verschwinden.

Für die Form einer zusammengefassten Aussage eines vielfältigen Indikatorensystems stehen sich grundsätzlich zwei in der Wissenschaft praktizierte Methoden gegenüber. Einerseits ein Gesamtindex, in dem alle Teilindikatoren miteinander verrechnet werden, zum anderen ein „Dashboard“ von Indikatoren, in dem auf eine Verrechnung verzichtet wird (vgl. KROLL 2011: 35). Die Herstellung eines Gesamtindex der Gleichwertigkeit bietet den Vorteil eines schnellen Überblicks über das Ergebnis mit Hilfe einer einzigen Kennziffer. Dies erhöht die Möglichkeiten zur Kommunikation und Rezeption des Indexes. Er ist also sehr gut dazu geeignet, mediale Aufmerksamkeit zu erzeugen und Regionen innerhalb der entstehenden Rankings anhand ihrer Indexzahl miteinander zu vergleichen. MARETZKE (2006: 327) weist allerdings drauf hin, dass solche Rankings zwar leicht darzustellen und zu erfassen sind, der Grundsatz der Gleichwertigkeit aber der Einführung eines Rankings der Regionen widerspricht. Ein zu erstellender Gesamtindex, in dem verschiedenste Daten aggregiert werden, wäre zudem in jedem Fall dimensionslos. Es wäre also unklar, welche Bedeutung ein dimensionsloser Indexwert der Gleichwertigkeit hätte. Dies verhindert eine klare Aussage über die Entstehung und die Bedeutung des entstehenden Ergebnisses. Die Identifikation von Defiziten und Handlungsfeldern ist daher auf diese Art nicht möglich. Außerdem impliziert die Verrechnung der Teilaspekte die Möglichkeit einer gegenseitigen Kompensation verschiedenen Indikatorenbereiche, die allerdings in der Praxis so nicht gegeben ist (vgl. MARETZKE 2006: 327). Eine individuelle Gewichtung der Indikatoren innerhalb eines Gesamtindikators

ist zudem methodisch immer angreifbar, da sie nicht objektiv, sondern nur durch individuelle Werturteile erfolgen kann (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 14). Die Mehrzahl der Entwickler von Indikatorensets, die sich mit räumlichen Ungleichheiten beschäftigen, lehnen aus diesen Gründen die Erstellung eines Gesamtindex ab (z.B. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 14, KAWKA 2015: 72, STIGLITZ et al. 2009). Auch für die Betrachtung der gleichwertigen Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen erachten wir einen Gesamtindex der Gleichwertigkeit als nicht zielführend, da nicht ausreichend detaillierte Ergebnisse geliefert werden können.

Die Zusammenfassung von Indikatoren zur Bildung eines oder einiger weniger übergreifender Gleichwertigkeitsindizes (sog. „catch-all“-Indikatoren) wird folglich aus mehreren Gründen abgelehnt. Zum einen müssten die Skalenniveaus der Indikatoren angeglichen werden, um diese vergleichbar zu machen. Zum anderen müssten Aussagen über die Gewichtung einzelner Indikatoren getroffen werden, wenn man davon ausgeht, dass einzelne Indikatoren eine höhere Aussagekraft für die Beurteilung der jeweiligen Gerechtigkeitsdimension besitzen. Solche Einschätzungen zu solchen Gewichtungen bedürfen einer tieferen fachlichen Analyse und letztendlich einer politischen Diskussion und Bewertung. In dieser Studie steht daher die Operationalisierung des Konzeptes der räumlichen Gerechtigkeit und seiner vier Dimensionen im Vordergrund. Vertiefende Betrachtungen auch zu Gewichtungen können erst nach weiteren Diskussionen auf der Basis dieses Vorschlags getroffen werden.

Gegen die Bildung eines catch-all-Indexes spricht auch die Mehrdimensionalität und Komplexität des Konzeptes gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. Eine Zuspitzung und Zusammenfassung zu einem einzelnen Index und ein entsprechendes Ranking verstellt den Blick sowohl auf die vielfältigen Handlungsfelder als auch auf die differenziert einzuschätzende Vielfalt in der regionalen Entwicklung der Teilräume und wird daher der Aufgabenstellung nicht gerecht. Zudem werden Rankings in der politischen Praxis hauptsächlich zur verkürzten Positionsbestimmung im Außenmarketing und im Wettbewerb mit anderen Räumen verwandt. Hier wird jedoch das Ziel verfolgt, dass Handlungsbedarfe nachvollziehbar identifiziert werden können und dann zum Gegenstand einer ernsthaften politischen Strategiebildung gemacht werden.

Dem Wunsch, der aus dem Kreis der Abgeordneten in der Kommission formuliert worden ist, möglichst auf einen Blick erkennen zu können, wie es um die räumliche Gerechtigkeit in den einzelnen Teilräumen bestellt ist, soll daher auf andere Weise entgegengekommen werden. So wird bei der Operationalisierung der vier Gerechtigkeits-Dimensionen darauf geachtet, dass diese durch eine überschaubare Anzahl von möglichst aussagekräftigen Indikatoren abgebildet werden können. Zudem wird ein Visualisierungsinstrument entwickelt und exemplarisch vorgestellt, das eine Darstellung der Position des jeweiligen Teilraums als Abweichung vom bayerischen Durchschnitt erlaubt. Dazu werden die jeweiligen Indikatoren normiert, die Abweichung vom Durchschnitt aller Regionen errechnet und entlang einer Ordinalskala abgebildet. Durch eine Zusammenfassung in einem Diagramm je Gerechtigkeitsdimension wird eine Positionierung des Teilraumes erfassbar und dennoch eine Vielfalt in der Darstellung gewahrt, da zahlreiche Indikatoren abgebildet werden können. Dadurch werden Abweichungen in den einzelnen Indikatoren vom Durchschnitt nach oben oder unten sichtbar. Damit soll insbesondere den Akteuren ein Hinweis gegeben werden, der Ursache von Abweichungen durch eine Betrachtung der jeweiligen Indikatoren eine Bewertung vornehmen zu können, um einzuschätzen, ob und inwieweit Handlungsbedarfe im jeweiligen Teilraum bestehen (eine beispielhafte Darstellung findet sich in Kap. 7.2.3). Ziel dieser Darstellungsweise ist es, den Akteuren leicht erkennbare Hinweise zu Abweichungen zu geben und damit Diskussionen über politische Interventionsnotwendigkeiten auszulösen.

6.3.2 Ein Armaturenbrett zur Beobachtung verschiedener Aspekte der räumlichen Gerechtigkeit und Anforderungen an die Datenqualität

Ein solches Dashboard (engl. für Armaturenbrett, Instrumententafel) verschiedener Indikatoren überlässt dagegen die Gewichtung der einzelnen Merkmale dem Betrachter (vgl. KROLL 2011: 35). Es ist dadurch detaillierter und objektiver, weil keine Gewichtung durch den Ersteller vorgenommen wird und dadurch verschiedene Interpretationsmöglichkeiten zugelassen werden. Es ist jedoch nicht möglich, mit dieser Methode ein einfach zu kommunizierendes Abbild zu erzeugen. Stattdessen wird den Rezipienten erlaubt, je nach Argumentationsrichtung diejenigen Einzelindikatoren in den Vordergrund zu rücken, die das eigene Anliegen unterstützen und dies in der politischen Diskussion zu betonen. Weil das Dashboard erlaubt, einzelne Themenfelder oder Indikatoren in den Vordergrund zu rücken und dabei Handlungsbedarfe offen zu legen aber kein Ranking der Regionen anstrebt, erscheint es als geeigneter als die Bildung eines Gesamtindikators.

Die Auswahl von geeigneten Indikatoren zur Messung der räumlichen Gerechtigkeit bringt jedoch einige Probleme mit sich:

Die Auswahl der Indikatoren muss den Zielen, die hinter dem Monitoring stehen, tatsächlich und nicht nur vordergründig entsprechen. Dies erfordert im Zuge der Operationalisierung eine genaue Überprüfung jedes einzelnen möglichen Indikators hinsichtlich seiner tatsächlichen Aussagekraft im Allgemeinen und in Bezug auf das Gleichwertigkeitsziel, damit ein möglichst konkretes Abbild entstehen kann. Die Aussagekraft eines Indikators ist nicht immer eindeutig. Ein Beispiel für unklare Aussagen sind Scheidungsraten. Zwar können niedrige Scheidungsraten oberflächlich als ein Maß für Wohlergehen und Glück interpretiert werden, andererseits können sie auch als Anzeichen dafür gedeutet werden, dass eine hohe gesellschaftliche Hemmschwelle besteht, unglückliche Partnerschaften aufzulösen (vgl. KROLL 2011: 34). Dieser Indikator ist also wegen seiner fehlenden Eindeutigkeit ungeeignet. Um die Aussagekraft der Indikatoren zu erhöhen, ist zudem grundsätzlich eine Orientierung am Outcome notwendig. Das heißt, dass Indikatoren nicht den geleisteten Aufwand bzw. Input (z.B. investierte finanzielle Mittel), sondern die erreichte Qualität messen sollten. Jeder Indikator muss zudem auf ganz Bayern und seine Teilräume flächendeckend und sinnvoll anwendbar sein (vgl. Muthmann, Wimmer-Fohry 2016: 8)

Allein die Tatsache, dass eine Auswahl aus verschiedenen denkbaren Indikatoren nötig ist, zeigt, dass, auch wenn die Auswahl mit größtmöglicher Objektivität erfolgt, das Ergebnis lediglich objektivierend, aber nicht absolut objektiv sein kann. Die Darstellung anhand von ausgewählten Indikatoren erhält dadurch unvermeidbar einen normativen Charakter. Indikatoren dürfen besonders deshalb nicht allein aufgrund ihrer pragmatischen Verfügbarkeit ausgewählt werden, sondern deren Aussagekraft muss maßgeblich für die Integration eines Indikators in das Monitoring sein. Daten, die aktuell nicht zur Verfügung stehen, müssen dann durch die zuständigen Stellen erhoben werden. Aufgrund der subjektbezogenen Perspektive muss nicht der Raum oder dessen Strukturen die zentrale Bezugsgröße sein, sondern der Mensch innerhalb des Raums. Indikatoren und damit das ganze System müssen zudem eine Sensitivität gegenüber Veränderungen besitzen, damit Verbesserungen oder Verschlechterungen entsprechend sichtbar werden.

6.3.3 Überlegungen zur räumlichen Betrachtungsebene

Die Messebene bietet weitere Problematiken. Die Indikatoren müssen Disparitäten möglichst auf der regionalen bzw. lokalen Ebene abbilden können. Indikatoren, deren Betrachtung nur auf einer höheren Ebene (z.B. Bundesland) sinnvoll ist, sind für ein Monitoring, das Disparitäten innerhalb Bayerns sichtbar machen soll, ungeeignet. Die verschiedenen Messebenen (z.B. Gemeinde, Landkreis, Bundesland) bedeuten zudem, dass Daten in „Raumcontainern“ (z.B. Landkreisen) vorliegen, für die dann ein für dieses Gebiet gültiger Durchschnittswert errechnet wird. Die Betrachtung der Raumcontainer ist nicht

optimal, denn Lebensverhältnisse ändern sich nicht starr entlang der jeweiligen Grenzen von Gebietskörperschaften, sondern auch innerhalb dieser. Zudem besteht die Notwendigkeit, insbesondere vulnerable Bevölkerungsgruppen zu betrachten. Dies bedeutet, dass unterschiedliche individuelle Betroffenheit bei einer gleichen Ausprägung eines Indikators bestehen. Eine Orientierung am Schwächsten ist aber erforderlich.

Für die Auswertung der gewählten Indikatoren muss eine geeignete räumliche Betrachtungsebene gewählt werden. Die Messebenen müssen also möglichst kleinräumig gehalten werden, um zu große Unterschiede innerhalb der Raumcontainer auszuschließen- Für jeden Indikator muss daher eine jeweils optimale Messebene gefunden werden.

Aus praktischer Sicht bietet die Verfügbarkeit von Daten jedoch keine andere Möglichkeit, als auf die vorhandenen Raumcontainer zurückzugreifen und diese möglichst kleinräumig zu halten. Für viele, insbesondere wirtschaftliche Kennzahlen bietet sich daher die Gemeindeebene an. Für andere führt diese kleine Ebene dagegen zu Verzerrungen. Wird zum Beispiel die Anzahl der Abiturienten gemessen, dann erfolgt dies bisher nicht nach dem Wohnort, sondern dem Ort des Schulbesuchs. Da kleine Gemeinden in der Regel nicht über ein Gymnasium verfügen, sondern dies im nächstgelegenen Mittelzentrum besuchen, kommt es zu starken Verzerrungen, die die Betrachtung der Gemeindeebene ungeeignet machen. An der Stelle bietet sich eher die Messebene der Landkreise bzw. Kreisregionen an, betrachtet man Hochschulen muss sogar eine noch größere Ebene gewählt werden. Für die Messung der Nahversorgung benötigt es wiederum eine möglichst exakte wohnortnahe Messung von Erreichbarkeitskriterien. Die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Nahversorgung kann sich da schon innerhalb von Gemeinden oder Ortsteilen stark unterscheiden. Naheliegender wäre daher, Erreichbarkeitskriterien mindestens für jede Siedlungseinheit zu überprüfen. Bei der Breitbandverbindung ist sogar zwingend eine wohngenaue Erfassung erforderlich. Durchschnittswerte für ganze Gemeinden haben wenig Aussagekraft, wenn der einzelne nicht an das Breitbandnetz angebunden ist. Die wohngenaue Betrachtung erfordert allerdings die Generierung einer großen Menge notwendiger Daten. Starre Raumkategorien sind daher nicht zielführend. KAWKA schlägt daher vor, diese variabel und themenspezifisch anzupassen (vgl. auch KAWKA 2015: 79). Unter Umständen bietet sich auch die Abkehr von klassischen Raumcontainern zugunsten individuell gewählter Raumcluster ab, die weniger scharf voneinander abgegrenzt werden und je nach Themenbereich unterschiedlich eingeteilt werden. Dies erschwert allerdings die Generierung geeigneter Daten.

In der praktischen Umsetzung leidet allerdings die Vergleichbarkeit der Regionen, wenn bei einem Indikator die Gemeindeebene, bei anderen die Landkreis- oder eine noch größere Raumkategorie gewählt wird. Weil die Gemeindeebene für einige Teilbereiche zu klein erscheint und eine unzureichende Datenverfügbarkeit bietet, soll in dieser Arbeit die Ebene der Landkreise und Kreisregionen als nächsthöhere Raumebene betrachtet werden. Dies erfordert starke Vereinfachungen innerhalb der Landkreise. Dies muss bei der Ergebnisinterpretation beachtet werden. Die Ebene ist aber trotzdem gut geeignet, um grundsätzliche Raummuster sichtbar zu machen. Eine genauere Analyse ist dann, wenn bestimmte Probleme innerhalb von Landkreisen festgestellt werden, immer noch möglich.

Weil sich in der Datenanalyse herausgestellt hat, dass die großen Verflechtungen zwischen den kreisfreien Städten und den umgebenden Landkreisen zu Verzerrungen führen, wird vorgeschlagen, die Ebene der Kreisregionen zu betrachten. Das heißt, alle kreisfreien Städte unter 100.000 Einwohnern werden zu den sie umgebenden Landkreisen hinzugerechnet, da eine strukturelle Einheit unterstellt werden und den vielfältigen Verflechtungen damit Rechnung getragen werden kann. So sind in den Umlandkreisen deutlich mehr Grünflächen zu finden, während sich Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze, Bildungs- und Versorgungsangebote in den Städten konzentrieren. Stadt und näheres Umland profi-

tieren davon gegenseitig. Die Kreisregion liefert zwar kein so detailliertes Abbild wie die Gemeindeebene, in der Regel geht der eigene Wirkungsradius aber über die Wohngemeinde hinaus. Die Ebene erscheint dann als nächstgrößere Einheit noch genau genug, um lokale Gegebenheiten darzustellen. Großstädte mit über 100.000 Einwohnern bleiben hingegen als Kernstädte einzeln bestehen. Auf diese Weise wird auch bei der Berechnung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im bayerischen Landesentwicklungsprogramm vorgegangen (vgl. BAYERISCHE STAATSREGIERUNG 2013). Die Vorgehensweise ist dennoch nicht vollkommen unproblematisch, denn sie unterstellt auch den äußeren Gemeinden der Umlandkreise, dass enge Verflechtungen zur Mittelstadt bestehen, obwohl diese unter Umständen rund 40 km entfernt liegen kann und es sich nicht mehr um suburbane, sondern um klassische ländliche Räume mit nur geringen Beziehungen zur kreisfreien Stadt handelt. Eine Lösung dieses Problems ist aufgrund der internen strukturellen Unterschiede der Umlandkreise nicht möglich.

6.3.4 Exkurs: Die Notwendigkeit zur Identifikation neuer politischer Handlungsräume

Aus der Betrachtung der räumlichen Disparitäten entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen bietet es sich an, Gruppen bzw. Cluster zu bilden aus Teilräumen, die ähnliche Handlungsbedarfe aufweisen. Diese können durchaus thematisch flexibel zusammengefasst werden, wodurch mehrfache, sich durchaus auch überlappende Regionalisierungen entstehen mit dem Ziel, jeweils eine inhaltliche Vergleichbarkeit zu erzeugen und Handlungsstrategien und Erfahrungen in der Umsetzung abgleichen zu können. Das LEP 2013 weist erstmalig den „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ aus. Damit wird eine solche Regionalisierung geschaffen. Im Folgenden soll zunächst keine neue Variante von Regionalisierungen vorgeschlagen werden (eine solche findet sich bei MIOGA 2015). Vielmehr soll diskutiert werden, ob und inwieweit die Kategorie der Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf geeignet sind, um eine differenzierte Perspektive auf räumliche Disparitäten in Bayern abzubilden und damit eine Grundlage zu bieten für eine regional und thematisch differenzierte Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die neue Raumkategorie hat die vom Landtag geforderte Überarbeitung der früheren **Gebietskategorien** des LEP erbracht. Neben den etablierten Kategorien (Verdichtungsraum und ländlicher Raum – untergliedert in allgemeiner ländlicher Raum und ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen) wurde eine neue Kategorie der „**Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf**“ (**RmbH**) (Kap.2.2.3, LEP 2013: 28) geschaffen. Diese sind unabhängig von der Festlegung als Verdichtungsraum oder ländlicher Raum zu sehen und werden aufgrund der Abweichung des Entwicklungsniveaus von der durchschnittlichen Entwicklung abgegrenzt. Dieses Niveau wird anhand eines Indikatorenbündels auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte gemessen, bestehend aus Bevölkerungsprognose, Arbeitslosenquote, Beschäftigtendichte, verfügbares Haushaltseinkommen und Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen. Liegt nun ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt bei 85 v.H. des bayerischen Durchschnitts oder darunter, so wird dieser/diese dem Raum mit besonderem Handlungsbedarf zugeordnet. Das **Vorrangprinzip** (Kap. 2.2.4, LEP 2013: 29) soll dazu beitragen, in den Teilräumen mit besonderem Handlungsbedarf bestehende strukturelle Defizite abzubauen und möglichst keine neuen Defizite entstehen zu lassen. Demnach sollen Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Ausweisung räumlicher Förderschwerpunkte, die entsprechenden Fördermaßnahmen und die Verteilung der Finanzmittel sowie weitere Aktivitäten zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen vorrangig auf diese Gebiete konzentriert werden. Eine Härtefallklausel ermöglicht es der obersten Landesplanungsbehörde, auch noch weitere Kommunen dieser Vorzugsbehandlung zu unterziehen.

Die Benennung von „Teilräumen mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) ist aus der Sicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ein wesentliches Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge, zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels. Sie sind eine entscheidende Voraussetzung, um spezielle

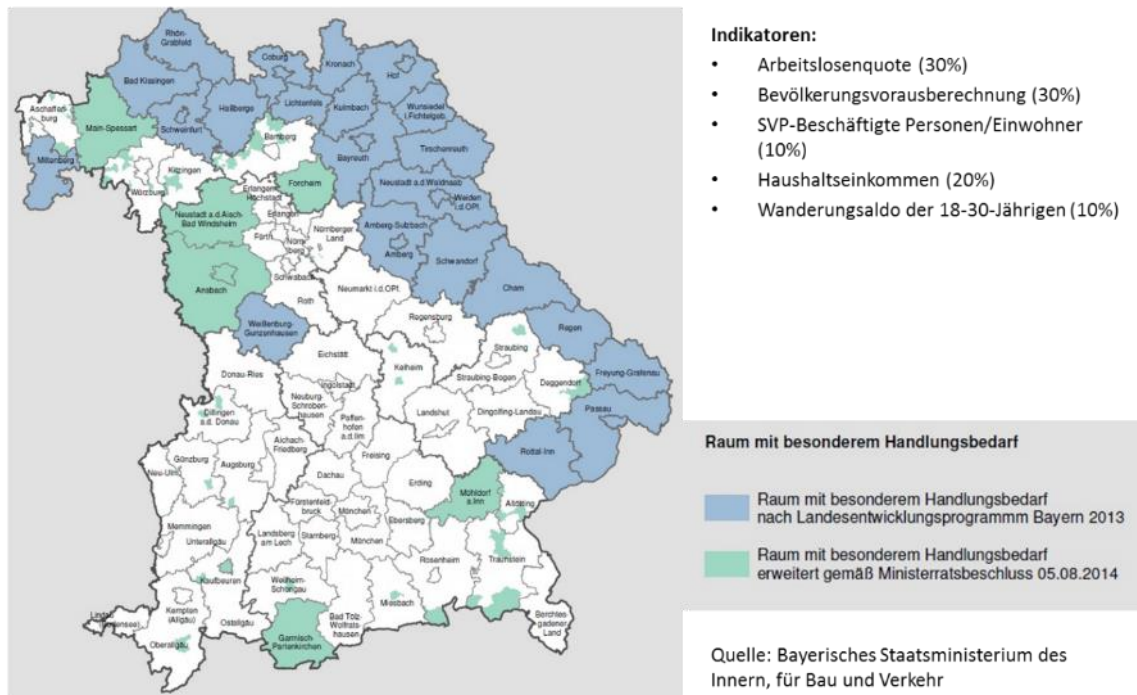
Förderinstrumente zu entwickeln und knappe Finanzmittel besser auf bedürftige Räume konzentrieren zu können und weniger nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen. Schließlich machten die bisherigen „ländliche(n) Teilräume, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“, bisher etwa 47 Prozent des Staatsgebiets aus und erfassten rund 27 Prozent der Bevölkerung (vgl. KOCH 2014: 9).

Dabei sollte im ersten Entwurf des LEP im Jahr 2011 der Grad der negativen Abweichung zunächst mindestens 20 Prozent vom Durchschnitt betragen (vgl. KOCH 2013: 133f). Nach diesem Vorschlag sollten rd. 24 Prozent des Staatsgebiets als „strukturschwach“ gelten, in dem 14 Prozent der Bevölkerung Bayerns wohnen. Dies wurde auch mit den Vorstellungen der Wirtschaftsförderung abgestimmt (ebd.), und es wäre eine deutliche Konzentrationswirkung erreicht worden. Nachdem die Staatsregierung verkündet hatte, sich bei der Förderung des Breitbandausbaus sowohl von der Prioritätensetzung als auch bei der Höhe der Fördersätze auch auf die RmbH konzentrieren zu wollen, sind diese in den Fokus der politischen Auseinandersetzung geraten. Insbesondere von kommunaler Seite wurde eine Ausweitung der prioritären Förderkulisse gefordert. Um diesen Druck aus dem Weg zu gehen, wurde nun im Entwurf des LEP vom Mai 2012 vorgeschlagen, die Schwelle auf 85 Prozent des bayerischen Durchschnitts zu senken. Dies führte dazu, dass neben den Regionen entlang der nord- und ostbayerischen Landesgrenze und dem Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen auch noch die Kreisregionen Miltenberg, Schweinfurt und Rottal-Inn aufgenommen werden mussten. Nicht nur im Landkreis Miltenberg rief dies zunächst Erstaunen hervor, wurde dann aber angesichts der in Aussicht stehenden Förderungen dankend hingenommen (vgl. KOCH 2013: 137). Damit wurde das Ziel einer Konzentration auf die wirklich „bedürftigen“ Räume allenfalls abgeschwächt erreicht. Bereits die Schwelle von 85 Prozent des Durchschnitts führt zu einer Gebietskulisse, der ein Fünftel der Bevölkerung und etwa ein Drittel der Fläche Bayerns angehört (vgl. KOCH 2013: 139).

Mit der Heimatstrategie (vgl. HEIMATSTRATEGIE 2014) wurde die Gebietskulisse der Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) zusätzlich erweitert werden. Dadurch sind alle Landkreise und auch Gemeinden außerhalb dieser Landkreise, die weniger als 90 Prozent des Landesdurchschnitts erreichen, den RmbH zugeordnet. Damit ist die Härtefallregelung für Gemeinden entbehrlich und es werden zusätzlich weitere 6 Landkreise (Ansbach mit der kreisfreien Stadt Ansbach, Forchheim, Garmisch-Partenkirchen, Main-Spessart, Mühldorf a. Inn, Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim) sowie 57 Einzelgemeinden den RmbH zugerechnet. Dadurch wird diese Gebietskategorie weiter ausgeweitet und verwässert.

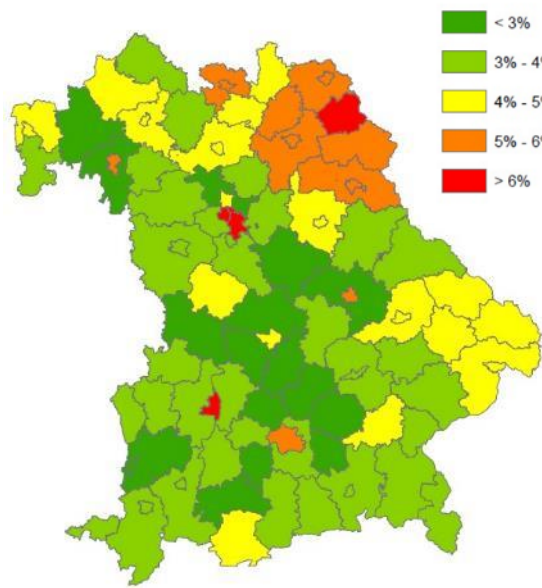
Betrachtet man nun die Situation innerhalb der Kategorie des RmbH genauer, so wird deutlich, dass es erhebliche Disparitäten und unterschiedliche Handlungsbedarfe gibt, die durch diese Ausweitung aus dem Blick geraten.

Abb. 18: Raum mit besonderem Handlungsbedarf



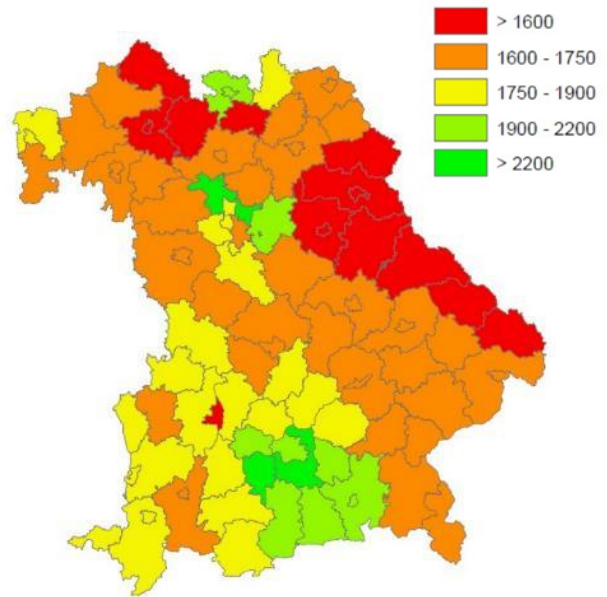
Im Folgenden soll nun gezeigt werden, dass sich der Raum mit besonderem Handlungsbedarf sehr heterogen darstellt und eine Differenzierung nach Teilräumen sinnvoll ist. Dabei wird zunächst eine Betrachtung verschiedener Indikatoren auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorgenommen. Im Anschluss wird der Versuch unternommen, auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte den die Abweichung vom bayerischen Durchschnitt in verschiedenen Stufen differenziert zu betrachten. Dabei muss betont werden, dass es keine detaillierten Informationen verfügbar waren, wie nun das Berechnungsverfahren des RmbH exakt im Detail vorgenommen wird. Auf der Basis der verfügbaren Informationen wurden eigene Berechnungen vorgenommen.

Abb. 19: Kartendarstellungen zu verschiedenen Aspekten räumlicher Disparitäten in Bayern



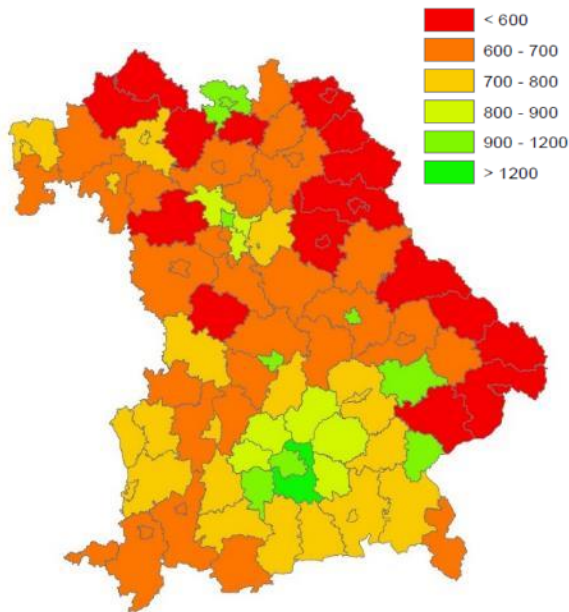
Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 2008-2012

Datengrundlage: BBSR 2016



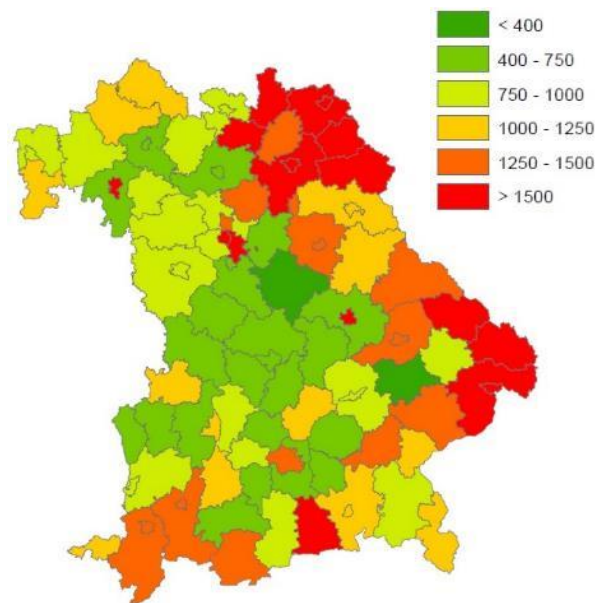
Ein-
kommen der privaten Haushalte je Einwohner in Euro
pro Monat im Durchschnitt der Jahre 2008-2012

Datengrundlage: BBSR 2016



Kommunale Gesamtsteuereinnahmen in Euro je Einwohner (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer, Einkommensteuer, Umsatzsteuer, sonstige Gemeindesteuer; abzüglich Gewerbesteuerumlage)

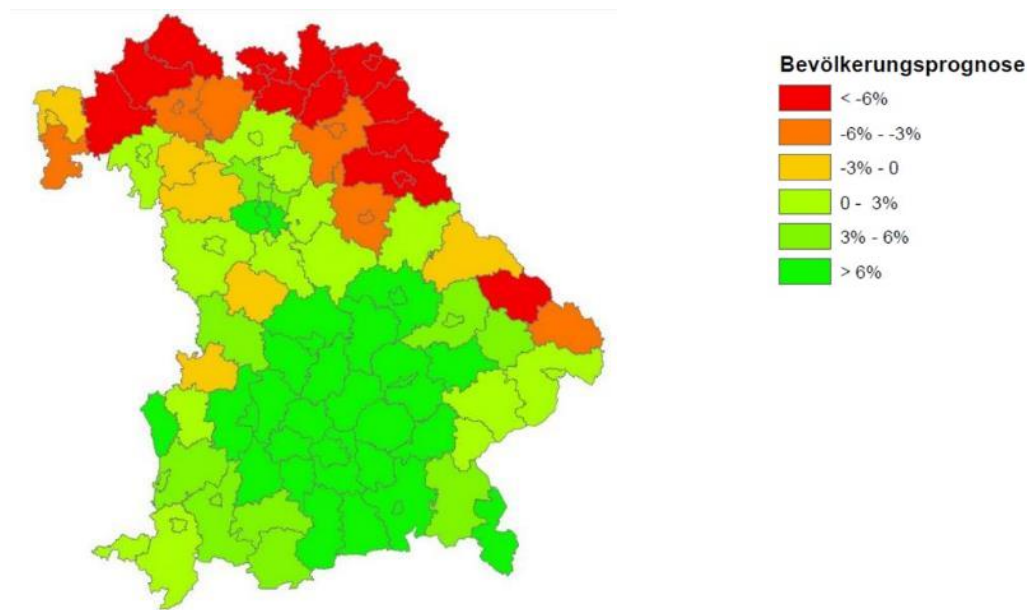
Datengrundlage: BBSR 2016



Verschuldung der kommunalen Haushalte in Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2008 - 2012

Datengrundlage: BBSR 2016

Abb. 20: Prognostizierte Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2014 und 2034

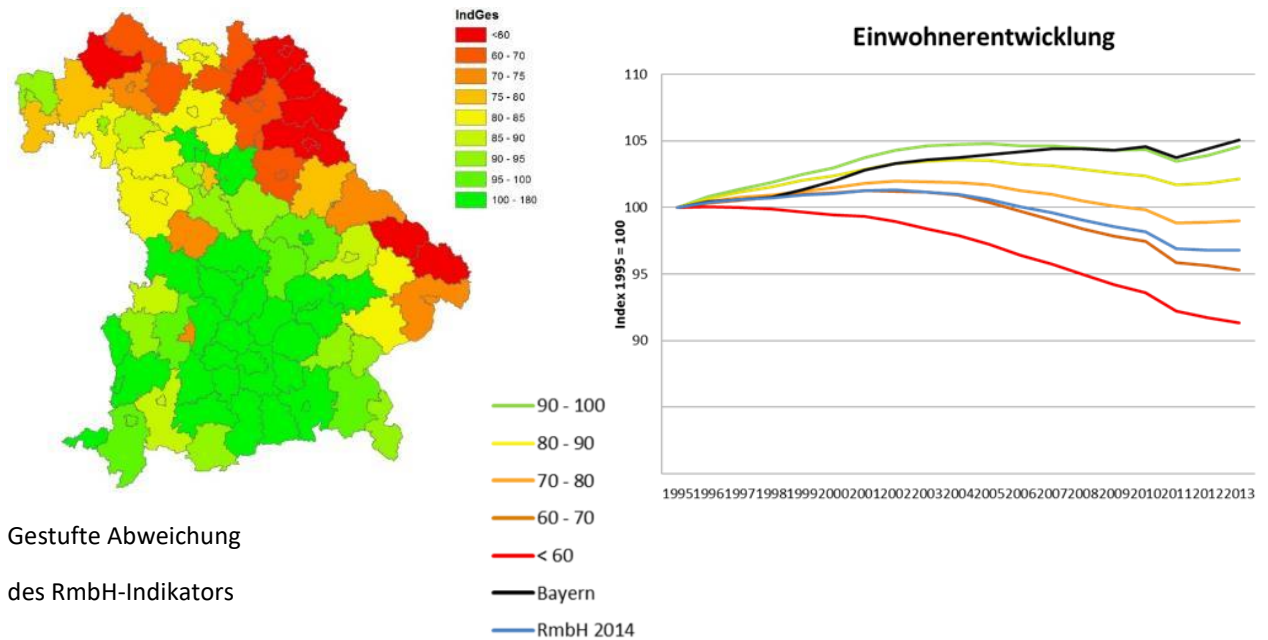


Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2015

Betrachtet man diese einzelnen Indikatoren, so wird zum einen deutlich, dass es innerhalb der Kategorie erhebliche Differenzierungen gibt. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit zeigt sich, dass es offensichtlich innerhalb des RmbH ländliche Kreise gibt, die eine beachtliche Entwicklungsdynamik aufweisen und sehr niedrige Arbeitslosenquoten aufweisen (zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Indikator s. a. Kap 3.6.2, S. 83 ff und Kap 7.2). Diese Abweichungen nach oben, die sich im Übrigen Hand in Hand mit einer positiveren demografischen Entwicklung gehen, werden durch den RmbH nicht aufgezeigt. Interessanterweise machen sich die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt noch nicht bei den Einkommen bemerkbar. Hingegen bildet der RmbH die Leistungsfähigkeit der Kommunen relativ gut ab. Die bayerischen Kommunen, die mit niedrigeren Steuereinnahmen und einer hohen Verschuldung zu kämpfen haben, liegen fast ausnahmslos im RmbH. Dies spiegelt ebenfalls die Probleme längerfristiger Prozesse im wirtschaftlichen Strukturwandel wider.

Betrachtet man nun die Entwicklung einiger Indikatoren im Zeitverlauf und differenziert man den RmbH in verschiedene Stufen der Abweichung vom bayerischen Durchschnitt, so wird deutlich, dass der RmbH in seinem jetzigen Zuschnitt den Blick auf schwerwiegende Unterschiede verstellt.

Abb. 21: Differenzierung des RmbH nach Stufen der Abweichung vom bayerischen Durchschnitt und ausgewählte Indikatoren



Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2015

Ohne auf die Abbildungen im Einzelnen inhaltlich einzugehen, zeigen sich erhebliche Differenzierungen innerhalb der Kategorie des RmbH. Dabei wird deutlich, dass es zu erheblichen Spaltungen kommt. Hinsichtlich der Einwohnerentwicklung weisen die unteren beiden Kategorien bis 2013 noch keine Veränderungen ins Positive auf. Anhand der Beschäftigung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird ebenfalls deutlich, dass – verglichen mit dem Referenzjahr 1995 – keine konvergente Entwicklung nachweisbar ist. Vielmehr zeigen sich die Spaltungslinien zwischen den Teilräumen, die zwischen 10

und 20 Prozent Abweichung vom bayerischen Durchschnitt liegen und denen, die darunter liegen. Letztere können wesentlich weniger von den insgesamt positiven Entwicklungen der einzelnen Indikatoren profitieren. Es liegt nahe, den RmbH nochmals zu differenzieren und sich die Teilräume mit größeren strukturellen Schwierigkeiten genauer anzusehen, um für die dortigen Herausforderungen angepasste Instrumente zu entwickeln, die dann tatsächlich zu einer Konvergenz führen können. Dies ist insofern bedeutend, da die Kommunen mit finanziellen Schwierigkeiten (niedrige Steuereinnahmen und hohe Verschuldung) sich in diesen Räumen konzentrieren und eine Entwicklung aus eigener Kraft dadurch kaum möglich sein wird.

7 Vorschlag für ein Konzept zur Messung und zum Monitoring „Räumlicher Gerechtigkeit“

Das an dieser Stelle vorgeschlagene Konzept zur Messung räumlicher Gerechtigkeit orientiert sich konzeptionell an der Umsetzung der vier vorgestellten Gerechtigkeitsdimensionen. Um eine ausreichend umfangreiche Operationalisierung zu gewährleisten, bei der keine elementaren Bestandteile der jeweiligen Gerechtigkeitsdimension verloren gehen, besteht der erste Teil der Darstellung des Ansatzes aus der Identifikation der relevanten Themen- bzw. Lebensbereiche der jeweiligen Gerechtigkeitsdimensionen, die es durch Indikatoren abzubilden gilt. Innerhalb der identifizierten Themenbereiche können dann Indikatoren ausgewählt werden, die diesen Bereich möglichst aussagekräftig abbilden.

7.1 Die Operationalisierung der vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit und die Suche nach geeigneten Indikatoren

Für den nun folgenden Versuch zur Operationalisierung der räumlichen Gerechtigkeit wird für jede der vier Dimensionen diskutiert, wie diese zufriedenstellend gemessen werden könnte. Dabei wird als räumliche Betrachtungsebene aus pragmatischen Gründen in der Regel die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Kreisregionen vorgeschlagen. Dadurch werden die bisher formulierten Ansprüche, auch die Subjektperspektive oder vulnerable Lebenslagen zu erfassen, nicht immer befriedigend umgesetzt. Gleiches gilt für den Themenkomplex der gleichwertigen Arbeitsbedingungen. Wie in Kap. 3 ausgeführt besteht noch großer Diskussionsbedarf bei der Frage des fachlichen und politischen Verständnisses gleichwertiger Arbeitsverhältnisse und deren Operationalisierung. Der Ansatz stellt somit eine Diskussionsgrundlage dar, die einer fachlichen Weiterentwicklung bedarf.

7.1.1 Verteilungsgerechtigkeit

Die Abbildung der Dimension der Verteilungsgerechtigkeit durch Messgrößen und Indikatoren muss erlauben, dass Aussagen darüber getroffen werden können, ob Zugänge zu Gütern, Dienstleistungen und Infrastrukturen in einem Maße vorhanden sind, dass die persönlichen materiellen Grundbedürfnisse erfüllt werden können. Darum sind die Verfügbarkeit von Waren des täglichen Bedarfs, die Gesundheitsversorgung, die technische und die soziale Infrastruktur wichtige Themenbereiche innerhalb der Verteilungsgerechtigkeit. Dies deckt die wesentlichen Bereiche im Verständnis der Verteilungsgerechtigkeit als (räumliche) Zugangsgerechtigkeit ab. Die Operationalisierung der Zugangsgerechtigkeit nimmt dabei zum einen die Perspektive der verfügbaren Infrastruktur ein. Das heißt, es wird zunächst nicht gemessen, wie oder durch wen die Infrastrukturen mit welchem Ergebnis tatsächlich genutzt werden. Dies widerspricht zunächst dem Ziel, die Ergebnisse der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu messen (Outcome). Gemessen wird nur, dass sie den Menschen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, nicht welchen Nutzen sie daraus ziehen. Zusätzlich zu den räumlichen Zugängen sollen auch die Verfügbarkeiten monetärer Ressourcen in die Verteilungsgerechtigkeit einfließen. Die räumliche Verteilung der Einkommen ist ein wichtiger Gerechtigkeitsaspekt, der die persönlichen Lebensverhältnisse unmittelbar bestimmt. Außerdem wird die Spreizung des individuellen Wohlstands als soziale Gerechtigkeit aufgenommen. Als letzter Punkt wird die Verteilung der Wirtschaftskraft über die Regionen als Themenfeld aufgenommen, um auch die ökonomische Seite der Verteilung abbilden zu können.

An dieser Stelle wird vorgeschlagen, jeden Teilbereich eigenständig mit Indikatoren zu hinterlegen. Um die Übersichtlichkeit des Kataloges zu gewährleisten, sollen pro Teildimension eine möglichst geringe Anzahl von Indikatoren ausgewählt werden. Gleichzeitig sollen aber, wenn nötig, so viele Indikatoren ausgewählt werden, dass nicht nur ein bestimmter Aspekt des Themenfelds sichtbar wird und möglichst komplexere Verhältnisse abgebildet werden können.

Für die Dimension der Verteilungsgerechtigkeit ergeben sich folgende mit Indikatoren zu hinterlegende Messbereiche:

Technische Infrastruktur

Die Verfügbarkeit und der Zugang zu grundlegenden technischen Infrastrukturen als zentraler Teil der materiellen Grundsicherung sollte in allen Siedlungsgebieten eine selbstverständliche Basisausstattung darstellen. Ihr Erhalt ist notwendig um ein angemessenes Leben realisieren zu können und damit unverzichtbarer Teil der Sicherung des räumlichen Existenzminimums. Die Definition von Mindeststandards ist daher obligatorisch.

Die technische Infrastruktur betrifft die Trinkwasserversorgung, die Energiedienstleistungen (Strom, Wärme), aber auch die Abwasser- und Müllentsorgung. Diese muss flächendeckend in jedem Wohn- und Arbeitsgebäude zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen. So ist es auch in den entsprechenden Gesetzen geregelt (z. B. Bayerisches Wassergesetz, Energiewirtschaftsgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Was „angemessene Kosten“ konkret bedeuten, ist dort jedoch nicht geregelt. Hohe öffentliche Kosten werden vornehmlich durch den Anschluss neuer Einheiten an das System verursacht (z.B. neue Wohngebiete) oder durch rechtliche Neuerungen, die zusätzliche Investitionen erfordern (z. B. Wasserrahmenrichtlinie der EU und deren Umsetzung im Bereich der Siedlungsentswässerung). Die Kommunen sind verpflichtet, diese Dienstleistungen und die dafür notwendigen technischen Infrastrukturen kostendeckend zu organisieren. Demnach werden die Bereitstellungs-, Unterhalts- und Investitionskosten auf alle angeschlossenen Nutzer (Verbraucher) umgelegt. Disparitäten in den Kostenstrukturen können Ungerechtigkeiten erzeugen und dazu führen, dass Menschen in manchen Teilräumen ohne ihr Zutun benachteiligt werden. Dies ist dann der Fall, wenn bspw. aufgrund der demografischen Schrumpfung und aufgrund historisch überkommener weitläufiger und disperser Siedlungsstrukturen, oder aufgrund kommunaler Planungsentscheidungen die Fixkostenanteile der Infrastrukturbereitstellung je Einwohner (Nutzer) überdurchschnittlich hoch sind und/oder zusätzliche Unterhaltskosten entstehen (z.B. aufwändige Spülung und häufigere Sanierungsnotwendigkeiten im Kanalnetz). So können hohe Kosten auch durch eine einseitige Siedlungsentwicklungspolitik der Kommune erzeugt werden. Wenn bspw. Erweiterungen des Siedlungsgebietes dem Vorzug vor einer Innenentwicklung gegeben wird und in der Folge höhere Kosten bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung auf weniger Köpfe umgelegt werden müssen.

Aus der Sicht der Bewohner_innen ist es dabei zweitrangig, ob die Verantwortung für die höheren Kosten durch Entscheidungen auf übergeordneter Ebene (Regulierung), durch sozioökonomische Megatrends (demografischer Wandel, Wanderungen) oder (Fehl-)Entscheidungen auf kommunaler Ebene ausgelöst werden. Eine zunehmende Spreizung der Kosten für die Ver- und Entsorgung zwischen den Kommunen kann jedoch Ungerechtigkeiten produzieren, die im Sinner gleichwertiger Lebensverhältnisse relevant sein können. Daher ist über klarere und wirksamere Vorgaben für Gemeinden ebenso nachzudenken (Vorrang der Innenentwicklung, Kostentransparenz bei Neuausweisungen) wie über Ausgleichsmechanismen für Kommunen mit besonders schwierigen siedlungsstrukturellen und demografischen Verhältnissen. Dazu wäre es sinnvoll, eine Obergrenze für „angemessene Kosten“ in Bayern festzulegen und Ausgleichsmechanismen zu installieren, schließlich sind Menschen bzw. Haushalte mit niedrigem Einkommen gegenüber Kostensteigerungen sehr empfindlich.

Die Beobachtung der Kosten der technischen Versorgungsinfrastrukturen und der Qualität der Bereitstellung (z.B. Trinkwasseraufbereitung) muss auf kommunaler bzw. auf Versorger-Ebene stattfinden (Zweckverbände, Stadt- oder Regionalwerke). Die Mindestqualitäten sind dabei gesetzlich stark reguliert. Im Folgenden wird daher darauf verzichtet, diesen Aspekt durch Indikatoren auf der Ebene der

Landkreise und kreisfreien Städte abzubilden. Für ein detailliertes Monitoring der räumlichen Gerechtigkeit ist der Aspekt jedoch relevant. Dazu wird vorgeschlagen, auf kommunaler Ebene die Gebührenhöhe zu erfassen und Abweichungen vom Durchschnitt darzustellen.

Wirtschaft und Arbeit

Die wirtschaftlichen Strukturen einer Region sind aus subjektbezogener Perspektive maßgeblich für die Verteilung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten.

Als Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region findet das **Bruttoinlandsprodukt** allgemeine Verwendung und sollte trotz der berechtigten Kritik an dem Indikator als ein Teilbereich Eingang in das Monitoring finden, da derzeit kein anderer, präziserer Einzelindikator zur Verfügung steht, um die wirtschaftliche Leistung anzuzeigen. Eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein breites Angebot an Arbeitsplätzen zur Verfügung steht und individuelle Beschäftigungs- und Einkommenserwartungen eher erfüllt werden können als in Regionen mit einer leistungsschwachen Wirtschaftsstruktur. Um die Vergleichbarkeit der Regionen zu gewährleisten, muss allerdings eine Relativierung der Raumgrößen erfolgen und die Bezugsgröße betrachtet werden. Während der Deutsch-Französische Sachverständigenrat und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das *BIP pro Einwohner* messen, wird im Raumordnungsbericht 2011 und von KAWKA (2015) mit dem *BIP pro Erwerbstätigen* gerechnet. Unterschiede zwischen diesen beiden Methoden ergeben sich vor allem durch Pendler, deren Arbeit dort zum BIP gezählt wird, wo sie erbracht wird, und so das BIP pro Einwohner in ihrer Wohnregion statistisch verringern. Bei Untersuchungen, die eine große Raumeinheit betrachten, sind darum wesentlich geringere Verzerrungen zu erwarten als bei einer kleinräumlichen Betrachtung. Hier würde das BIP pro Kopf bei gleichem Gesamt-BIP in Städten mit vielen Einpendlern eher hoch ausfallen, bei vielen Auspendlern dafür wesentlich geringer. Das **BIP bezogen auf die Erwerbstätigen** ist dagegen der Indikator für Arbeitsproduktivität. Dies erscheint zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sinnvoller. Verzerrungen sind aber weiterhin möglich, vor allem durch Teilzeitarbeitende, die als Vollzeit-Beschäftigte in die Statistik eingehen und damit einen negativen Einfluss auf die statistische Arbeitsproduktivität haben.

Ein wichtiger Indikator in diesem Bereich könnte auch die **Arbeitsplatzdichte**, also die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort sein, die z.B. als Strukturindikator zur Berechnung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf in Bayern sowie im Zukunftsatlas 2016 der Prognos AG verwendet wird (PROGNOS 2016). Um aber die wirtschaftliche Dynamik ebenfalls darstellen zu können, wird an dieser Stelle vorgeschlagen, **die Entwicklung der Arbeitsplatzdichte im Zeitverlauf** aufzunehmen. Der Trend der wirtschaftlichen Entwicklung wird mit den beiden gewählten Indikatoren dann ebenso abgebildet wie der Status quo der Leistungsfähigkeit.

Als möglicher weiterer Indikator könnte die *Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts* der Region beobachtet werden. Verhält sich dies in einzelnen Regionen über einen längeren Zeitraum gegen den allgemeinen Trend, dann zeigt das, dass diese Region nicht im gleichen Maße an der gesamten ökonomischen Entwicklung teilnimmt. Je nach Ausgangsposition wird diese Entwicklung durch die obige Betrachtung des BIP pro Erwerbstätigen zu einem einzelnen Zeitpunkt nicht wiedergegeben. Durch einen Rückgang an Erwerbstätigen kann es sogar sein, dass das BIP je Erwerbstätigen stabil bleibt, wenn beide Einzelwerte in gleichem Maße sinken und der Rückgang der wirtschaftlichen Leistung damit durch den Indikator nicht angezeigt wird. Weil inhaltliche Überschneidungen in der Aussage zu den beiden vorher ausgewählten Indikatoren vorliegen, wird dieser Indikator zunächst nicht in den Katalog aufgenommen.

Einkommen

Möchte man Aspekte der gerechten Verteilung im Raum untersuchen, so ist aus Sicht der Bürger das ihnen **zur Verfügung stehende Einkommen** einer der wichtigsten Aspekte. Sind die persönlichen Einkommen in einer Region deutlich niedriger bei vergleichbarer erbrachter Leistung, so kann dies als ungerecht empfunden werden und die Lebensverhältnisse damit als nicht ausreichend gleichwertig gelten. Lohnunterschiede sind darüber hinaus ein wichtiger Grund zur Abwanderung in einkommensstärkere Regionen, denn Einkommensnachteile senken die Bereitschaft in den schwächeren Regionen zu arbeiten. Das gilt besonders für gut qualifizierte Arbeitskräfte (vgl. GRZIWOTZ 2015: 25). Räumliche Einkommensdifferenzen ziehen also in der Zukunft weitere strukturelle Probleme für diejenigen Regionen nach sich in denen geringere Einkommen erzielt werden.

Die geringeren Einkommen in einigen Regionen sind nicht nur ein aktuelles Problem für die betroffenen Personen, sondern die lebenslang geringeren Einzahlungen in die gesetzliche Rentenkasse führen auch zu einem signifikant geringeren Rentenniveau und damit zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Altersarmut. Daraus ergibt sich eine lebenslange Benachteiligung für das Wohnen im strukturschwachen Raum (ebd.: 26). Das verfügbare Einkommen pro Kopf ist also wesentlicher Bestandteil der Verteilungsgerechtigkeit. Das Einkommen bestimmt außerdem in hohem Maße die Lebensqualität. Studien zeigen, dass besonders bei niedrigen Einkommen eine hohe Korrelation zur Lebenszufriedenheit besteht (vgl. STEIGER 2011: 33) im Sinne einer geringen Zufriedenheit bei niedrigem Einkommen. Allerdings unterliegt das steigende Einkommen einem abnehmenden Grenznutzen. Die Lebenszufriedenheit steigt trotz steigender Einkommen nicht mehr weiter, wenn ein bestimmter materieller Lebensstandard erreicht ist (vgl. BÖHNKE 2011: 163). Das Einkommen dient also als Indikator für die Wohlstandsverteilung, nicht aber für eine aus hohen Einkommen resultierende hohe Lebensqualität.

Der geeignetste verfügbare Indikator zur Darstellung regionaler Einkommensunterschiede ist das **Medianeinkommen der Haushalte pro Kopf**. Dieser ist besser geeignet als die Betrachtung der Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, da so auch Personen ohne Erwerbstätigkeit in die Analyse einbezogen werden. Anders als im Falle der meisten anderen Indikatoren ist es hierbei sinnvoll, nicht die durchschnittlichen Einkommen in der Region, sondern die Einkommensverteilung mittels des Median zu untersuchen. Der Median ist der Wert, bei denen jeweils exakt die Hälfte über ein höheres und niedrigeres Einkommen verfügen. Er verändert sich auch dann nicht, sollten die höchsten Einkommen weiter steigen, die der mittleren und unteren Einkommensschichten aber nicht. Der Median spiegelt daher besser die Situation in der Mitte der Gesellschaft.

Auf der anderen Seite bedeuten gleiche Einkommen nicht automatisch, dass damit auch der Konsum dadurch identisch ist. Lebenshaltungskosten unterscheiden sich genauso wie die Löhne zwischen den Regionen. Besonders deutlich wird dies bei den Preisen für Mieten, die sich regional stark unterscheiden und einen beträchtlichen Teil der Lebenshaltungskosten ausmachen. Auch andere lebensnotwendige Güter unterscheiden sich deutlich im Preis. Es sollte also eine **Kaufkraftbereinigung** des zur Verfügung stehenden Einkommens stattfinden. Diese gestaltet sich jedoch als methodisch schwierig. Welche Güter sollen zur Messung der Lebenshaltungskosten herangezogen werden? Eine Annäherung kann zum Beispiel über den Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen erfolgen. Studien zeigen, dass dieser Anteil in den Ballungsgebieten höher liegt als in ländlichen Regionen. Allerdings werden dort zur Berechnung aus Gründen der Datenverfügbarkeit in der Regel die Preise von Neuvermietungen zu Grunde gelegt, während Bestandsmieten meist auf einem niedrigeren Niveau liegen. GRZIWOTZ (2015) weist zudem darauf hin, dass der Vergleich der Mietpreise nicht zielführend bzw. aussagekräftig ist, weil in vielen ländlichen Räumen kaum Mietwohnraum in ausreichender Vielfalt zur Verfügung steht. Stattdessen sei der Eigenheimbau oft die einzige Option, wengleich dessen Gestehungskosten (abgesehen vom Grundstückserwerb) auf einem ähnlich hohen Niveau wie in Ballungsgebieten

liegen. Die Beschränkung auf Wohnkosten lässt außerdem weitere Kosten außen vor. Wichtig erscheinen auch Kosten für Mobilität. Während diese in der Stadt durch das gute ÖPNV-Netz verhältnismäßig günstig sind, erfordert die schlechtere Anbindung im ländlichen Raum oft die Anschaffung und den Unterhalt eines oder mehrerer PKW in einem Haushalt.

Der einzige umfassende und etwas neuere Untersuchung, die einen möglichst validen regionalen Vergleich von Lebenshaltungskosten liefert, ist der „regionale Preisindex“ des BBSR (BBSR 2009). Er stammt jedoch aus dem Jahr 2009, die verwendeten Daten sind entsprechend älter. Außerdem kann auch diese Untersuchung nur eine Auswahl an Gütern aufzählen und nicht alle Konsumausgaben miteinbeziehen (vgl. auch SCHNEIDER et al. 2016: 13). Eine neue Erhebung der Lebenshaltungskosten ist also zwingend notwendig, um künftig die Kaufkraftentwicklung einzubeziehen.

Soziale Gerechtigkeit und Einkommensverteilung

Die bisher vorgenommene Betrachtung zum Einkommen liefert keine Aussagen darüber, ob dies auch bei allen Mitgliedern der Gesellschaft ankommt. Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit muss aber auch innerhalb der Regionen gelten. Gleichwertige Lebensverhältnisse können nur dann hergestellt werden, wenn eine faire Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Gesellschaft vorliegen und alle Menschen von der Höhe ihrer persönlichen Einnahmen ihren Lebensunterhalt in einer Form bestreiten können, der eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Daher müssen Indikatoren aufgenommen werden, die die Spreizung des individuellen Wohlstands darstellen können und im Sinne der sozialen Gerechtigkeit auch finanzielle Armut und Ausgrenzung sichtbar machen. Extreme Einkommenspolarisierungen können den sozialen Zusammenhalt gefährden und zusätzlich auch Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung negativ beeinflussen (vgl. BÖHNKE 2011: 163). Die vorherige Betrachtung der Einkommen kann daher durch die Betrachtung der Verteilung von Reichtum und Armut in den Regionen sinnvoll ergänzt werden, denn es geht nicht automatisch allen Personen besser, wenn die durchschnittlichen Einkommen hoch sind oder steigen. Zusammen ergeben die beiden Indikatoren Einkommen und Einkommensverteilung ein präziseres Bild darüber, wie die Einkommensverteilung ausgestaltet ist und ob diese auch angemessen gleichmäßig über die Gesellschaft verteilt oder stark polarisiert ist.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die **Einkommensverteilung** auf der Indikatorebene darzustellen. Ein in der Sozialberichterstattung zur Einkommensverteilung verbreitetes Maß ist der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung (vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES; FAMILIE UND INTEGRATION 2013: 198). Dieser gibt das Verhältnis der tatsächlichen Einkommensverteilung zur absoluten Gleichverteilung der Einkommen an. Bei vollkommener Gleichverteilung nimmt der Koeffizient den Wert 0 an, je ungleicher die Verteilung ist, desto stärker nähert sich der Koeffizient dem Wert 1 an (vgl. WÄBER/VON RONCADOR 2013: 683). Die exakte Berechnung des Gini-Koeffizienten ist allerdings schwierig, denn für eine Berechnung müsste jeder Einkommenswert einzeln in die Berechnung eingehen. Aufgrund der großen Datenmengen werden daher in der Regel Quantile verwendet. Je mehr Quantile herangezogen werden, desto exakter ist die Berechnung des Koeffizienten. Deshalb können sich auch bei identischer Einkommensverteilung aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsmöglichkeiten Unterschiede im Gini-Koeffizient ergeben. Der Gini-Koeffizient ist, obwohl in seiner Aussage gut, zudem nur bedingt geeignet, um Einkommensunterschiede möglichst genau darzustellen, da er nur die relative Verteilung darstellt. Steigen also die Einkommen von Personen mit niedrigem Einkommen um den gleichen Prozentsatz wie die Spitzenverdiener, so bleibt der Gini-Koeffizient gleich, obwohl dies bedeutet, dass das Einkommen der Spitzenverdiener absolut stärker stieg als das Einkommen der geringer Verdienenden.

Als Maß der Einkommensverteilung wird daher in der Regel das Verhältnis der Einkommen des reichsten Teils der Bevölkerung zum ärmsten Teil der Bevölkerung genommen. Welche Teile jeweils miteinander verglichen werden, dafür gibt es unterschiedliche Ansätze. Am häufigsten wird auf die 80/20 Relation verwiesen, also der Vergleich des Einkommensquantils, das höher liegt als das von 80 Prozent der Einkommensbezieher zu den niedrigsten 20 Prozent der Einkommensbezieher. Diese Vorgehensweise verfolgen auch die Ansätze des Deutsch-Französischen Sachverständigenrats, der Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ sowie der Wohlstandskompass. Allerdings findet die stärkste Konzentration der Einkommen am äußersten oberen Ende der Einkommenspyramide statt, so dass ein Indikator, der die Grenze bei 20 Prozent zieht, stark verharmlosend wirkt, da er die Gruppe zu groß abgrenzt und Polarisierungen verschwimmen lässt. DIE LINKE schlägt aus diesem Grund in ihrem „Trio der Lebensqualität“ das Verhältnis des reichsten Prozents der Bevölkerung zur ärmeren Bevölkerungshälfte, also eine 99/50 Relation, vor. Dies bietet den Vorteil, dass besonders die Spreizung der Einkommen am oberen Ende betrachtet wird. Das als Grundlage genommene Medianeinkommen (50 Prozent-Quantil) dient jedoch bereits als Indikator für das Themenfeld Einkommen. Der Mehrwert bestünde also folglich in der Betrachtung der Einkommenspolarisierung nach oben. Informationen darüber, wie niedrig die Einkommen der Geringverdiener sind, werden ebenfalls nicht abgebildet. Um also einen Kompromiss aus den beiden Ansätzen zu finden, erscheint die **Betrachtung der Relation des 90 Prozent und des 10 Prozent Perzentils der Einkommen** als der sinnvollste der möglichen Ansätze. Dieser macht bestehende Einkommensunterschiede zwischen dem reichsten und dem ärmsten Teil der Bevölkerung besser als die beiden anderen Alternativen sichtbar und klammert gleichzeitig aber extreme Ausreißer nach oben wie nach unten aus. Dieser Indikator wird z.B. auch von der OECD verwendet (OECD 2014: 64). Allerdings ist es eine Herausforderung, diesen Indikator regional differenziert für Bayern zu berechnen.

Zusätzlich könnten die von Armut gefährdeten Personen in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken. In der Sozialberichterstattung wird dafür auf den sogenannten AROPE-Indikator zurückgegriffen, ein zusammengesetzter Indikator, der den Anteil der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen sichtbar machen soll und dafür den Anteil der Personen mit erheblicher Armutsgefährdung, den Anteil der Personen mit erheblicher materieller Entbehrung und der Anteil der Personen aus Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität misst (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 2016: 176). Eine einfachere Darstellung könnte die Betrachtung der Quote der armutsgefährdeten Personen bieten. Als armutsgefährdet gilt eine Person, deren Einkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens einer Raumeinheit beträgt. Entsprechende Daten werden vom Armutsbericht des paritätischen Wohlfahrtsverbands auf der Ebene der Raumordnungsregionen ausgewertet, allerdings auf Grundlage des auf die gesamte Bundesrepublik bezogenen Median des Einkommens, das heißt, regionale Einkommensunterschiede werden nicht berücksichtigt. Ein innerhalb des Katalogs anwendbarer Indikator müsste das Verhältnis zum jeweiligen regionalen Medianeinkommen betrachten.

Um die Frage der sozialen Gerechtigkeit noch umfassender empirisch zu ermitteln, müssten neben dem Einkommen auch weitere Aspekte betrachtet werden, die Exklusionseffekte begünstigen können, zum Beispiel die Durchlässigkeit des Bildungssystems für Personen aus schwächeren Einkommenschichten. Um das Thema aber nicht unnötig zu verkomplizieren, wird die Messung der sozialen Gerechtigkeit in diesem Punkt auf die Einkommensverteilung innerhalb einer Region beschränkt. Um Doppelungen zu vermeiden, werden weitere elementare Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit, wie etwa die Bildung, in eigenen Themenfeldern dargestellt.

Gesundheitsversorgung

Ist die Gesundheitsversorgung in einigen Regionen deutlich schlechter als in anderen Regionen, kann sich dies lebensverkürzend auswirken, z.B. wenn in einem Notfall der Weg zum nächsten Krankenhaus zu weit ist und dadurch keine zeitnahe Behandlung erfolgen kann. Versorgungslücken, insbesondere

in der Notfallversorgung, bedeuten also ein besonders großes Risiko. Zudem sind die Altersstruktur und die räumliche Verteilung der Hausärzte zunehmend eine Herausforderung, deren Dichte in vielen ländlichen Räumen stark abnimmt. Das hohe Durchschnittsalter der Hausärzte in Bayern von aktuell 54,7 Jahren wird das Problem in vielen Regionen in den nächsten Jahren noch verschärfen (vgl. KASSENÄRZTLICHE VEREINIGUNG BAYERNS 2016: 12). Mehr als jeder Dritte Hausarzt in Bayern ist bereits über 60 Jahre alt und wird deshalb in absehbarer Zeit in den Ruhestand gehen (vgl. ebd.).

Weil die Gesundheitsversorgung ein weiterer unverzichtbarer Gegenstand der Daseinsvorsorge ist, werden besonders vor dem Hintergrund der absehbaren Entwicklungen Mindeststandards der Versorgungsqualität benötigt. Neben dem Krankenhaus müssen Ärzte, die regelmäßig besucht werden, in der Umgebung erreichbar sein. In Bayern gibt es bisher keine Standards zur Erreichbarkeit von Krankenhäusern. Auch die Hausarztversorgung wird in der bayerischen Bedarfsplanung bisher nicht über Erreichbarkeitskriterien, sondern über die Einwohnerrelation geregelt. Bei sehr geringer Bevölkerungsdichte kann dies allerdings trotzdem zu großen räumlichen Entfernungen führen. An dieser Stelle wären Regulierungen sinnvoller, die die Erreichbarkeit von Hausärzten anhand von maximal zulässigen Entfernungen oder Anfahrtszeiten (mit dem ÖPNV) regeln. Weitere Mindeststandards könnten für andere regelmäßig genutzte Einrichtungen der Gesundheitsversorgung wie die zahnärztliche Versorgung oder Apotheken festgelegt werden. Weitere Fachärzte können hingegen nicht unmittelbar zur allgemeinen Daseinsvorsorge gezählt werden, aber für einige Menschen eine solche Funktion erfüllen (z.B. Dialysepatienten).

Gerade im Bereich der Gesundheitsversorgung ist zu beachten, dass es zwar eine Gewährleistungspflicht, aber keine Erfüllungsverantwortung seitens der öffentlichen Hand geben kann. Festlegungen über die Qualität der Ärzte können keine gemacht werden, da es an objektiven Kriterien zu deren Beurteilung fehlt.

Die Diskussion möglicher Indikatoren der Gesundheitsversorgung kann sich an den Kategorien für Mindeststandards orientieren. Der Aspekt der Gesundheit wurde schon von der STIGLITZ/SEN/FITOUSSI-Kommission als maßgeblicher Bereich der Wohlforschung identifiziert und darauffolgend auch vom Deutsch-Französischen Sachverständigenrat mit dem Indikator „potenziell verlorene Lebensjahre“ aufgenommen, der die vorzeitige Sterblichkeit anhand eines Referenzalters darstellen soll. Der Indikator ist aber zur Untersuchung der Gerechtigkeit der regionalen Verteilung von Gesundheitsinfrastruktur wenig geeignet, da kein direkter Bezug zur Infrastrukturqualität besteht und nicht von einer hohen vorzeitigen Sterblichkeit unmittelbar auf eine mangelhafte Gesundheitsversorgung geschlossen werden kann. Vielmehr überlappen sich mögliche Ursachen, wie beispielsweise eine mögliche Konzentration gesundheitsgefährdender Arbeitsplätze oder von gesundheitlichen Risiken (z.B. durch Feinstaubbelastungen, schädliche Umwelteinflüsse oder auch durch Einkommensarmut), die sich negativ auf die Lebenserwartung auswirken können. Ein einschlägiger Indikator kann allenfalls anregen, die Ursachen genauer untersuchen zu lassen.

In der „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union werden die „gesunden Lebensjahre“ als Strukturindikator für den Gesundheitsbereich genommen, der auch von der Enquete Kommission „Wohlforschung, Wachstum und Lebensqualität“ als „Warnlampe“ verwendet wird. Er misst die „behinderungsfreie Lebenserwartung“, also die zu erwartende Zeit, in der ein Leben ohne eine beeinträchtigende Krankheit möglich ist (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2016). Im Vergleich zur durchschnittlichen Lebenserwartung, die keine Aussagen über den gesundheitlichen Zustand, in dem dieses Lebensalter erreicht wird, machen kann, bietet dieser Indikator den Vorteil, dass die tatsächlichen Lebensumstände abgebildet werden. Das Konzept der gesunden Lebensjahre basiert unter anderem auf subjektiven Angaben in Befragungen und kann damit neben quantitativen auch qualitative Aussagen zur Gesundheit der Bevölke-

rung machen. Der Indikator geht von subjektiven Einschätzungen aus und besitzt ebenfalls keinen direkten und unmittelbaren Bezug zur vorhandenen Gesundheitsinfrastruktur. Er ist damit zur Messung der Verteilungsgerechtigkeit ebenfalls nicht geeignet, kann aber innerhalb der Generationengerechtigkeit aufgegriffen werden. Vollständig subjektiv ist der Indikator der subjektiven Gesundheit, der durch Befragungen im Rahmen des sozioökonomischen Panels vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erhoben wird und aus den oben genannten Gründen nicht vorgeschlagen wird.

Es zeigt sich damit, dass der kritische Punkt der Messung von Gesundheitsaspekten der Unterschied zwischen Input und Outcome ist. Das heißt, dass Unterschiede in der Gesundheit, egal ob anhand objektiver oder subjektiver Kriterien gemessen, nicht unmittelbar auf Unterschiede in den Angeboten der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung zurückzuführen sind. Darum soll der Fokus der Indikatoren nicht auf der tatsächlichen Gesundheit der Bevölkerung liegen (Outcome; zumal dieser schwer zu messen ist und bisher keine zufriedenstellenden Indikatoren verfügbar sind), sondern, ausgehend vom Aspekt der Zugangsgerechtigkeit als wesentlichem Element der Verteilungsgerechtigkeit, Unterschiede im Zugang zu Infrastrukturen der Gesundheitsversorgung messen. Der Raumordnungsbericht von 2011 und KAWKA greifen dies auf, indem sie die Hausärzte/Einwohner-Relation als Teil der infrastrukturellen Verhältnisse in ihre Indikatorenansammlungen aufnehmen. Auch aus pragmatischen Gründen erscheint es sinnvoll, diesen Indikator aufzunehmen, da die generelle Ärztedichte im Landkreis angezeigt werden kann und auch Veränderungen im Hinblick auf die Alterssituation der Hausärzte registriert werden können. Zusätzlich interessant ist, die Erreichbarkeit des nächsten Hausarztes zu untersuchen, da dies im Alltag des Einzelnen wesentlich bedeutender ist als die Hausärzte/Einwohner-Relation. Informationen zur Erreichbarkeit von Hausärzten bietet die BBSR-Studie „Indikatoren zur Nahversorgung“ (BBSR 2015). Dort konnte jedoch nur die durchschnittliche Luftlinienentfernung ermittelt werden. Für eine Bewertung der tatsächlichen Lebensverhältnisse ist aber nur die tatsächliche Erreichbarkeit (insbesondere mit dem ÖPNV) relevant. Die Erhebung dieser Daten ist aufwendiger, bietet aber die bessere Datengrundlage.

Die Betrachtung der Gesundheitsversorgung wird durch diese Indikatorenauswahl einzig auf die Hausärzte beschränkt, da sie im Bereich der gesundheitlichen Daseinsvorsorge die wichtigste Gruppe darstellen und die Basisinfrastruktur der ambulanten Gesundheitsversorgung leisten (vgl. auch BEHREND et al. 2010: 5). Sie sollten daher besonders wohnortnah vorhanden sein. Es könnte außerdem sinnvoll sein, sich zudem Erreichbarkeitskriterien von Fachärzten (z.B. Kinderärzte, Internisten etc.), Apotheken und vor allem Krankenhäuser zu betrachten und in die Berechnung eines Gesundheitsindikators einfließen zu lassen.

Kommunikationsinfrastruktur

Die Bedeutung der Kommunikationsinfrastruktur nimmt stetig zu. Während in der Vergangenheit keine wesentlichen Unterschiede in der Verfügbarkeit von Infrastrukturangeboten bestand, also zum Beispiel Festnetzanschlüsse und Postfilialen flächendeckend vorhanden waren, wachsen die Unterschiede vor allem mit der wachsenden Bedeutung des Internets als Kommunikationsmedium. Gerade in diesem Bereich bestehen signifikante Unterschiede in der Versorgung von Städten und ländlichen Räumen. Die Kommunikationsinfrastruktur ist damit Teil der Zugangsgerechtigkeit.

Die Entwicklung der Digitalisierung erfolgte in den vergangenen beiden Jahrzehnten in hohem Tempo. Besonders für peripher gelegene Räume bietet der Zugang zum Breitbandinternet die Möglichkeit zur Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Zukünftig könnte sich die Bedeutung des Internets für Räume mit schlecht ausgebauten Daseinsvorsorgeinfrastrukturen sogar noch steigern, indem einzelne (Teil-)Angebote durch Online-Zugänge abgedeckt werden können (z.B. Einkäufe, Online-Behörden-gänge, Telemedizin). Dazu kommen online-basierte Verfahren wie das „ambient assisted living“, das mit Hilfe des Internets zukünftig dazu beitragen kann, dass ältere Personen länger eigenständig in ihrer

Wohnung leben können (vgl. ORTWEIN 2013: 27). Dafür sind zum Teil hohe Bandbreiten nötig. Unternehmen im ländlichen Raum sind ebenfalls auf gute Internetverbindungen angewiesen. Schwache oder unzuverlässige Verbindungen können deshalb die wirtschaftliche Entwicklung und das Entstehen von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum verhindern. Sowohl KAWKA als auch der Raumordnungsbericht 2011 beziehen daher die **Verfügbarkeit von Breitbandinternet** in ihre Indikatorenvorschläge ein.

Anzustrebende Mindeststandards der Breitbandversorgung können sich auf das Ziel des bayerischen Ministeriums für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat beziehen, dass bis 2018 flächendeckend eine Mindestbandbreite von 50 Mbit/s zur Verfügung stellen will (vgl. BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR FINANZEN, LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT 2014: 1). Mittlerweile kann dies aufgrund der technologischen Entwicklung und zunehmend intensiven Nutzung des Internets als Absicherung des räumlichen Existenzminimums gesehen werden. Außerdem sollte im Bereich der Daseinsvorsorge die flächendeckende Versorgung mit Festnetzanschlüssen, Rundfunk und Fernsehen, Postinfrastruktur und Mobilfunk gewährleistet sein. Im Bereich Mobilfunk ist zu beachten, dass auch eine mobile Datenverfügbarkeit und Übertragungsgeschwindigkeit auf hohem Niveau, die immer wichtiger wird, zur Grundversorgung gehören sollte.

Die Breitbandversorgung sollte auf sehr kleinräumiger Ebene gemessen werden, da dort sogar erhebliche Unterschiede innerhalb von Siedlungseinheiten bestehen können. Der Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur stellt diese Daten in der nötigen Aktualität bereit und zeigt, dass das Ziel von 50 Mbit/s außerhalb von Ballungsräumen bisher kaum erreicht wird. Eine hohe Datenaktualität ist notwendig, denn die Versorgungsqualität kann sich aufgrund der laufenden Breitbandinitiative der Landesregierung auch kurzfristig sehr deutlich verbessern.

Für die Messung der Breitbandqualität auf einer aggregierten Ebene oberhalb der Betrachtung der einzelnen Haushalte gibt es zwei denkbare Ansätze. Der erste misst den Anteil der Haushalte der Region, die bereits über das vorgegebene Ziel von 50 Mbit/s verfügen, denn dies ist längst noch nicht in allen Haushalten Bayerns der Fall. Diese Methode bietet den Vorteil, dass erkannt werden kann, ob das Entwicklungsziel der Versorgung möglichst aller Haushalte bereits erreicht wurde bzw. wie weit der Fortschritt vorangeschritten ist. Allerdings werden dadurch alle Abstufungen der verfügbaren Raten derjenigen Haushalte, die noch nicht über 50 Mbit/s verfügen können, nivelliert. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen der Verfügbarkeit von schon recht guten Bandbreiten von 30 Mbit/s bis hin zu gar keiner Breitbandverfügbarkeit. Besser erscheint es, die Bandbreite zu messen, über die alle Haushalte einer Region verfügen können. Die Art der Datenverfügbarkeit sieht vor, dass dann die Bandbreite als für alle verfügbar gilt, wenn über 95 Prozent der Haushalte angebunden sind. Dies kann Härtefälle weitestgehend ausschließen, die dazu führen könnten, dass eine Region als schlecht versorgt gilt, wenn die ansonsten sehr gute Versorgung nur in absoluten Einzelfällen nicht gegeben ist. Diese Methode wird auch vom Amt für ländliche Entwicklung in Bayern im Rahmen des Vitalitätscheck 2.0 angewandt (vgl. BAYERISCHE VERWALTUNG FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG 2014: 28). Über die Ausprägung der Versorgungsqualität nach oben in einer Region kann diese Methode jedoch keine Aussagen machen. Auf der Untersuchungsebene der Landkreise erhalten daher auch in der Regel gut bis sehr gut mit schnellem Internet versorgte Kreise einen schlechten Wert, wenn es Gegenden gibt, in der die Versorgung hinter dem Rest des Kreises zurückliegt. Vor dem Hintergrund der Zugangsgerechtigkeit ist diese Messvariante trotzdem die geeignetere, weil die Grundversorgung im Vordergrund steht.

Als alleiniger Indikator für die Kommunikationsinfrastruktur reicht die Breitbandversorgung nicht aus. Auch andere Bereiche sind wichtig, allerdings schwerer zu messen. Dies betrifft zum Beispiel das Telefon. Während Festnetzanschlüsse bereits seit Jahrzehnten die Regel sind und kaum regionale Unter-

schiede zu erwarten sind, ist die Bedeutung des Mobiltelefons für viele Haushalte erst in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen. Dem Mobilfunk kommt also eine erhöhte Bedeutung zu. Noch immer gibt es in einzelnen Siedlungsbereichen Bayerns Funklöcher, in denen keine mobilen Telefonate möglich sind (vgl. BAYERISCHER RUNDFUNK 2016). Wenn dies in größeren Bereichen der Kommunen zutrifft, müsste sich dies im Ergebnis widerspiegeln.

Leider sind keinerlei verlässliche offizielle Daten über Löcher im Mobilfunknetz auffindbar. Ein Bezug über die entsprechenden Mobilfunkdienstleister ist denkbar. Ähnlich ist es bei den Mobilfunkdaten. Hier gibt es unterschiedliche Standards (2G, 3G, LTE), die unterschiedliche Verbindungsgeschwindigkeiten zulassen, allerdings ist die Qualität verfügbarer Daten ebenfalls mangelhaft. In Zukunft könnten auch frei zugängliche WLAN-Hotspots in öffentlichen Räumen zu einem Beurteilungskriterium werden. So lange die Generierung von Daten nicht geklärt ist, wird an dieser Stelle davon abgesehen, den Mobilfunk in den Kriterienkatalog aufzunehmen.

Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen

Eine weitere Grundbedingung zum Erhalt der regionalen Lebensumstände ist die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf Lebensmitteln, insbesondere frischen und verderblichen, die häufige Einkäufe nötig machen. Weite Wege zum nächsten Anbieter beeinflussen die Lebensumstände von Personen mit eingeschränkter Mobilität also maßgeblich. Die verbrauchernahe Verfügbarkeit von Waren des täglichen Bedarfs sollte daher als ein wesentlicher Standard der räumlichen Grundsicherung festgeschrieben werden. Dies könnte durch Erreichbarkeitskriterien des nächsten Lebensmittelgeschäfts geschehen, die bisher nirgendwo festgeschrieben sind. Als Zielwert wird in der Fachliteratur häufig eine Entfernung von 500 bis 1.000 Metern beziehungsweise bis zu 10 Gehminuten angegeben (z.B. BMVBS 2013:3). Dies würde für ländliche Räume bedeuten, dass in fast jedem Ort ein Nahversorger zur Verfügung stehen müsste. Eine Studie des BBSR aus dem Oktober 2015 zeigt, dass dieses Ziel nur in 28,6 Prozent der Kommunen erreicht wird (im einwohnergewichteten Durchschnitt der Kommunen). Da zur Vereinfachung Durchschnittswerte für die Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften gebildet wurden, bedeutet das aber nicht, dass der Zielwert von 1.000 Metern in den restlichen Gemeinden flächendeckend erreicht wird. Erschwerend kommt hinzu, dass dort die Luftliniendistanz und nicht die tatsächliche Distanz im Straßenverkehr untersucht wurde.

Weitere **Einrichtungen der Nahversorgung, zu denen eine kurze Entfernung wichtig ist**, sind z.B. Bankdienstleistungen, Grundschulen, Ärzte sowie Haltestellen des ÖPNV. Darum werden diese Kriterien ebenfalls aufgenommen. Die Erreichbarkeit von Hausärzten und Grundschulen wird jedoch ebenfalls als Indikator der Gesundheitsversorgung bzw. Bildung verwendet.

Die Operationalisierung in Indikatoren sollte ebenfalls durch Erreichbarkeitskriterien geschehen. Über die Qualität der Einrichtungen kann auf diese Weise keine Aussage gemacht werden, allerdings fehlen grundsätzlich Kriterien zu deren objektiven Erfassung.

Soziale Infrastruktur

Die am schwierigsten zu quantifizierende Größe innerhalb der Verteilungsgerechtigkeit stellt die soziale Infrastruktur da. Dieses Themenfeld deckt den Bereich sozialer Einrichtungen und Dienstleistungen ab, die im weiteren Sinne der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, also einem Versorgungsauftrag nachkommen. Dies umfasst vor allem soziale Angebote für bestimmte Zielgruppen, beispielsweise die Betreuung von Kleinkindern, Angebote für Jugendliche in Form von Jugendzentren, Angebote für Senioren, aber auch Stadtteil- oder Gemeindezentren sowie kirchliche bzw. religiöse Angebote oder Integrations- und Beratungsstellen. Diese Einrichtungen bieten die Möglichkeit, soziale Kontakte zu gleichgesinnten bzw. Leuten mit ähnlichem sozialen Status oder Alter zu knüpfen und sind damit sehr wichtig für die soziale Integration verschiedenster Teile der Bevölkerung in die Gesellschaft. Sie bietet darüber

hinaus Personen, die auf die Hilfe andere angewiesen sind, die Möglichkeit, professionelle Hilfsangebote in Anspruch zu nehmen, und entlasten damit gleichzeitig diejenigen Personen, die diese Leistungen sonst übernehmen (z.B. Eltern, Pflegende).

Weil zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen erforderlich ist, sollten auch für diesen Bereich Mindeststandards der Erreichbarkeit festgelegt werden, die das räumliche Existenzminimum definieren. Für diese gibt es bisher keine Ansatzpunkte aus bestehenden Regelungen. Standards könnten die Verfügbarkeit von Kindertagesstätten, Jugendarbeit, Familien-, Ehe- oder Erziehungsberatung, Altenpflege, Integrationsförderung sowie von Angebote für Menschen mit Behinderung betreffen. Sie müssten aber für jeden dieser Bereiche einzeln festgelegt werden.

Ein Indikator, der die Qualität und Erreichbarkeit sozialer Infrastruktur misst, sollte bspw. die Verfügbarkeit von Plätzen in Kinderkrippen bzw. Kindertagesstätten darstellen können, da die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein bedeutendes Kriterium für die Teilhabe am Erwerbsleben darstellt. Dies kann anhand der Anzahl der Quote zur Verfügung stehender Betreuungsplätze pro Kind in der entsprechenden Altersgruppe geschehen. Eine Statistik über die Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen führt das Landesamt für Statistik.

Ein zweites Feld der sozialen Infrastruktur sind Angebote für Senioren. Einerseits werden Begegnungsorte bzw. Treffpunkte benötigt, damit soziale Kontakte zu Gleichaltrigen hergestellt werden können, zum anderen benötigen Senioren soziale Einrichtungen, die oftmals an Angebote aus der Gesundheitsversorgung bzw. Pflege gekoppelt sind. Ansatzpunkte zum Messen der sozialen Infrastruktur könnten sich aus Angeboten für seniorengerechtes Wohnen, insbesondere auch betreute Wohneinrichtungen und Altenheime ergeben. Weiterführend werden dann ausreichend Plätze in Pflegeheimen zur Versorgung derjenigen gebraucht, die gesundheitlich auf eine dauerhafte medizinische Betreuung angewiesen sind. Ebenso wie bei Kindertageseinrichtungen ist auch hier nicht der Anteil der Personen in entsprechenden Einrichtungen, sondern die Anzahl der Plätze im Verhältnis zu den Bedürftigen relevant. Die Anzahl der Plätze in Wohnformen für ältere Menschen pro älterem Einwohner stellt deswegen einen geeigneten Indikator dar. Der Indikator umfasst Plätze in Altenheimen, Altenwohnheimen, Altenpflegeheimen und Schwesternaltenheimen (vgl. BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK 2015b: 4).

Außerdem müssen kostenlose außerschulische Angebote für Jugendliche als Teil der sozialen Infrastruktur beachtet werden. Diese können zur individuellen Entwicklung und zur sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen auch aus bildungsfernen Schichten maßgeblich beitragen und damit dem Entstehen typischer „Hartz IV-Karrieren“ entgegenwirken. Weil besonders Jugendliche aus Familien betroffen sind, in denen soziale Hilfeleistungen empfangen werden, sollten nur kostenlose Angebote aufgenommen werden. Kostenpflichtige Angebote (z.B. durch Sportvereine) enthalten dagegen Zugangsbarrieren und haben darüber hinaus, anders als Jugendzentren, keinen unmittelbaren sozialpädagogischen Auftrag. Weitere Kriterien könnten Beratungsangebote sein, die nicht nur für Kinder- und Jugendliche, sondern auch für Eltern bzw. Familien zur Verfügung stehen sollten. Ein geeigneter Indikator, der auf Grundlage realistisch zu erhebender Daten die Qualität zur Verfügung stehender Beratungsangebote misst, konnte jedoch nicht identifiziert werden. Weitere Beratungsangebote, die zur sozialen Infrastruktur zählen, sind Angebote der Drogen- und Suchtberatung oder Sozialberatungen (z.B. durch die Caritas oder Diakonie bzw. freie Träger), die unter anderem Hilfestellungen im Umgang mit finanziellen oder sozialen Problemen bieten oder bei Behördengängen und Beantragungen von Sozialangeboten helfen. Dies kann auch im Rahmen von Stadtteil- oder Gemeindezentren sein. Deren Standort könnte ein Ansatzpunkt sein, um die Verfügbarkeit sozialer Beratungsdienstleistungen zu messen. Außerdem könnten Angebote für Menschen mit körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung

(z.B. Gehörlosentreffs) in die Bewertung einfließen. All diese Ideen unterliegen dem Problem, dass aussagekräftige Daten nur schwer erhoben werden können.

Ein wichtiger Träger sozialer Dienstleistungen in Deutschland ist die Kirche. Auch in ihrer eigentlichen Funktion wäre denkbar, die Verfügbarkeit kirchlicher Einrichtungen in den Katalog aufzunehmen. Allerdings steht diesem die Vielzahl an Religionsgemeinschaften entgegen. Das heißt, dass bestimmte Einrichtungen zwar für Einzelpersonen durchaus wichtig sein können, Einrichtungen einer bestimmten Religionsgemeinschaft aber keine gesamtgesellschaftliche Relevanz besitzen und keinen uneingeschränkten Zugang über alle Religionsgemeinschaften hinweg bieten. Es müssten also entweder alle Religionsgemeinschaften oder keine davon aufgenommen werden. Im Rahmen dieses Vorschlags wird daher von der Aufnahme von kirchlichen Einrichtungen in den Kriterienkatalog abgesehen.

Durch die Indikatoren „**Plätze in Kindertageseinrichtungen**“ pro Einwohner bis 6 Jahren und „**Plätze in Einrichtungen für ältere Menschen**“ pro Einwohner ab 65 Jahren können somit nur zwei Punkte der sozialen Infrastruktur ausreichend abgedeckt werden. Diese dürften aber diejenigen mit der größten relevanten Zielgruppe sein. In einem weiteren Prozess könnten weitere Indikatoren aufgenommen werden, auf deren Grundlage sich noch differenziertere Aussagen treffen lassen, indem auch andere Angebote, insbesondere Beratungen mit in die Berechnung aufgenommen werden.

Wohnen

Als der Öffentlichkeit nicht zugänglicher Ort bildet der private Wohnraum einen individuellen Rückzugsort und eine wichtige Grundlage für die Gestaltung des Lebens. Daraus ergibt sich das Grundrecht auf bezahlbares und angemessenes Wohnen, das auch das zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit als ein „menschliches Grundbedürfnis“ definiert (BMUNBR 2017: o.S.). International ist das Grundrecht auf angemessenen Wohnraum in Artikel 11 Abs. 1 des 1976 in Kraft getretenen „International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, dem internationalen Sozialpakt der UN, als Teil eines angemessenen Lebensstandards festgeschrieben (vgl. BUNDEGESETZBLATT 1976). Damit lässt sich die Erfüllung des Grundbedürfnisses auf angemessenes Wohnen im Kontext der Lebensverhältnisse ohne Zweifel als wichtiger Teil der Daseinsvorsorge zuordnen ebenso wie die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs oder die verfügbare technische Infrastruktur.

Der Wohnungsmarkt in wachsenden Städten hat sich in den vergangenen Jahren vollends zu einem Anbietermarkt entwickelt. Weil die Versorgung mit Wohnraum dort zunehmend problematisch wird, muss darüber nachgedacht werden auch für den Bereich Wohnen Mindeststandards der Versorgung festzulegen. An dieser Stelle zeigt sich, dass gleichwertige Lebensverhältnisse sich zwar schwerpunktmäßig, keinesfalls aber ausschließlich mit den Problematiken ländlicher Räume beschäftigen.

Nach KRENNERICH beinhaltet das Recht auf Wohnen die Verfügbarkeit und den Schutz angemessenen Wohnraums sowie den diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang dazu. Außerdem sind die angemessene Wohnqualität und Wohnlage weitere Beurteilungskriterien (vgl. KRENNERICH 2013: o.S.). Die Bezahlbarkeit der Wohnung bildet das wohl wichtigste Ausschlusskriterium gerade für weniger einkommensstarke Personen. Daher könnten Mindeststandards dort ansetzen, denn gerade die extrem gestiegenen Mieten in Ballungsräumen wie München stellen eine große Belastung dar. Die Folge der Verdrängungsprozesse wäre, dass sich nur noch Gutverdienende das Wohnen in den Städten leisten können und damit eine fehlende soziale Durchmischung ganzer Städte entsteht, wie sie sich bereits heute in einigen Stadtteilen beobachten lässt. Die Aufnahme von Mindeststandards soll der Verdrängung von ärmeren Personengruppen in Randlagen oder deprivierte Stadtquartiere entgegenwirken

Das Grundrecht auf eine (bezahlbare) Wohnung impliziert auch die möglichst freie Wohnortwahl, hat also Einfluss auf Lagekriterien. Ein nicht unmittelbar subjektbezogener Ansatz könnte durch einen (höheren) Mindestanteil an Sozialwohnungen pro Stadt verfolgt werden, der auch Geringverdienern Chancen an überlasteten Wohnungsmärkten einräumt. Außerdem ist auf weitere Gruppen von Wohnraumnachfragern Rücksicht zu nehmen. Das heißt, dass auch die Bedürfnisse nach altersgerechtem Wohnen oder auf körperliche Einschränkungen Rücksicht genommen werden muss. Mindeststandards für die Qualität von Wohnraum festzulegen, könnte ebenfalls denkbar sein, fällt aber in der Praxis schwer. Die Politik ist daher gefordert, die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit angemessenen Wohnraums zu gewährleisten.

Es liegt nahe, die Wohnkosten ebenfalls zur Operationalisierung der Wohnkosten innerhalb des Indikatorenkatalogs heranzuziehen. Dies erlaubt zudem über die primäre Aussage hinaus eine stark vereinfachte Aussage über die regionalen Lebenshaltungskosten. Darum wird die Aufnahme eines solchen Indikators in den Indikatorenkatalog vorgeschlagen. Bilden die Wohnkosten bereits einen hohen Anteil an den jeweils verfügbaren Einkommen, dann beeinträchtigt dies die persönlichen Lebensumstände stark. Untersuchungen zu regionalen Mietkostenniveaus beziehen jedoch in der Regel nur Neuvermietungen ein, decken also nur einen Teil des Mietmarktes ab. Über seit längerer Zeit bestehende Mietverhältnisse, die häufig ein deutlich geringeres Mietniveau aufweisen, sind kaum verlässliche Informationen vorhanden und müssten noch erhoben werden, damit eine sinnvolle Aussage getroffen werden kann.

Die Betrachtung des Wohnpreisniveaus kann zwischen dem Markt für Mietwohnungen als auch für Wohnungskäufe unterscheiden. Die Betrachtung des Mietniveaus unterliegt dem oben geschilderten Problem, allerdings kann davon ausgegangen werden, dass damit fast alle Kosten erfasst werden. Beim Kauf von Wohneigentum kann es sein, dass niedrige Preise beispielsweise in der geringen Bausubstanz begründet sind, die hohe Renovierungskosten erfordern, die aus der hier anzulegenden Betrachtungsweise heraus auf die Kosten für den Erwerb der Immobilie noch aufzuschlagen wären. Um also die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollten nur die Kosten für die Miete betrachtet werden. Diese Betrachtung schließt zudem den Bau von Wohneigentum aus, dessen Kosten sich regional lediglich im Grundstückserwerb unterscheiden, weil die Baukosten unabhängiger vom regionalen Immobilienmarkt sind.

Die Qualität des Wohnraums ist dagegen schwieriger zu operationalisieren. Oft herrscht in Regionen, in denen es zahlreiche Leerstände gibt, ein Investitionsstau, weil sich die Investitionen aus wirtschaftlicher Sicht für Wohnungsbauinvestoren nicht lohnen. Ein Indikator dafür könnte der Anteil von in den letzten 10 Jahren sanierten Wohnungen bzw. Neubauten sein. Sanierungen erlauben jedoch auch Mieterhöhungen und fördern somit Verdrängungsprozesse. Je nach Belastung des Wohnungsmarktes sind sie also nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten und damit als Indikator nicht geeignet.

Umweltqualität

Eine wichtige Funktion der Grundversorgung ist auch eine gesunde und lebenswerte Umweltsituation. Bei der Operationalisierung steht die Ist-Betrachtung der lokalen Umweltqualität im Vordergrund, zum Beispiel die Verfügbarkeit von Grün-, Ausgleichs- und Erholungsflächen oder die Luftqualität. Durch eine gute Umweltqualität kann das persönliche Wohlbefinden gesteigert werden, andersherum können sich negative Umwelteinflüsse gesundheitsgefährdend auswirken.

In besonderem Maße wird unsere Gesundheit durch die Luftqualität beeinflusst. Darum gibt es seit den 1980er Jahren Grenzwerte für verschiedene gesundheitsschädliche Stoffe, wie etwa Stickoxid, Schwefeldioxid, Blei oder Schwebstaub/Feinstaub (vgl. RENN et al. 94). Feinstaubpartikel können beispielsweise Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Bronchitis oder Lungenkrebs verursachen (vgl. LAHL/STEVEN 2005: 704). Allein durch Feinstaubbelastungen wurde die durchschnittliche Lebenszeit

in Deutschland schon im Jahr 2000 um 10 Monate verkürzt (ebd.). Ein weiteres Problem ist bodennahes Ozon, das chronische Reizungen der Atemwege auslösen kann (vgl. RENN et al. 2007: 94). Auslöser von Luftbelastungen sind hauptsächlich Emissionen, die durch den Verkehr, insbesondere durch Verbrennungsmotoren, entstehen. Die Grenzwerte können gleichzeitig als Mindeststandards verstanden werden.

Die Luftqualität zu messen, stellt technisch kein Problem dar und wird in Bayern durch das Landesamt für Umwelt regelmäßig durchgeführt, allerdings an nur an einzelnen Messstationen. Die Vergleichbarkeit der Daten ist nur eingeschränkt möglich, da die Messergebnisse vom Mikrostandort (z.B. an viel befahrenen Straßen) und der aktuellen Wetterlage abhängig sind. Die bisher nicht flächendeckend vorliegenden Daten können daher bisher nicht in bayernweite Analysen aufgenommen werden. Um dennoch die Luftgüte klassifizieren zu können, wird daher in einigen Fällen eine Flechtenkartierung vorgenommen, da Flechten besonders empfindlich auf Luftverunreinigungen verschiedener Art reagieren. Die Entwicklung des lokalen Flechtenbestandes lässt daher Rückschlüsse auf die lokale Luftgüte zu (vgl. KÖHLER/PEICHL 2009: 45 und DIFENBACHER et al. 2009: 18).

Ebenso schwierig ist der Umgang mit Lärm. Zwar beeinflusst Lärm, dem man ihm häufig ausgesetzt ist, die Lebensqualität massiv, allerdings ist der Lärm extrem standortgebunden, so dass in geringer Entfernung zur Lärmquelle schon kein Geräuschpegel mehr wahrnehmbar sein kann. Die Übertragung bis auf die Gemeinde oder Kreisebene wäre daher nur möglich, wenn eine Vielzahl von Daten vorliegen würde, die eine Einschätzung der durchschnittlichen Situation in der Messregion erlauben. Lärmbelastungen können daher vorerst ebenfalls nicht Bestandteil des Indikators sein.

Ein geeigneter Indikator ist der Stand der Flächenversiegelung. Umso geringer der durch den Menschen bebaute Anteil an der Gesamtfläche, umso mehr Platz bleibt für natürliche oder naturnahe Lebensräume. Freiflächen dienen zudem als Ausgleichs- und Erholungsflächen. **Verfügbare Grünflächen** wirken sich deshalb positiv auf die Lebensqualität und die Luftqualität aus. Umfassende Flächenversiegelungen führen dagegen zu Problemen im Hochwasserschutz, da große Niederschlagsmengen weniger gut ablaufen können und so Schäden an der bebauten Fläche hinterlassen.

Nicht bebaute Flächen sind jedoch nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten. Auf der einen Seite können Waldflächen und andere unterschrittene Landschaftsräume als Erholungsflächen für Mensch und Umwelt dienen, auf der anderen Seite kann die intensive landwirtschaftliche Nutzung von Freiflächen auch zu Schäden führen. Die Folge für die Böden sind Mineralüberschüsse wie Stickstoff und Nitrate durch übermäßige Düngung oder Belastungen mit Pflanzenschutzmitteln (z.B. Glyphosat), die dann auch das Trinkwasser belasten und zur Eutrophierung von Gewässern führen können. Gleichzeitig ist die starke Flächenversiegelung in Städten nicht so uneingeschränkt negativ, wie es der Indikator impliziert, da eine geringere Flächenversiegelung pro Einwohner erfolgt.

Ein weiterer häufig verwendeter Indikator, der die Qualität der Umwelt und der Landschaftsbedingungen messen soll, ist der sogenannte Vogelindex. Als biologischer Indikator dient die Entwicklung des Bestandes von verschiedenen Vogelarten, je nach Quelle variiert die Zahl der untersuchten Arten (z.B. elf in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, 59 im Wohlstandsbericht 2016). Vögel reagieren, der Logik des Index folgend, besonders sensibel auf externe Einflüsse auf die Natur. Stabile oder sogar wachsende Bestände sind dann ein Zeichen dafür, dass das gesamte Biosystem in gutem Zustand ist und nicht durch menschliche Einflüsse (z.B. Landnutzung) zu stark negativ beeinträchtigt wird. Die Messung erfolgt jedoch in der Regel auf Bundesebene, damit verschiedene Landschaftsräume abgebildet werden können. Eine kleinräumigere Betrachtung ist schwierig. Daher wird lediglich ein Indikator für den Bereich Umwelt vorgeschlagen. Er kann allerdings das Themenfeld nicht zufriedenstellend abdecken. Aussagen wären zumindest über die Luftqualität aber auch zur Integrität

der Ökosysteme wären wichtig, um dem Themenfeld eine größere Aussagekraft zu verleihen. Hier besteht noch deutlicher Forschungsbedarf.

Sicherheit und Rettung

Öffentliche Räume werden grundsätzlich nicht als angstfrei wahrgenommen. Eine ausgeprägte Sicherheit des öffentlichen Lebens kann die Lebensqualität daher maßgeblich positiv beeinflussen. Mangelnde Sicherheit im öffentlichen Raum führt zu Einschränkungen im Leben, wenn dieses Grundbedürfnis nicht erfüllt ist. Einige Messkonzepte (darunter STIGLITZ und KAWKA) nehmen darum Aspekte der Sicherheit auf.

Vor allem tragen öffentliche Institutionen wie Rettungsdienste, die Feuerwehr und die Polizei zur Sicherheit bei. Feuerwehren und Rettungsdienste sollten im Notfall schnell vor Ort sein. Als Richtwert für Rettungsdienste gilt die **Erreichbarkeit des Notfallortes** innerhalb von 10 – 15 Minuten (BMVBS 2010: 10). Andernfalls sind damit für Bewohner von Regionen in denen das nicht gewährleistet ist, gesundheitliche Risiken verbunden. Eine ähnliche Zeiteinheit könnte für die Erreichbarkeit des Einsatzortes für Feuerwehren (Freiwillig- oder Beruf) gelten. Ansätze für Mindeststandards im Bereich Polizei fehlen bisher. Sie könnten an der Erreichbarkeit von Polizeistationen festgemacht werden.

Die von KAWKA verwendete Kriminalitätsstatistik eignet sich hingegen unserer Ansicht nach nicht als Indikator für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In diese Statistik gehen alle Delikte gleichermaßen ein, ungeachtet ihrer Schwere. Häufungen kleiner Vergehen, die nicht direkt die Sicherheit der Bewohner beeinflussen (z.B. Zollvergehen an Flughafenstandorten oder Staatsgrenzen) können zu signifikanten Abweichungen des Indikators führen, ohne dass die Sicherheitslage tatsächlich kritisch einzuschätzen wäre. Dies mindert die Aussagekraft. Gemäß der Kriminalitätsstatistik wurden bspw. in den vergangenen beiden Jahren in Passau die meisten Straftaten registriert. Einen großen Teil davon machen allerdings Grenzübertritte ohne gültige Papiere aus, die sich besonders in 2015, als in Passau eine große Menge geflüchteter Personen ankam, deutlich auf die Statistik auswirken. Die Lebensverhältnisse der in Passau lebenden Bewohner wurden durch diese Vergehen im Vergleich zu anderen Städten allerdings nicht negativ beeinflusst. Deshalb wird in dieser Arbeit zudem der auch von AGIPLAN verwendete **Indikator der Straßenkriminalitätsdelikte je 1.000 Einwohner** vorgeschlagen. Dieser ist ein Teilbereich der offiziellen Kriminalitätsstatistik und umfasst „alle Straftaten, die zu öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen einen speziellen Bezug haben. Dazu zählen beispielsweise Raubüberfälle auf Geld und Werttransporter, der Handtaschenraub, Sachbeschädigungen an Kfz, Diebstähle in/aus Kiosken, Schaufenstern und Vitrinen, Fahrraddiebstähle, Automatenaufbrüche etc.“ (POLIZEIPRÄSIDIUM OBERBAYERN NORD 2009: 10). Es findet allerdings weiterhin keine Gewichtung nach der Schwere der Straftaten statt. Weitere Sicherheitsaspekte, z.B. die der physischen Sicherheit könnten anhand von Indikatoren zur Verkehrssicherheit (Verkehrsunfälle je 1.000 Einwohner) erfasst werden. Darüber hinaus wird die Anzahl von Wohnungseinbrüchen in den Indikator aufgenommen. Wohnungseinbrüche stellen eine erhebliche Verletzung der Intimsphäre dar und werden als Einschränkung der freien Entfaltung der Persönlichkeit angesehen. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verwendet diesen Indikator ebenfalls.

Kultur und Freizeit

Kulturelle Angebote, genauso wie Freizeiteinrichtungen (z.B. Sportangebote, Vereine) sind wichtige Faktoren der sozialen Integration in lokale Gemeinschaften. Sie dienen als Identifikations- und auch Identitätsfaktoren (z.B. Brauchtum, lokale Feste). Weil gerade die Möglichkeit der sozialen Integration und die Teilhabechancen als Maßstäbe für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge dienen, ist es sinnvoll, diese Kategorien in den Katalog aufzunehmen. Bisher gibt es allerdings kaum Orientierungspunkte, wie Mindeststandards in Kunst/Kultur und Freizeitmöglichkeiten aussehen könnten. Klar ist, dass große und kostenintensive Kultureinrichtungen wie Opern oder Museen über das Netz zentraler

Orte und deren Erreichbarkeit geregelt werden müssen. Im ländlichen Räumen geht es dagegen eher um die Schaffung von sozialen und kulturellen Treffpunkten und der Teilhabe am öffentlichen Leben durch Vereinsaktivitäten und Freizeitangebote.

Zugänge zu vielfältigen Kultur und Freizeiteinrichtungen unterstützen die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Zu kulturellen Einrichtungen gehören neben Museen und Theatern auch Bibliotheken, Volkshochschulen oder soziokulturelle Zentren mit einem vielfältigen Veranstaltungsangebot. Als wichtige Freizeiteinrichtungen sind zum Beispiel Kinos oder Breitensporteinrichtungen wie Sportanlagen oder Sporthallen zu nennen. Auch Schwimmbäder sind ein Teil davon. Weil viele Schwimmbäder aufgrund der hohen Kosten schließen mussten oder von Schließung bedroht sind, besteht für immer weniger Kinder die Möglichkeit, schwimmen zu lernen, der Nichtschwimmeranteil wächst (vgl. RAHMSDORF 2016).

Welche Art der Angebote in Freizeit und Kultur als wichtig für die Gestaltung des eigenen Lebens angesehen werden, unterliegt natürlich individuellen Präferenzen. Es ist daher nur schwer möglich, einen umfassenden Überblick über alle relevanten Einrichtungen zu generieren. Daten, beispielsweise zur Erreichbarkeit, sind noch schwieriger zu erheben. Weil aber die Einrichtungen in der Regel in zentralen Orten gebündelt sind, kann die Erreichbarkeit zentraler Orte einen vereinfachenden Überblick über kulturelle Angebote liefern. Diese Vorgehensweise hat große Schwächen, da auch Angebote außerhalb von Zentren bestehen können, die so in keiner Weise erfasst werden. Außerdem liegt die Annahme zu Grunde, dass die Kultur- & Freizeitqualität aller Zentren derselben Hierarchiestufen in etwa vergleichbar ist. Es gibt im bayerischen LEP allerdings keinen verbindlichen Kriterienkatalog zur Ausstattung von zentralen Orten, so dass diese unter Umständen nur wenig Aussagen zu kulturellen Angeboten liefern können. So werden kleinere Oberzentren wie Wunsiedel/Marktrechwitz durch die einheitliche Klassifikation als Oberzentrum bei dieser Vorgehensweise als genauso attraktiv im Bereich Kultur und Freizeit eingestuft wie München oder die anderen Großstädte. Außerdem liegen Daten nur für die Erreichbarkeit mit dem PKW, nicht aber – wie eigentlich erforderlich – mit dem ÖPNV vor. Durch die im Mai 2016 angekündigt erneute Reform der Zentralen Orte, durch die weitere Städte zu Ober- und Mittelzentren aufgestuft werden, verlieren Zentrale Orte als Qualitätskriterium für Angebote in den Bereichen Kunst, Kultur, Freizeit, Sport und Bildung nahezu vollends an Bedeutung. In der heutigen Betrachtung bietet die Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren allerdings mangels Alternativen den besten verfügbaren Indikator, auch wenn dadurch nicht die Qualität des tatsächlichen Angebotes bewertet werden kann.

7.1.2 Chancengerechtigkeit

Die Auswahl der Indikatoren innerhalb der Dimension der **Chancengerechtigkeit** muss sich, angelehnt an den zuvor eingeführten Capability Approach, weniger an den elementaren Zugängen zur Daseinsvorsorge orientieren, sondern die Verteilung und die Zugänglichkeit von Chancen(infrastrukturen) im Raum betrachten. Dementsprechend stehen Themen im Vordergrund, die die Chancen zur Verwirklichung von persönlichen Lebensplänen erhöhen und die persönliche Entwicklung begünstigen. Bildungs- und Erwerbsmöglichkeiten stellen dabei die wichtigsten Felder innerhalb der Chancengerechtigkeit dar. Außerdem spielt die Gleichberechtigung in der Form, dass alle Personengruppen innerhalb eines Raumes über die gleichen Chancen verfügen können sollten, eine zentrale Rolle. Da die Erreichbarkeit der Chanceninfrastrukturen eine zentrale Determinante darstellt, erweisen sich Mobilitätsangebote, insbesondere der ÖPNV, als in hohem Maße bedeutend für die Ausgestaltung der individuellen Möglichkeiten. Neben den persönlichen Chancen soll auch die Ebene der Region betrachtet werden. Daher sollten zum einen die endogenen Potenziale, die eine Region aufweist, abgebildet werden. Zum anderen bestimmen die demographischen Strukturen die die Entwicklungsmöglichkeiten über die

nächsten Jahre. Eine weitere Kategorie bildet die Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung, also insbesondere in Form einer Teilhabe an den Institutionen und Entscheidungsprozessen der Demokratie, die diese Entwicklung maßgeblich bestimmen.

Für den Bereich der Chancengerechtigkeit ergeben sich daher folgende Dimensionen:

Bildung

Die Bildung steht im Mittelpunkt der Chancengerechtigkeit, denn Bildung stellt die Weichen für die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten und die Freiheitschancen jedes Einzelnen (vgl. auch SCHWAN 2013: 71). Unterschiede und Einschränkungen im Zugang zu Bildungsangeboten führen zu Nachteilen in den persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten und stehen gleichen Chancen und gleichwertigen Lebensverhältnissen deshalb grundsätzlich entgegen. Bildung ist insbesondere in Bezug auf den Capability-Approach, ein entscheidendes Kriterium zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Zugänge zur Bildung müssen unabhängig von der regionalen Herkunft, aber auch unabhängig von anderen sozialen Faktoren wie dem Geschlecht oder der sozialen Herkunft allen zur Verfügung stehen. Dies ist auch in der Bayerischen Verfassung festgehalten (Art. 128 Abs. 1). Darum sind Mindeststandards der räumlichen Verteilung von Bildungsinfrastrukturen unabdingbar. Sie werden in anderen Bundesländern zum Teil über Erreichbarkeitskriterien geregelt. Lange Anfahrtszeiten zum Gymnasium von zum Teil über einer Stunde lassen in manchen ländlichen Räumen kaum Zeit für außerschulische Aktivitäten, worunter die soziale Integrationsfähigkeit leidet. Auch in Großstädten kann es zu Problemen kommen, weil besonders Gymnasien überfüllt sind und so Kinder von Schulen aus der Nachbarschaft abgelehnt werden und stattdessen ein sehr langer Schulweg in Kauf genommen werden muss. (vgl. TRAUTSCH 2016: o. S.).

Um regionale Unterschiede in der Bildungslandschaft bewerten zu können, erscheint es sinnvoll, besonderes Augenmerk auf die Ausprägungen sowohl auf höherer als auch auf niedriger Bildungsabschlüsse zu legen. Die Schule ohne Bildungsabschluss zu verlassen bedeutet eine massive Einschränkung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten. Der Anteil der Schulabbrecher wird auch von KAWKA in seinen Indikatorenkatalog aufgenommen (vgl. KAWKA 2015). Das gesellschaftliche Ziel muss sein, diese Quote so gering wie möglich zu halten und alle jungen Menschen mindestens zu einem anerkannten schulischen Abschluss zu befähigen, damit sie anschließend eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben. Liegt die Quote der Schulabbrecher in einer Region deutlich über dem Durchschnitt, dann ist das in der Regel ein Hinweis darauf, dass die individuelle Förderung weniger leistungsstarker Schüler durch die regionale Bildungsinfrastruktur schlechter ist als in anderen Regionen.

Am oberen Ende der Schulbildung steht die Qualifizierung zur (Fach)Hochschulreife. Ist die Quote derjenigen, die einen Abschluss im Sekundarbereich II erwerben, regional unterschiedlich, so deutet auch das auf Unterschiede in der Bildungsinfrastruktur und ein unterschiedliches lokales bzw. regionales Qualifikationspotenzial hin. Das Aufwachsen in Regionen, in denen diese Quoten geringer sind, führt also dazu, dass die Wahrscheinlichkeit, studieren und einen akademischen Beruf ergreifen zu können, unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit geringer ist. Beide Indikatoren sind daher gut geeignet. Bisher werden Daten jedoch nur nach dem Ort des Schulstandortes erhoben. Besser wäre eine Erhebung nach den Wohnorten der Schüler, weil sonst Kommunen im Umland von Zentren statistisch benachteiligt werden, während die Zentren, in denen die Standorte der weiterführenden Schulen liegen, statistisch besser dastehen.

Die Unterschiede im Bildungssystem anhand der Zahlen der Schulabgänger mit einem bestimmten Bildungsabschluss (z.B. Hochschulreife) zu bewerten, setzt voraus, dass die individuelle, nicht von äußeren Einflüssen geprägte Leistungsfähigkeit der Schüler über die Regionen gleichverteilt ist, wovon in der Praxis nicht zwingend ausgegangen werden kann. Die Statistik legt jedoch eine Normalverteilung

nah, so dass durch die Betrachtung einer entsprechend großen Zeitreihe und Raumeinheit individuelle, nicht durch das direkte Umfeld beeinflusste, Leistungsunterschiede weitgehend vernachlässigbar sind.

RENN et al. erweitern diese Betrachtung, indem sie zur Gerechtigkeit im Bildungssystem auch die soziale Chancengerechtigkeit dazu zählen und den Anteil der 13- bis 14-Jährigen messen, die ein Gymnasium besuchen, und diese nach sozialer Herkunft unterscheiden (vgl. RENN et al. 2007: 104). RENN et al. unterscheiden daher zwischen Kindern der „oberen Dienstklasse“ und Kindern der „Arbeiterklasse“ (ebd: 104). Eine eindeutige Abgrenzung zwischen diesen beiden Klassen fehlt dem Vorschlag jedoch. Die soziale Durchlässigkeit des Bildungssystems und die damit verbundene Chance auf sozialen Aufstieg und auf einen sozial hohen Status – unabhängig von der sozialen Herkunft – sollten aber tatsächlich in irgendeiner Form in den Indikator der Bildung aufgenommen werden, denn Bildung sollte prinzipiell allen Einkommensschichten gleichermaßen offenstehen. Valide Datengrundlagen, aus denen ein solcher Indikator gebildet werden kann, fehlen aber aus den oben genannten Gründen. Ebenso stünden auch Schul- bzw. Studiengebühren, obwohl auf Länderebene geregelt, dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse entgegen, da sie Zugangsbarrieren aufbauen. Bildung darf im Sinne der Chancengerechtigkeit keine Ausgrenzung kennen, sondern muss Vielfalt und individuelle Entfaltung innerhalb der Gesellschaft effektiv fördern.

Die wohnortnahe Verfügbarkeit von Bildungseinrichtungen ist elementar, denn mit zunehmender Entfernung nimmt deren Nutzung durch Kinder aus bildungsfernen Schichten ab (vgl. STEINFÜHRER et al. 2012: 14). Zu große Entfernungen zu Schulstandorten wirken sich also direkt auf die Chancengerechtigkeit aus. Um auf die wohnortnahe Verfügbarkeit der Grundbildung einzugehen sieht der Raumordnungsbericht 2011 den Indikator der Grundschulnetzdicke vor. Die Betrachtung der einwohnergewichteten durchschnittlichen Entfernung zum nächsten Schulstandort bildet die subjektbezogene Perspektive ab. Diese Art der Erfassung eignet sich also gut zur Bemessung der Grundschulnetzdicke.

Zur Bildungsinfrastruktur gehören jedoch nicht nur allgemeinbildende Schulen, sondern auch Hochschulen sowie berufsbildende Schulen, aber auch Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene. Hochschulen gehören jedoch nicht zur wohnortnahen Versorgung mit Bildungsmöglichkeiten. Aufgrund der Spezialisierung von Hochschulen mit verschiedenen Bildungsangeboten bedeutet die Verfügbarkeit einer Hochschule in der Nähe nicht, dass auch das gewünschte Studienfach dort angeboten wird. Da es um sehr spezialisierte Bildungsangebote geht, beeinflusst die Verfügbarkeit die Chancen in geringerem Maße als allgemeinbildende Schulen. Ein Umzug bzw. eine weitere Anfahrt zu einer Hochschule kann durchaus angemessen sein, die Beurteilung der Versorgung mit Hochschulen braucht also eine höhere Raumebene als die der Kreisregionen. Hochschulen werden daher aus der Betrachtung der lokalen Bildungssituation herausgelassen. Anders ist es bei berufsbildenden Schulen. Deren Schülerinnen und Schüler sind auf die Verfügbarkeit einer entsprechenden Schule in angemessener Nähe zu ihrer Ausbildungsstelle angewiesen. In der Praxis zeigt sich aber, dass nicht in allen Landkreisen Berufsschulangebote zur Verfügung stehen und diese zudem aus größerer Entfernung schwer zu erreichen sind zumal Berufsschüler in der Regel auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind. Daher sollte dies in die Beurteilung der Bildungsmöglichkeiten aufgenommen werden.

Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene werden von der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ als Warnlampe aufgenommen (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Weiterbildungschancen stehen vor dem Ansatz des lebenslangen Lernens ebenso im Sinne des Capability-Approaches und bieten Möglichkeiten zur beruflichen Neuorientierung. Um allerdings die regionalen Chancen zu bewerten, sollte nicht, wie von der Enquete-Kommission vorgeschlagen, die Fort- und Weiterbildungsquote gemessen werden, weil dies nur darstellen kann, wie viele Personen die Chancen tatsächlich nutzen, nicht aber welche Chancen tatsächlich zur Verfügung stehen. Eine Möglichkeit wäre es daher, die Anzahl der angebotenen Weiterbildungsmöglichkeiten (z.B. in Stunden/ Einwohner) zu

messen. Auch diese Daten müssten, genau wie die Erreichbarkeit von Berufsschulen, erst noch erhoben werden.

Weitere mögliche Indikatoren zur Bemessung der Bildungsqualität stellen z.B. die Schüler-Lehrer-Relationen an öffentlichen Schulen da. Vergleichsmöglichkeiten der Bildungsqualität ergeben sich z.B. aus vergleichenden Studien wie den PISA-Test der OECD. Öffentliche Bildungsausgaben können ebenfalls ein Indiz sein, messen aber nur den Input, nicht aber die Outcome-Qualität. Weitere Ansätze könnten die Inklusion von benachteiligten Menschen, die Sonderpädagogik und Förderzentren oder die allgemeine Barrierefreiheit der Bildungsinfrastruktur liefern. Auf die Aufnahme dieser Indikatoren wird allerdings verzichtet, um den Indikatorenkatalog übersichtlich zu halten. Die Beschränkung auf die Schulabgänger mit Hochschulreife und ohne Abschluss sowie die Grundschulnetzdichte reichen in einer ersten Näherung aus, um eine Übersicht über die regionalen Bildungsmöglichkeiten zu erhalten und dabei die Verständlichkeit der Indikatoren beizubehalten.

Arbeitsmarkt

Die Lebensbedingungen und die Entfaltungsmöglichkeiten eines Menschen werden in hohem Maß von der Erwerbstätigkeit determiniert (z.B. Einkommen, Konsummöglichkeiten, Zeitsouveränität, gesundheitliche Risiken etc.). Sie liefert die Möglichkeit, persönliche Fähigkeiten und Kreativität einzubringen, und nimmt einen großen Teil der verfügbaren Zeit in Anspruch. Sie hat daher Einfluss auf die Identität eines Menschen, ist Ausgangspunkt persönlicher Beziehungen und kann sogar ziel- und sinnstiftend sein (vgl. STEIGER 2011: 26f.). Die Arbeit hat daher großen Einfluss auf die persönliche Lebensgestaltung sowie die Lebenschancen und trägt zur „Vergesellschaftung“ bei (vgl. KRONAUER/ SCHMID 2011: 160). Die Arbeitslosigkeit bzw. der Verlust des Arbeitsplatzes kann die Lebensverhältnisse in hohem Maße negativ beeinflussen. Der Faktor Arbeitsmarkt ist also ein kritischer Indikator. Probleme regionaler Arbeitsmärkte gefährden individuelle Chancen.

Als klassischer Arbeitsmarktindikator dient die Arbeitslosenquote, die u.a. auch von KAWKA (2015) sowie von der PROGNOSE AG im Rahmen des Zukunftsatlas' 2016 verwendet wird. Der Indikator der Arbeitslosenquote besitzt allerdings Schwächen. Zum einen wurde die Berechnung der Arbeitslosenquote von Seiten der Politik in der Vergangenheit häufig geändert. Die offizielle Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit besitzt daher keine konstante Aussagekraft z im Zeitverlauf. Außerdem besteht die Gefahr, dass dadurch auch in Zukunft politisch motivierte Veränderungen an der Datenerhebung vorgenommen werden könnten, die einer Manipulation der Ergebnisse gleichkommt. Zum anderen beinhalten die Werte der Bundesagentur nur diejenigen Personen, die dort als arbeitssuchend gemeldet sind, nicht aber alle tatsächlich arbeitslosen Personen. Selbst wenn auf andere zur Verfügung stehende Berechnungen zur Arbeitslosigkeit zurückgegriffen wird, könnten bei der Veröffentlichung des Monitoring Irritationen entstehen, weil nicht die offiziellen Arbeitslosenzahlen verwendet wurden (vgl. auch: DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 252). Aufgrund dieser klaren Schwächen eignet sich die Arbeitslosenquote nicht als Indikator. Die Enquete-Kommission im Bundestag schlägt als Ersatz die Quote der Beschäftigten vor. Noch besser geeignet erscheint jedoch die Betrachtung der Unterbeschäftigtenquote. Diese bemisst die Zahl der Arbeitslosen addiert mit denjenigen Personen, die an Maßnahmen zur Qualifizierung oder an Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung (z.B. sogenannte Ein-Euro-Jobs) teilnehmen oder in Kurzarbeit sind und damit weder regulär beschäftigt noch per Definition des SGB arbeitslos sind (vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2016: 18). Es wird unterstellt, dass ohne diese Maßnahmen die Arbeitslosigkeit höher ausfallen würde, die Unterbeschäftigtenquote fehlende vollwertige Beschäftigungsmöglichkeiten also besser wiedergeben kann als die Arbeitslosenquote. Zusätzlich kann die Quote der Langzeitarbeitslosen angeben, wie viele der arbeitslosen Personen dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden und in der Folge den Anschluss an das Berufsleben verloren haben. Regional fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten und mangelnde Unterstützung zur

Re-Integration in den Arbeitsmarkt können durch diese beiden Indikatoren sehr detailliert abgebildet werden.

Ein weiterer wichtiger Indikator in diesem Bereich ist die Arbeitsplatzdichte, also die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort, die z.B. als Strukturindikator zur Berechnung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf im bayerischen Landesentwicklungsprogramm und im PROGNOSE-Zukunftsatlas 2016 verwendet wird. Die Aussage des Indikators zur Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen wird allerdings bereits durch den Indikator der Unterbeschäftigung abgedeckt. Um mögliche Entwicklungen und Dynamiken am Arbeitsmarkt zu zeigen, wäre allerdings die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten im Zeitverlauf interessanter. Auf diese Weise könnten differente regionale Entwicklungen gezeigt werden. Leider kann die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine Aussagen über die Qualität der Arbeitsplätze und Arbeitsverhältnisse treffen.

Die Ausgeglichenheit des Arbeitsmarktes bestimmt die Erwerbchancen der Menschen in der Region. Die subjektbezogenen Lebensverhältnisse über vorliegende Branchenstrukturen zu messen, ist jedoch nicht sinnvoll. Um die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen auch für Personen mit hoher Qualifikation zu messen, kann deren Anteil an den Beschäftigten in der Region ein Beurteilungskriterium sein. Dieser Indikator zeigt die Möglichkeit, mit einem akademischen Abschluss eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung in der Region zu finden.

Ähnlich wie bei Nahversorgung oder Schulbildung ist auch zum Arbeitsplatz ein möglichst kurzer Weg vorteilhaft. Eine staatliche Garantie in Form von Mindeststandards gibt es jedoch nicht. Vielmehr unterliegen diese den Zumutbarkeitsregelungen der Sozialgesetzgebung. Diese sind in den letzten Jahren ständig zu Ungunsten der Arbeitnehmer_innen verändert worden und unterliegen folglich den vorherrschenden politischen Machtkonstellationen. Die Pendeldistanzen, die derzeit von Arbeitnehmern einer Region in Kauf genommen werden müssen, sollten also wie auch im Raumordnungsbericht 2011 in der Beurteilung des Arbeitsmarktes aufgenommen werden. Die Tatsache, dass Menschen verstärkt lange Anfahrten zu ihrem Arbeitsplatz in Kauf nehmen und dadurch einen Teil ihrer Freizeit aufgeben, sich durch die notwendige Fahrt erhöhtem Stress aussetzen und zusätzliche Kosten haben, weist darauf hin dass der lokale bzw. regionale Arbeitsmarkt zu wenige adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten bietet.

Um jungen Menschen die Möglichkeit zur Integration in den Arbeitsmarkt zu bieten, sind wohnortnahe Ausbildungsplätze von Bedeutung. Die Anzahl der Ausbildungsplätze pro Nachfrager kann Aufschluss darüber geben, ob genügend Ausbildungsplätze in der Region verfügbar sind. Statistiken der vergangenen Jahre zeigen allerdings, dass Ausbildungsplätze nicht besetzt werden konnten, während gleichzeitig junge Menschen auf der Suche sind. Dies liegt zum einen daran, dass viele der nicht besetzten Plätze in Berufen sind, die kaum nachgefragt werden, während andere Ausbildungsberufe so stark nachgefragt werden, dass die Nachfrage nicht erfüllt werden kann. Zum anderen ist eine räumliche Trennung zwischen Angeboten und Nachfrage denkbar. Wenn also regionale Unterschiede im Ausbildungsmarkt sichtbar werden, dann benachteiligt dies die Suchenden aus den Regionen, in denen weniger Ausbildungsplätze verfügbar sind, in ihren persönlichen Chancen.

Um den Arbeitsmarkt in ausreichender Qualität darstellen zu können, wird die Quote der Unterbeschäftigten als wichtigster Teilindikator aufgenommen. Außerdem die Quote der Langzeitarbeitslosen und die Quote derjenigen mit einem akademischen Abschluss. Trotz der beschriebenen leichten Mängel ist auch der Bereich der Ausbildung so wichtig, dass er in den Indikatorenkatalog aufgenommen wird.

Gleichstellung

Das Thema Gleichstellung wirkt innerhalb des Konzepts der *räumlichen* Chancengerechtigkeit zunächst deplatziert. Räumliche Chancengerechtigkeit ist jedoch eine besondere Dimension der Chancengerechtigkeit. Die Chancengerechtigkeit muss auch innerhalb der Gesellschaft gelten. Das heißt, dass Chancen allen Mitgliedern der Gesellschaft gleichermaßen offenstehen müssen. Das gilt auch im Verhältnis von Frauen und Männern. Noch immer verdienen Frauen im Durchschnitt bei selber Qualifikation und Stelle weniger als Männer (vgl. BÖS 2016). Also muss überprüft werden, ob die Chancen für Frauen, auf das gleiche Einkommensniveau wie Männer zu kommen, *auch regional unterschiedlich* ausgeprägt ist. Da keine zuverlässigen Daten in ausreichender Qualität über Einkommensdifferenzen vorliegen, kann auf die durchschnittlichen Rentenhöhen zurückgegriffen werden. Diese liefern eine verwertbare Aussage über die Verdienste von Frauen und Männern während ihres Erwerbslebens und sind daher geeignet mögliche Differenzen aufzuzeigen. Die Aussagekraft der Rentenunterschiede wird durch den Aspekt der Altersarmut verstärkt, die insbesondere ein Problem von Geringverdienenden ist. Da Frauen in der Regel weniger Einkommen erzielen sind sie davon umso stärker betroffen.

Zur Messung von Unterschieden in den Arbeitsmarktchancen für Frauen kann die Quote der Frauen in SV-Beschäftigung herangezogen werden. Dieser Indikator kann Zugänge und gegebenenfalls Zugangsbarrieren für Frauen zum Arbeitsmarkt abbilden. Weil sich jedoch zudem geschlechterspezifisch geteilte Arbeitsmärkte gebildet haben, die Frauen häufig in Tätigkeiten mit schlechteren Bedingungen und höheren Armutsrisiken drängen, wären weitere Differenzierungen nötig, deren Fokus auf der Qualität der Arbeitsplätze liegt (vgl. RENN 2007). AGIPLAN (2015: 20) misst daher den Anteil geringfügig beschäftigter Frauen im Vergleich des entsprechenden Anteils der Männer. Dies geschieht mit der Begründung, dass Frauen häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind als Männer und dann auch größere Schwierigkeiten haben, dort wieder herauszukommen. Dies verstärkt die Bedrohung durch Altersarmut.

Die Karrierechancen von Frauen werden zusätzlich maßgeblich bestimmt durch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Gute Ganztagesbetreuungsangebote für Kleinkinder unter 3 Jahren ermöglichen Elternteilen - trotz Einführung des Elterngelds sind dies jedoch immer noch besonders häufig Frauen - , die schnelle Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Gerade für Alleinerziehende ist dies von besonderer Bedeutung. Es wäre zudem möglich, die Betrachtung der Gleichstellung der Geschlechter auf sämtliche Lebensbereiche auszudehnen. Der Gleichstellungsindex der EU sieht unter anderem die Dimensionen Macht, Wissen, Gesundheit oder Gewalt vor (vgl. EIGE 2014: 4). Das Einkommen und die Karrierechancen stellen die zentralen Dimensionen dar, in denen es große Unterschiede gibt und die die Chancengerechtigkeit unmittelbar betreffen, darum beschränkt sich die Auswahl von Indikatoren innerhalb des Themenfeldes zunächst auf diese beiden Aspekte.

Der Aspekt der Gleichstellung innerhalb der Gesellschaft könnte selbstverständlich noch viel weiter gefasst werden und zum Beispiel auch auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ausgedehnt werden. Damit diese dieselben Chancen haben, ist es wichtig, dass Möglichkeiten zur Bildung und beruflichen Qualifikation bestehen. Regionale Unterschiede können durch die Abschlussquoten von Menschen mit Migrationshintergrund mit (Fach-)Hochschulreife bzw. ohne Schulabschluss und deren Arbeitslosenquote bzw. Beschäftigtenquoten interessant sein. Genauso sollte die Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigung (Inklusionsangebote) oder anderen potenziell benachteiligten Gruppen betrachtet werden.

Mobilität und Verkehrsinfrastruktur

Räumliche Peripherie wirkt sich dann umso stärker aus, wenn der Aufwand, der nötig ist, um Zentren zu erreichen, durch eine schlechte Anbindung zusätzlich erhöht ist. Die Erreichbarkeit bemisst sich dann im Raumüberwindungswiderstand, bei dem Zeitaufwand und Kosten für das Zurücklegen einer

Strecke zugrunde gelegt werden. Der Raumüberwindungswiderstand ist in hohem Maße abhängig von der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur. Im Bereich der gleichwertigen Lebensverhältnisse betrifft das, wie zuvor beschrieben, in erster Linie die Leistungsfähigkeit des ÖPNV, der den Raumüberwindungswiderstand für nicht eigenständig mobile Personengruppen bestimmt.

Während in den Metropolen und ihrem Umland durch die S-Bahnen vielfältige Möglichkeiten bestehen, ist der ÖPNV in vielen peripher gelegenen Regionen stark ausgedünnt. Dabei muss dieser gerade in den Räumen eine höhere Leistung erbringen, in denen sich andere Funktionen der Daseinsvorsorge aus der Fläche zurückziehen (vgl. KIRCHESCH 2013: 13). Der flächendeckende Zugang zu Einrichtungen der Nahversorgung ist ohne einen funktionierenden ÖPNV nicht denkbar. Neben dem Zugang zu Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen sichert eine ausreichende Mobilität auch die Möglichkeit des Besuchs von Familienmitgliedern, Freunden oder Freizeiteinrichtungen und Vereinen. Sie stellt also eine Grundvoraussetzung für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe da. Darum werden auch für den ÖPNV festgelegte Mindestqualitäten benötigt.

Der öffentliche Personennahverkehr ist in Art.2 des bayerischen Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) als Bestandteil der Daseinsvorsorge im staatlichen Auftrag definiert. Dort ist explizit genannt, dass der ÖPNV „im Interesse (...) der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Staatsgebiet als eine möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung stehen“ soll (BayÖPNVG, Art 2 (1)). Die Anbindung von Wohnbereichen an wichtige Ziele (Arbeitsstätten; öffentliche, soziale und kulturelle Einrichtungen) ist „angemessen“ und „auf möglichst kurzen Wegen“ anzustreben (ebd.). Anforderungen an Mindestausstattungen sind also in erster Linie die Anbindung aller Siedlungseinheiten an die nächstgelegenen Grund- und Mittelzentren und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Das schließt eine fußläufig erreichbare Haltestelle ein, von der aus mehrere Fahrtenpaare angeboten werden (z.B. mindestens je ein Fahrtenpaar am Vormittag, Mittag und am Abend). Darüber hinaus ist der Schülerverkehr eine Pflichtaufgabe, die der ÖPNV gewährleisten muss. Ehrenamtliche Angebote wie etwa Bürgerbusse können zwar eine qualitative Ergänzung des ÖPNV-Netzes darstellen, es dürfen allerdings keine Abhängigkeiten von solchen Angeboten entstehen. Flexible Bedienformen (Anrufbusse etc.) können einen Beitrag zur Bereitstellung des ÖPNV leisten und sollten ebenso einbezogen werden, sind allerdings in der Regel mit starken Einschränkungen verbunden, z.B. der notwendigen Bestellung des Busses schon rund eine Stunde vor der gewünschten Abfahrt. Zudem sollten Regionalbahnhöfe erreichbar sein. Der öffentliche Fernverkehr erfüllt dagegen keine Funktion der Grundsicherung, Auch im Bereich des motorisierten Individualverkehrs sind Mindeststandards denkbar. So ist die grundsätzliche Anbindung von Häusern und Siedlungen an das Straßenwegenetz und dessen Erhalt unbedingt nötig. Im Landesverkehrsplan 2025 für das Bundesland Sachsen ist zudem festgelegt, dass die Autobahnen mit dem Auto innerhalb von 30 Minuten zu erreichen sein sollen.

Die Messung von Qualitätsunterschieden im Bereich der Mobilität teilt sich in verschiedene Bereiche. Erstens die lokalen Mobilitätschancen, also die Qualität des ÖPNV vor Ort, und zweitens die translokale Mobilität, also die Erreichbarkeit von Zentren außerhalb der Region, genauso wie die Erreichbarkeit der Region für Menschen aus anderen Regionen. Im ersten Bereich muss auf möglichst kleinräumiger Ebene gemessen werden, wie gut die Anbindung an das ÖPNV-Netz ist. Ein Indikator dafür könnte die Anzahl der täglichen Fahrtenpaare von Bussen in Orten/Ortsteilen sein, da dies zeigen kann, wie gut der ÖPNV auch in ländlichen Bereichen ausgebaut ist. Es ermöglicht zudem eine wohnortgenaue Einschätzung, ob eine ausreichende Anbindung an den ÖPNV gegeben ist. Auf der höheren Ebene der Kreise eignet sich annäherungsweise der Indikator „Fahrzeugkilometer je Einwohner“ als Grobmaß für die ÖPNV-Qualität in der Region, weil der Umfang der ÖPNV-Leistungen als Ganzes abgedeckt wird (vgl. BEHRENDT et al. 2010: 6). Regionale Unterschiede innerhalb von Landkreisen, die sich zum Beispiel durch Verkehrsachsen ergeben, kann der Indikator aber nicht abbilden.

Den zweiten Teil bildet die Erreichbarkeit der Region. Dies betrifft sowohl den MIV als auch den ÖPNV. Durch schlechte Zugänge zur Verkehrsinfrastruktur kann die räumliche Peripherisierung verstärkt werden. Umso schlechter die Erreichbarkeit, umso geringer sind die Möglichkeiten, die sich daraus z.B. am Arbeitsmarkt ergeben, weil das Pendeln zu einem Arbeitsort erschwert wird. Die Erreichbarkeit von wichtigen Verkehrsinfrastrukturen wie Autobahnen und (Regional)Bahnhöfen ist daher ein wichtiger Standortfaktor. Erreichbarkeitsmodelle des BBSR liefern verfügbare Daten über die Erreichbarkeit von Autobahnen, die genutzt werden könnten.

Die Erreichbarkeit von Zentralen Orten wäre theoretisch ein geeigneter Indikator für die Messung von Mobilitätschancen, da in Zentralen Orten höherer Stufe auch entsprechende Zugänge zu überregionalen Verkehrsinfrastrukturen geschaffen werden. Er kann zwar grundsätzlich Aussagen über die Erreichbarkeit von Zentren machen. Aufgrund der mittlerweile sehr unterschiedlichen und nicht einheitlichen Ausstattungsqualitäten der in Bayern als Zentrale Orte ausgewiesenen Kommunen bzw. kommunaler Verbände hält sich die Aussagekraft jedoch in Grenzen. Die beiden Teilbereiche der lokalen ÖPNV-Ausstattung und der Erreichbarkeit sollten innerhalb des Themenfelds Verkehr gleichgewichtet werden.

Regionales Entwicklungspotential

Die Kategorie des regionalen Entwicklungspotentials ergibt sich daraus, dass persönliche Chancen auch davon abhängig sind, wie die Region sich zukünftig entwickelt und welche Perspektiven die Region bietet. Ist das Entwicklungspotential hoch, dann steigt potenziell die Chance der Bewohner, an dem potentiellen Aufstieg wirtschaftlich und sozial teilzuhaben und auch individuell davon zu profitieren. Besitzt die Region dagegen kaum endogene Entwicklungspotentiale, dann sind auch die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Region potenziell begrenzt. Es wächst die Gefahr, dass die Region und ihre Bewohner von der allgemeinen Entwicklung abgehängt werden. Gibt es also große Unterschiede im Entwicklungspotential, dann heißt dies, dass in Kombination mit der schon jetzt bestehenden Differenz in der Wirtschaftskraft die Gefahr wächst, dass die ökonomische und damit auch soziale Schere weiter auseinandergeht.

Das Entwicklungspotential lässt sich am einfachsten durch die verfügbaren Ressourcen darstellen, die die Möglichkeiten der Akteure in der Region maßgeblich bestimmen. Zum einen sind dies die finanziellen Mittel, die den Kommunen zur Verfügung stehen. Die Einnahmen und Schuldensituation in den bayerischen Kommunen sind Ausdruck ihrer Handlungsfähigkeit und die Möglichkeiten, die Regionen gezielt weiterzuentwickeln. Gleichzeitig ist durch diese Betrachtung eine Aussage darüber möglich, wie Kommunen mit unerwarteten Problemsituationen und daraus resultierenden finanziellen Aufwendungen umgehen können. Als aktuelles Beispiel einer solchen Situation, die alle Kommunen betrifft, dient die große Zahl der aufzunehmenden geflüchteten Personen seit 2015. Stehen für solche Ausgaben nicht die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung, dann wirkt sich dies für die Kommunen enorm einschränkend aus.

Wenn zu geringe Einnahmen dazu führen, dass freiwillige kommunale Leistungen zurückgefahren werden oder Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur geringer ausfallen müssen, dann können auch ohne zusätzliche Aufwendungen Defizite für die Region entstehen. Bei sehr negativem Verlauf kann die Kommune dann sogar in die Haushaltskonsolidierung rutschen. Diese erschwert Ausgaben außerhalb der kommunalen Pflichtenaufgaben erheblich und behindert damit Investitionen in die eigene Zukunft. Durch die steigende Abhängigkeit von Kassenkrediten, Zuschüssen und Förderungen ist eine selbstbestimmte Entwicklung nur bei einer ausreichenden finanziellen Ausstattung aller Kommunen möglich. Das ermöglicht den Kommunen das Verfolgen eigenständiger Entwicklungspfade und fördert damit ausgeglichene Chancen für die Regionen.

Die Finanzausstattung der Kommunen kann durch die Höhe der Steuereinnahmen der Kommunen pro Bewohner beurteilt werden, die deren Handlungsfähigkeit angemessen wiedergibt. Zudem sprechen hohe Steuereinnahmen, insbesondere der Gewerbesteuer, für eine gute wirtschaftliche Situation, viele Arbeitsplätze und hohe Einkommen in der Region, so dass die Anziehungskraft der Region für weitere Arbeitskräfte hoch ist. Die Betrachtung der Schuldenseite ist ebenfalls denkbar, da Kommunen durch eine große Schuldenbelastung in ihrer Entwicklung eingeschränkt sind. Gleichzeitig sind Schulden jedoch nicht in jedem Fall negativ zu bewerten, da durch langfristige, kreditfinanzierte Investitionen das regionale Wachstum gefördert werden kann und so unter Umständen in der Zukunft ein Punkt erreicht werden kann, an dem sich die Investition amortisieren. Die Betrachtung der Schuldenseite kann daher nur über einen längeren Zeitraum vorgenommen werden, um Aussagen darüber treffen zu können, ob eine Verbesserung der Schuldsituation durch die Investitionseffekte zu erwarten sind. Eine dauerhaft hohe oder steigende Schuldenbelastung weist auf strukturelle Probleme hin. Zudem ist zu beachten, dass der Indikator durch die bewusste Aufnahme von Schulden direkt und unmittelbar zu beeinflussen ist. Zunächst wird die Aufnahme des Indikators daher abgelehnt, allerdings auch nicht vollkommen ausgeschlossen. Seine Vor- und Nachteile sind weiter zu diskutieren.

Neben der Finanzausstattung ist auch das regionalökonomische Potential der Region interessant. Besteht die Möglichkeit, dass in der Zukunft neue Arbeitsplätze entstehen oder die Region besonders interessant für bestimmte Branchen wird? Maßgeblich dafür ist das regionale Innovationspotential. Innovationen, die aus einer Region hervorgehen können dafür sorgen, dass die Wirtschaft dort stärker wächst und Arbeitsplätze entstehen, die auch für externe Fachkräfte Anziehungskraft besitzen. Der Raumordnungsbericht 2011 schlägt zu diesem Zweck den Indikator ‚Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen‘ vor, denn dort besteht objektiv die höchste Chance auf das Entstehen von Innovationen. Unklar bleibt jedoch, welche Berufe in diese Kategorie fallen, darum ist der Indikator nicht detailliert genug und müsste weiter geschärft werden. Darüber hinaus kann die Höhe der Ausgaben oder der Anteil der Beschäftigten für Forschung und Entwicklung als Indikator dienen. Auch wenn dieser den Input statt des Outputs betrachtet, kann er Hinweise auf mögliche daraus entstehende Potentiale sein, einen weiteren Ansatz könnte die Betrachtung der Quote der Patentanmeldungen in der Region bilden.

Ein dritter wichtiger Bereich der regionalen Entwicklungspotentiale ist das Humankapital, das die personelle Basis für Entwicklungsperspektiven darstellt. Durch den Zuzug junger, gebildeter Menschen steigert sich das ökonomische Potential einer Region erheblich, während bei einer konstanten Abwanderung dieser Bevölkerungsgruppe Potentiale verloren gehen. Weil die Verfügbarkeit von Arbeitskräften einen wesentlichen Einfluss auf die Standortattraktivität hat, beeinflusst dies auch die potenzielle ökonomische Entwicklung. Besonders beeinflusst wird das Humankapital durch die Wanderung der sogenannten Bildungswanderer (18 – 25 Jahre) und Arbeitsplatzwanderer (25 – 30 Jahre), die vor der Gründung einer Familie den Wohnort wechseln, um ihre persönlichen Möglichkeiten zu erhöhen. Darum bildet die Wanderung dieser Gruppen einen weiteren Indikator für den Bereich des regionalen Entwicklungspotentials.

Demographie

Der Bereich der Demographie stellt als Ergänzung zum regionalökonomischen Potential die Möglichkeiten der Region in den Vordergrund, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergeben. Durch Schrumpfung und Alterung entstehen mittelfristige Nachfrageveränderungen, die die Infrastruktur der ländlichen Räume langfristig auf die Probe stellen. Ein Bevölkerungsrückgang durch Abwanderungen tritt ein, weil die Lebensverhältnisse in einem oder mehreren Lebensbereichen an einem anderen Ort als besser angenommen werden. Die Schrumpfung zieht allerdings vielfältige Probleme nach sich, wie etwa Wohnungsleerstand, Auslastungs- und Tragfähigkeitsprobleme bei Infrastrukturangeboten oder deren Schließung. Die Angebote der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge werden sich also

voraussichtlich eher verringern, wenn die Auslastung nicht mehr gegeben ist (vgl. STEINFÜHRER et al. 2012: 14). Langfristig beinhaltet Bevölkerungsrückgang also die Gefahr, dass die infrastrukturellen Verhältnisse an diesen Orten schlechter werden, darunter leiden auch die Chancen des einzelnen. Der verstärkte Zuzug von Menschen in eine bestimmte Region tritt im Gegenzug auf, weil diese Regionen offensichtlich als besonders lebenswert angesehen werden und/oder größere persönliche Chancen bieten können. Bevölkerungswachstum ist so auch ein Anzeichen für Prosperität und Attraktivität der Region. Die Einwohnerentwicklung sollte also unbedingt Bestandteil der Demographie-Indikatoren sein. Die Entwicklung der vergangenen Jahre, sowie eine Prognose für die kommenden Jahre können dabei gleichwertig aufgenommen werden, um sowohl die Vergangenheit als auch die absehbaren zukünftigen Entwicklungen anzeigen zu können.

Der zweite ausgewählte Demographie-Indikator ergibt sich daraus, dass die Alterung der Bevölkerung eine Region vor große Herausforderungen stellt. Umso höher das durchschnittliche Alter, umso größere Herausforderungen stellt dies an die Region und die benötigte Infrastruktur. Das Arbeitskräftepotential leidet unter einem zu hohen Durchschnittsalter. Außerdem ist eine Verstärkung des natürlichen Einwohnerrückgangs zu erwarten. Das durchschnittliche Alter in der Region ist also ein weiterer geeigneter Teilindikator. Alternativ eignet sich auch das Verhältnis von jungen zu älteren Personen zur Darstellung der Alterssituation. Im Raumordnungsbericht 2011 wird dazu der Anteil der über 75-jährigen und der unter 15-jährigen hergenommen (vgl. Tabelle 7). Das Billeter-Maß, die statistische Einheit, die die Differenz der jungen (0 – 15 Jahre) zur älteren Bevölkerung (50 Jahre oder älter) ins Verhältnis zur mittleren Bevölkerung (15 bis unter 50 Jahre) setzt, ist ebenfalls ein guter Ansatz.

Soziale Teilhabechancen

Zu den wichtigsten identitätsbildenden Faktoren einer Persönlichkeit gehört der Kontakt zu Familie und Freunden im privaten Raum, genauso wie soziale Kontakte durch Teilnahme am öffentlichen Leben. Zusammengefasst wird dies als das soziale Kapital. Die Abgrenzung der sozialen Teilhabe zu den im Anschluss betrachteten politischen Mitwirkungschancen lassen sich anhand der von PUTNAM (2000) eingeführten Unterscheidungskriterien von Sozialkapital erläutern. PUTNAM unterscheidet zwischen „bonding social capital“, das die Verbindungen innerhalb von auf irgendeine Weise zusammengehörigen Gemeinschaften darstellt und dem „bridging social capital“, das die Verbindungen zwischen verschiedenen Gemeinschaften innerhalb der Gesellschaft darstellt. (in vgl. PUTNAM 2000, 22 ff.). Die sozialen Teilhabechancen sind damit dem Begriff des „bonding social capital“ zuzuordnen.

Freundschaften und familiäre Beziehungen sind allerdings stärker von persönlichen Faktoren als von regionalen oder raumbezogenen Faktoren abhängig und könnten auch nicht durch mögliche politische Handlungsansätze verändert werden. Geeignet für die Bildung von Indikatoren sind Institutionen, die das Sozialleben und den Zusammenhalt fördern wie beispielsweise Vereine, die den Kontakt zu Menschen mit gleichen Interessen ermöglichen. DIFENBACHER schlägt daher im Kontext eines Indikatorensystems für lokale Agenda 21-Prozesse die Anzahl der eingetragenen Vereine je 1.000 Einwohner als Indikator vor, da Vereine eine soziale „Multiplikatorfunktion“ besäßen (vgl. DIFENBACHER 2009: 52). Allerdings wäre es nötig, die Vereine auf ihren gesellschaftlichen Zweck zu überprüfen, um die Relevanz innerhalb des Themenfeldes festzustellen. Dies kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Der Indikator kann daher nicht verwendet werden.

Religionsgemeinschaften können eine ähnliche Bedeutung haben wie Vereine und sollten daher ebenfalls in Erwägung gezogen werden. Die Schwierigkeit ist, dass durch die verschiedenen Religionen Zugangsbarrieren entstehen. Nicht jede Religionsgemeinschaft steht für jeden offen. Als Indikator sind sie daher wenig geeignet.

Andere mögliche Indikatoren der sozialen Teilhabe konnten bisher nicht identifiziert werden. Darum wird dieser Bereich bis zur weiteren Bearbeitung offengehalten und zunächst keine Indikatoren bestimmt.

Politische Mitwirkungschancen

Wie im theoretischen Teil, beschrieben, ist neben der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe auch die politische Teilhabe ein wichtiger Bestandteil der Durchsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Im Sinne der Chancengerechtigkeit sind damit vor allem Mitwirkungschancen im Prozess der politischen Willensbildung sowie Teilhabe und Partizipation an demokratischen Prozessen, vor allem auf der lokalen Ebene verbunden. Politische Mitwirkungschancen sind in diesem Konzept dementsprechend als „bridging social capital“ einzuordnen, besitzen also eine Strahlkraft auf die gesamte Gesellschaft, während sich soziale Teilhabe eher innerhalb bestimmter, voneinander abgegrenzter Gruppen als Form des sozialen Lebens stattfindet. Beide sollten voneinander unabhängig wahrnehmbar sein.

Die Operationalisierung der politischen Mitwirkungschancen ist besonders auf lokaler Ebene nur schwer zu vollziehen. Die Enquete-Kommission des Bundestags hat sich im Bereich der Freiheit und demokratischen Teilhabe in Ermangelung einer besser geeigneten Möglichkeit auf den Indikator „Voice & Accountability“ festgelegt, einen von der Weltbank erhobenen aggregierten Indikator, der sich aus mehreren Teilindikatoren zusammensetzt (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 261 f.). Weil der Indikator aber selbst für Fachleute nur schwer zu verstehen und seine Berechnung intransparent sei sowie außerdem zu einem großen Teil auf der Einschätzung von Experten beruht, deren Kompetenz und Objektivität nicht ausreichend hinterfragt sei, wird dieser Indikator vielfach kritisiert (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2013: 282 und 300). Die Berechnung erfolgt zudem nur auf Bundesebene, eine regionale Erhebung gibt es nicht und wäre extrem aufwendig. Der Indikator erscheint aus diesen Gründen ungeeignet.

Die Wahlen sind das wohl wichtigste demokratische Instrument der Bürger. Die Beteiligung an Wahlen misst direkt die Partizipation an der demokratischen Willensbildung. Weil die Möglichkeit zur Wahl aber jedem erwachsenen deutschen Staatsbürger zur Verfügung steht und auch Möglichkeiten zur Beteiligung bestehen, die keine Mobilität am Wahltag voraussetzen, bestehen keine räumlichen Differenzen in der Chancengerechtigkeit. Die Wahlbeteiligung ist daher kein optimal geeigneter Indikator zur Bewertung der Verteilung von Chancen. Gleichzeitig kann die Entwicklung der Wahlbeteiligung aber ein Anzeichen für zunehmende Entfremdung von der institutionellen Politik und damit der demokratischen Desintegration sein. Dies kann durchaus räumliche Differenzen aufweisen und kommt als Indikator in Frage.

Als „Good Governance“ wird kurz gesagt der Versuch bezeichnet, die Legitimität staatlichen Handelns unter anderem durch die Öffnung der politischen Entscheidungsfindung, erhöhte Transparenz und stärkere Bürgerorientierung zu erhöhen (vgl. HAMEDINGER 2010: 23). Damit soll das Verhältnis von Bürger und Staat verbessert werden. Es erscheint also sinnvoll, „Good Governace“ als ein Teil demokratischer Teilhabe aufzunehmen. Leider gibt es keinen geeigneten Indikator. Bisherige Versuche, dies zu ändern, wie etwa der Bertelsmann-Transformation-Index (vgl. DONNER et al. 2016) unterliegen ähnlichen Schwierigkeiten in Objektivität und Nachvollziehbarkeit wie der „Voice & Accountability“-Indikator. Sie beziehen sich konzeptionell stärker auf die demokratische Situation in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die Chance auf Einflussnahme und Partizipation an der gesellschaftlichen Meinungsbildung ergibt sich neben der Teilnahme an Wahlen durch ehrenamtliche Arbeit in Zusammenschlüssen verschiedener Art (Verbände, soziale Einrichtungen, politische Parteien, Nachbarschaftshilfe). Der Umfang dieser Arbeiten könnte daher einen weiteren Teilhabeindikator darstellen. Die Anzahl der Mitglieder in politischen Parteien könnte über die Ortsverbände erhoben werden. Den Umfang ehrenamtlicher Arbeit zu

messen, wie DIEFENBACHER (2009: 64) im Rahmen der Bewertung von Agenda 21 Prozessen vorschlägt, ist schwieriger. Dort wird vorgesehen, die Anzahl der geleisteten Stunden nachträglich aus den Unterlagen der Verbände zu protokollieren, was allerdings in diesem Fall vollständige Unterlagen aus allen ehrenamtlichen Zusammenschlüssen Bayerns voraussetzt. Der Aufwand dafür wäre aber erheblich und das Verfahren auch dann fehleranfällig, wenn es für zukünftige Erhebungen vereinfacht würde. Bürgerinitiativen sorgen zwar häufig für direkte Demokratie vor allem auch auf lokaler Ebene, sind aber gleichzeitig ein Zeichen für Unzufriedenheit mit den politischen Entscheidungsträgern und daher ebenfalls weniger geeignet.

Es zeigt sich also, dass es keinen uneingeschränkt guten Indikator zur Operationalisierung der politischen Mitwirkungschancen gibt. Die Wahlbeteiligung auf den verschiedenen politischen Ebenen sowie deren Entwicklung ist der einzige Indikator, der Datenverfügbarkeit und eine gewisse, wenn auch keine uneingeschränkt gute, Aussagekraft besitzt. Aus diesem Grund wählt auch die OECD den Indikator Wahlbeteiligung als einzigen Indikator für zivilgesellschaftliche Teilhabe (vgl. OECD 2014b: 64).

7.1.3 Verfahrensgerechtigkeit

Auf die Entwicklung eigener Indikatoren zur Messung der Dimension der **Verfahrensgerechtigkeit** wird an dieser Stelle verzichtet. Zum einen werden wesentliche Freiheits- und Partizipationsrechte gesetzlich übergeordnet und allgemein gültig geregelt und sollten sich damit auch in ihrer Anwendung innerhalb der bayerischen Landkreise nicht unterscheiden. Zum anderen sind Instrumente zur Herstellung der Verfahrensgerechtigkeit bei der Umsetzung des Staatszieles auch erst noch zu entwickeln. Partizipationsmöglichkeiten zur Mitgestaltung von Qualitäten der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene, die vielfach über die Ausgestaltung von formellen und informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben praktiziert werden, können aber in ihrer Qualität und Wirksamkeit bisher nicht über Indikatoren erfasst werden. An dieser Stelle sehen wir noch erheblichen weiteren Forschungs- und Gestaltungsbedarf.

7.1.4 Generationengerechtigkeit

Ein wesentlicher Aspekt der **Generationengerechtigkeit** ist die ökologische Tragfähigkeit der Lebensweise. Um diese abzubilden, entwickelten WACKERNAGEL/REES das Konzept des ökologischen Fußabdrucks (vgl. WACKERNAGEL/REES 1997). Sie gehen davon aus, dass die Biokapazität der Erde natürlich begrenzt ist, weil auch ihre Fläche nicht unendlich ist und es damit eine natürliche Tragfähigkeitsgrenze für Emissionen aller Art gibt. Der Indikator misst also den durch unsere Lebensweise verursachten Ressourcenverbrauch und Ausstoß von Emissionen und vergleicht dies mit der natürlichen Kapazität der Erde, indem dies auf eine Fläche umgerechnet wird. Auf diese Weise ist der ökologische Fußabdruck der optimale Indikator für die ökologische Generationengerechtigkeit unserer Lebensweise. Bisher wird der ökologische Fußabdruck aufgrund seiner komplexen Berechnungsweise lediglich auf Ebene der Nationalstaaten berechnet. In Bayern wurde er 2012 einmalig berechnet und lag bei 4,2 gha (global hektar) pro Person, ökologisch verträglich wären bis zu 1,8 gha. Das heißt, die Lebensweise in Bayern belastet die ökologischen Ressourcen um das 2,3-Fache der natürlichen Kapazitäten. Mit 70 Prozent macht der Verbrauch fossiler Energieträger den größten Anteil des bayerischen Fußabdrucks aus (vgl. KLEBEL 2012: 5). Wenn Berechnungen auch auf Landkreisebene stattfinden würden und die exakte Berechnung transparenter erfolgen würde, dann wäre der ökologische Fußabdruck als alleiniger Umweltindikator für die Betrachtung der Generationengerechtigkeit auch im Kontext der gleichwertigen Lebensverhältnisse haltbar. Da diese Berechnungen jedoch nicht zur Verfügung stehen, wird zunächst auf aussagekräftige Indikatoren aus Einzelbereichen zurückgegriffen.

Einer davon ist die Flächeninanspruchnahme. Die massive Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche führt dazu, dass immer mehr in Naturflächen eingegriffen wird. Besonders die Ausweisung von neuen

flächenextensiven Bau- oder Gewerbegebieten ist dafür verantwortlich. Durch die Versiegelung von Flächen wird unmittelbar in den Naturhaushalt eingegriffen. Wasser kann schlechter ablaufen, insbesondere der Bau von Straßen und Wegen führt zur Zerschneidung von Lebensräumen, außerdem steigt die Lärm- und Schadstoffbelastung. Die Generationengerechtigkeit findet sich daher explizit in §1 (5) des Baugesetzbuches. Aus ihr leitet sich dort der Entwicklungsgrundsatz der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung ab. Das heißt, Kommunen sollen vorrangig Leerstands- und Nachverdichtungspotentiale in den Ortskernen nutzen, ohne dabei neue Flächen „auf der grünen Wiese“ zu beanspruchen. Der Indikator muss also die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitverlauf betrachten. Dafür benötigte Daten liegen von 2008 bis 2013 vor. Die Betrachtung eines Zeitraums von (mindestens) 10 bis 15 Jahren wäre auf Grund der größeren Aussagekraft sinnvoller. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung setzt das Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf einen Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Bundesgebiet von unter 30 ha pro Tag zu reduzieren (vgl. DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG 2011: 29). Umgerechnet auf den Bevölkerungsanteil Bayerns entspräche dies einem Flächenverbrauch von unter 5 ha am Tag in Bayern bzw. einem jährlichen Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche von maximal 1,33 m² pro Einwohner. Beim Betrachtungszeitraum von 5 Jahren liegt der Zielwert der Kreise also bei einem Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche von höchstens 6,65 m² pro Einwohner innerhalb dieses Zeitraums.

Der zweite vorgeschlagene Indikator betrachtet eine ähnliche Dimension. Unzerschnittene verkehrsarme Räume sind Räume mit einer Mindestgröße von 100 Quadratkilometern, die nicht durch stark befahrene Straßen (>1000 Kfz/Tag), Bahnlinien oder flächenhafte Bebauung zerschnitten werden. Diese Infrastrukturen wirken als Barriere für Tier- und Pflanzenarten, die dadurch in ihrem Lebensraum beschnitten werden. Sie dienen damit als Freiraum für verschiedene Ökosysteme, die dort kaum durch menschliche Siedlungen oder Infrastrukturen gestört werden. Unzerschnittene verkehrsarme Räume sind eine endliche Ressource, die durch die hohe Flächeninanspruchnahme gefährdet wird und nur unter sehr großem Aufwand wiederhergestellt werden kann. Der Erhalt der naturräumlichen Ressourcen kann also an dieser Kennzahl festgemacht werden.

Da der Verbrauch von fossilen Energieträgern den größten Anteil am ökologischen Fußabdruck ausmacht, ist es sinnvoll, auch diesen Aspekt näher zu betrachten. Weil die Rohstoffe, die wir im täglichen Leben verwenden, natürlich begrenzt sind, muss auf deren sparsame Nutzung geachtet werden. Rohstoffe, die heute verbraucht werden, stehen in der Zukunft nicht mehr zur Verfügung, die Übertragung der heutigen Lebensverhältnisse in die Zukunft wird also unmöglich, wenn der heutige Verbrauch zu hoch ist. Ein Indikator, der den effizienten Einsatz von Energieträgern misst, ist die Energieproduktivität. Sie misst die Wirtschaftsleistung pro eingesetzter Energiemenge (vgl. DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG, 2011: 64). Analog dazu kann auch die Rohstoffproduktivität, also die Wirtschaftsleistung im Verhältnis zu den eingesetzten Rohstoffen betrachtet werden. Ziel der Bundesregierung ist es, die Energieproduktivität bis 2020 im Vergleich zu 1990 zu verdoppeln (ebd.). In Bayern ist die Energieproduktivität zwischen 1991 und 2013 um 34 Prozent gestiegen (vgl. ARBEITSKREIS UMWELTÖKONOMISCHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER 2016). Dies liegt allerdings stärker an der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts als an der Einsparung eingesetzter Ressourcen. Berechnungen zur Energie- oder Rohstoffproduktivität auf Landkreisebene scheitern bisher an der Verfügbarkeit des Gesamtenergieverbrauchs auf dieser Ebene.

In die gleiche Richtung geht die Betrachtung des Anteils der erneuerbaren Energieträger. Diese schonen die begrenzten vergänglichen Ressourcen wie Öl oder Gas und vermindern zudem die Treibhausgasemissionen. Zu betrachtende Energieträger sind die Solarenergie, Windenergie, Biomasse, Wasserkraft und Geothermie. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, dass bis 2020 18 Prozent der verbrauchten Energien und 35 Prozent des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien gewonnen werden sollen (vgl. DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG 2011: 69). Dies kann also als Zielwert genommen

werden. Verlässliche Daten liegen nur für den Anteil der erneuerbaren Energien am Stromverbrauch durch das bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie vor, darum muss diese kleine Einschränkung hingenommen werden. Die Produktion erneuerbarer Energien hat für die Kommunen zudem den Vorteil, dass eine regionale Energieautarkie hergestellt werden, unter Umständen sogar in andere Regionen exportiert und darüber eine hohe regionale Wertschöpfung insbesondere in ländlichen Regionen erzielt werden kann. Mit Hilfe von Bürgerenergiegenossenschaften können sich auch Einzelpersonen daran beteiligen. Die Energiewende fördert also auch die sozioökonomische Entwicklung und reduziert die Abhängigkeit von großen Energiekonzernen und fossilen Energieimporten. Durch gesetzliche Regelungen wie die 10-H-Regel, die die Anzahl möglicher Standorte für Windkraftanlagen gegen null reduziert, wird die Energiewende in Bayern allerdings durch den Gesetzgeber behindert.

Der Verkehr ist ein wesentlicher Aspekt der Schutz der Umweltressourcen. Der motorisierte Individualverkehr macht den mit Abstand größten Teil der Abgasemissionen durch Verkehr aus. Der ÖPNV ist als Beförderungsmittel für größere Personenmengen dagegen deutlich umweltschonender. Das Ziel muss daher sein, den PKW-Verkehr möglichst gering zu halten und den Anteil von ÖPNV und Radverkehr am Gesamtverkehr zu erhöhen. In Deutschland wurden 2013 68 Prozent der Personenkilometer mit dem PKW als Fahrer oder Mitfahrer zurückgelegt, dagegen nur 23 Prozent mit dem ÖPNV (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 2016: 342). Daten auf Ebene der Landkreise müssten allerdings noch erhoben werden. Um die Nachhaltigkeit des Verkehrsverhaltens dennoch zu überprüfen, kann hilfsweise die PKW-Dichte pro Einwohner herangezogen werden, die Rückschlüsse darauf zulässt, ob Wege in der Region vorwiegend mit dem Auto oder anderen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden. Wenn die aktuellen Initiativen zur Stärkung von Elektroautos tatsächlich gewinnbringend umgesetzt werden, dann kann zukünftig auch der Anteil der Elektroautos positiv in den Indikator aufgenommen werden, sofern diese zum größten Teil mit Strom aus erneuerbaren Ressourcen angetrieben werden.

Neben Aspekten des Umweltschutzes sind zwei weitere Aspekte zu diskutieren. Zum einen die bereits unter Gesundheit angesprochene Möglichkeit, ein gesundes und langes Leben zu führen. Durch einen solchen Indikator soll erkannt werden, ob in einer Region Gefährdungen vorliegen, die eine Verkürzung des Lebens begünstigen. Dies können zum Beispiel Schadstoffbelastungen oder ähnliche gesundheits-schädliche Faktoren oder die Häufung von Unfällen mit Todesfolge sein. Potenzielle Indikatoren sind die Lebenserwartung, die Rate der vorzeitigen Sterblichkeit oder der EUROSTAT-Indikator „gesunde Lebensjahre“ (auch „behinderungsfreie Lebensjahre“). Welcher dieser Indikatoren der geeignetste ist bedarf einer genaueren Prüfung.

Als letzter Indikator der Generationengerechtigkeit wird eine ökonomische Dimension aufgenommen. Darin soll die Nachhaltigkeit der regionalen Wirtschaft anhand ihrer objektiven Anfälligkeit für Krisen bewertet werden. Dies steht innerhalb des Resilienz-Konzeptes, auf das an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll. Die Wirtschaft einer Region kann dann als besonders vulnerabel angesehen werden, wenn viele der Arbeitnehmer einer Region in demselben Unternehmen oder derselben Branche arbeiten. So entstehen Abhängigkeiten der Region von einzelnen Akteuren. Gerät dieses Unternehmen dann in eine Krise, dann hat dies große Auswirkungen auf die gesamte Region. Eine breite wirtschaftliche Basis ist daher im Sinne der Generationengerechtigkeit vorteilhafter, weil keine Abhängigkeiten entstehen. Außerdem wird die Gefahr wirtschaftliche lock-ins gemindert, die ihrerseits die wirtschaftliche Entwicklung hemmen und Krisen auslösen können. Um die Branchenverteilung und sich daraus ergebende Gefahren empirisch darzustellen, verwendet AGIPLAN den Anteil der Personen, die in den fünf beschäftigungsstärksten Branchen tätig sind. Dies kann darstellen, wie abhängig die Region von diesen Branchen ist. Um jedoch die Branchenkonzentration detaillierter darzustellen, wird vorgeschlagen, den Herfindahl-Hirschman-Index, der eines der wichtigsten statistischen Konzentrations-

maße ist, zu verwenden (vgl. dazu: HEDDERICH/ SACHS 2012: 105). Unter Verwendung der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftssektoren kann der Konzentrationsindex für jeden Landkreis berechnet werden.

7.2. Die Indikatoren im Überblick und das Visualisierungskonzept

7.2.1 Die Indikatoren im Überblick

Die vorgenommenen intensiven Betrachtungen zu den einzelnen Themenfeldern der Gerechtigkeitsdimensionen ermöglichen es nun einen Indikatorenkatalog aufzustellen, der all diese Überlegungen aufgreift und zusammenfasst. In einem ersten Versuch wird folgender Indikatorenkatalog vorgeschlagen:

Tabelle 29: Vorschlag für ein Indikatorenset zur Messung räumlicher Gerechtigkeit

Nr	Gerechtigkeitsdimension	Teilbereich	Indikator	Messwert	
12	Verteilungs- gerechtigkeit	Wirtschaft und Arbeit	Bruttoinlandsprodukt Beschäftigungsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliches BIP je Erwerbstätigem Entwicklung der SV-Beschäftigten je 1.000 Einwohner in den vergangenen 10 Jahren 	
3				Einkommen	Verfügbares Haushaltseinkommen
4		Soziale Gerechtigkeit		Einkommensverteilung	<ul style="list-style-type: none"> 90/10 Relation der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen
5		Gesundheits- versorgung		Ärztedichte	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der Allgemeinärzte je 1.000 Einwohner
6				Arztinfrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche Distanz bis zum nächstgelegenen Allgemeinarzt
7		Kommunikationsinfrastruktur		Breitbandqualität	<ul style="list-style-type: none"> Breitband-Verbindungsqualität, die für jeden Haushalt der Region mindestens zur Verfügung steht
8		Erreichbarkeit von Nahver- sorgungsein- richtungen		Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche Distanz/ Fahrzeit zum nächstgelegenen Supermarkt/ Discounter
9				Erreichbarkeit von Grundschulen	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche Distanz/ Fahrzeit zur nächstgelegenen Grundschule
10				Zugang zum ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche Distanz zur nächstgelegenen ÖPNV-Haltestelle, an der mindestens 5 Fahrtenpaare täglich verfügbar sind
11		Soziale Infrastruktur		Kita-Plätze	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen pro Einwohner bis 6 Jahren
12				Plätze für Senioren	<ul style="list-style-type: none"> Plätze in Einrichtungen für ältere Menschen pro Einwohner ab 65 Jahren
13		Wohnen		Wohnkosten	<ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche Preise pro qm² für Mietwohnungen
14		Umwelt		Grün- und Erholungsflächen	<ul style="list-style-type: none"> Anteil von Grün- und Erholungsflächen an der Gesamtfläche
15		Sicherheit und Rettung		Feuerwehr und Rettungsdienste	<ul style="list-style-type: none"> Anteil der Räume in dem die Erreichbarkeit durch Feuerwehr bzw. Rettungsdienst nicht innerhalb von 15 Minuten gewährleistet werden kann
16				Straßenkriminalität	<ul style="list-style-type: none"> Fälle von Straßenkriminalität je 1.000 Einwohner

17	Chancengerechtigkeit	Bildung	Schulabgänger ohne Abschluss	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern nach Wohnort der Schüler
18			Schulabgänger mit Hochschulreife	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Schulabgänger mit Hochschulreife an den Schulabgängern nach Wohnort der Schüler
19			Entfernung zu Schulen	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche Entfernung/ Fahrzeit zu Grundschulen und weiterführenden Schulen
20		Arbeitsmarkt	Unterbeschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Quote der Unterbeschäftigten an den Erwerbspersonen
21			Langzeitarbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der langzeitarbeitslosen Personen (> 1 Jahr) an den erwerbslosen Personen
22			Akademikerquote	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Beschäftigten mit akademischem Berufsabschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
23			Ausbildungsplätze	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungsplätze je 1.000 Nachfrager
24			Pendlerquote	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Arbeitnehmer, deren Fahrtzeit zum Arbeitsplatz mehr als 30 Minuten beträgt
25			Gleichstellung	Quote der beschäftigten Frauen
26		Einkommensdifferenz	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommensdifferenz zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen 	
27	Mobilität/ Verkehrsinfrasturktur		ÖPNV-Qualität	<ul style="list-style-type: none"> • Fahrzeugkilometer des öffentlichen Personennahverkehrs je Einwohner
28			Fahrzeit zu Autobahnen	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche PKW-Fahrzeit zur nächsten BAB-Anschlussstelle
29			Fahrzeit zu Bahnhöfen	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschn. Fahrzeit mit dem ÖPNV zum nächsten Regional- oder Fernverkehrsbahnhof
30	Regionales Entwicklungspotential		Kommunale Steuereinnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Steuereinnahmen je Einwohner
31			Anteil Beschäftigter in F&E	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Beschäftigten in Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen an den Gesamtbeschäftigten
32			Wanderungssaldo junger Menschen	<ul style="list-style-type: none"> • Binnenwanderungssaldo der 18-30 jährigen je 1.000 Personen dieser Bevölkerungsgruppe
33	Demographie		Einwohnerentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerentwicklung in den vergangenen 20 (10) Jahren
34			Einwohnerprognose	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerprognose der nächsten 20 (10) Jahre
35			Durchschnittsalter	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittsalter der Bevölkerung
36		Politische Mitwirkungschancen	Wahlbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei dem
37	Generationengerechtigkeit	Flächeninanspruchnahme	Jährliche Flächeninanspruchnahme	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner oder ökologischer Fußabdruck der Region

38	Erhalt naturräumlicher Ressourcen	Unzerschnittene verkehrsarme Räume	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil unzerschnittener verkehrsarmer Räume an der Gesamtfläche
39	Erneuerbare Energien	Anteil erneuerbarer Energien	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch
40	Nachhaltiger Verkehr	Verkehrsanteil des ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehrsaufkommens
41	Möglichkeit zur gesunden Lebensweise	Lebenserwartung bzw. Gesundheitsrisiken	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenserwartung bei Geburt oder „gesunde Lebensjahre“ mit 50 (65) Jahren oder Anzahl der Todesfälle von Menschen unter 65 Jahren auf 100.000 Menschen derselben Altersgruppe
42	Ökonomische Vulnerabilität		<ul style="list-style-type: none"> • Herfindahl-Hirschman-Index der lokalen Branchenverteilung an der lokalen Wirtschaftsleistung

Quelle: eigener Entwurf; Miosga und Wardenburg

Nicht alle der oben diskutierten Indikatoren, die für die Operationalisierung der vier Gerechtigkeitsdimensionen erforderlich wären, werden heute bereits in der gewünschten Qualität durch statistische Stellen erfasst. Dies wäre in der Zukunft wünschenswert. Zudem sollte der hier entwickelte erste Vorschlag zur Messung der räumlichen Gerechtigkeit fachlich diskutiert und weiterentwickelt werden.

7.2.2 Ergänzende Messung der subjektiven Lebenszufriedenheit

Zusätzlich zum vorgelegten Indikatorenkatalog wird vorgeschlagen, den Aspekt der Subjektperspektive und der Lebenslagen weiterzuentwickeln. Dazu sollte die subjektiv empfundene Lebensqualität in ausreichender Tiefenschärfe untersucht werden.

Die Berücksichtigung der subjektiven Lebensqualität und eine Aufnahme dieses Aspekts in ein Monitoring-System zur Beobachtung und Messung der räumlichen Gerechtigkeit orientieren sich unter anderem an der Glücksforschung. Die subjektive Lebenszufriedenheit als Indikator gibt an, wie Menschen die Frage nach der empfundenen Zufriedenheit mit dem eigenen Leben anhand einer Skala beantworten. Unterschiede in den Regionen lassen dann darauf deuten, dass die Lebensqualität in Regionen höher sein muss, in denen die Zufriedenheit mit dem eigenen Leben höher ist. Ein subjektiver Indikator kann dann im Vergleich mit anderen Regionen auch die empfundene Gerechtigkeit zwischen den Regionen genauso wie mögliche Differenzen zwischen der objektiv messbaren Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der empfundenen Lebensqualität darstellen.

Vor allem in der amerikanischen Forschung ist die subjektive Lebenszufriedenheit als Indikator sehr beliebt, da er Aussagen über das Zusammenspiel aller wichtigen Teilbereiche der Lebensqualität machen kann. (vgl. STEIGER 2011: 5). Die empfundene Lebenszufriedenheit orientiert sich nicht ausschließlich am damit verbundenen Lebensstandard. So haben Studien gezeigt, dass die subjektive Lebenszufriedenheit extrem von objektiven Bewertungen abweichen kann (ebd.: 5). So verbleibt die Lebenszufriedenheit in Westdeutschland seit den 1970er Jahren etwa konstant, während sich der Lebensstandard in der Zeit deutlich entwickelt hat (vgl. PRIEM/SCHUPP 2014: 1002). Objektive Messkriterien können daher durch die subjektive Lebenszufriedenheit nicht ersetzt werden.

7.2.3 Ein mögliches Visualisierungskonzept

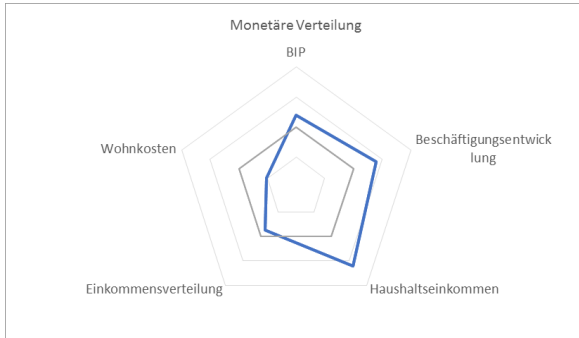
Die Vergleichbarkeit der Regionen ergibt sich aus der Betrachtung der einzelnen Themenindizes. Zur Erleichterung der Vergleichbarkeit wird an dieser Stelle vorgeschlagen die Ergebnisse der jeweiligen Teildimensionen anhand von Netzdiagrammen darzustellen. Für jede betrachtete Region entstehen

auf diese Weise mehrere Diagramme, die den Dimensionen der Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und der Generationengerechtigkeit entsprechen und die Ausprägung der Indikatoren der jeweiligen Unterbereiche dementsprechend anzeigen können.

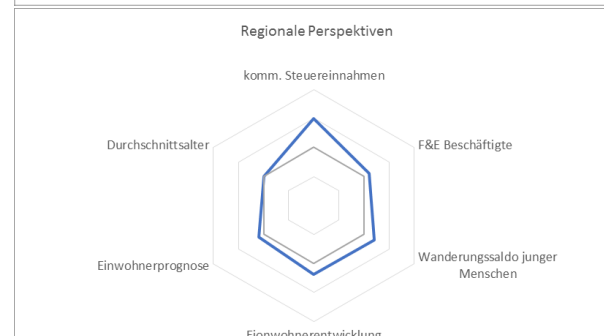
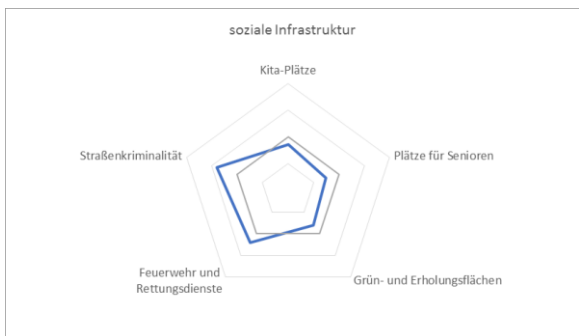
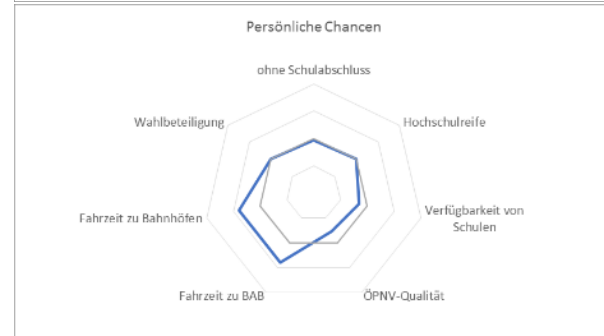
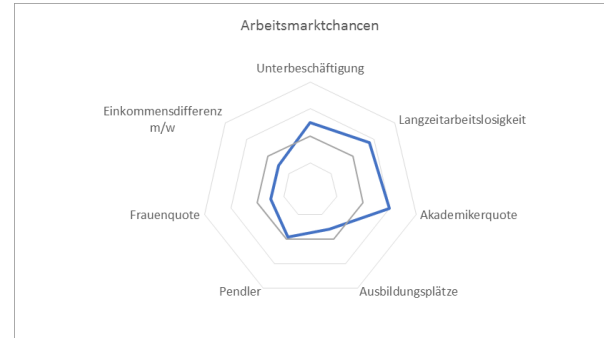
Ein Vorteil dieser Darstellung liegt in der einfachen Erfassung des Ergebnisses. Eine Gesamtverrechnung aller Indikatoren ist nicht nötig. Der Vergleich zu anderen Region sowie dem Durchschnitt aller Regionen ist innerhalb der Visualisierung problemlos möglich, indem sie zusätzlich in das Diagramm aufgenommen werden. Mit dieser Methode fällt es also anhand der entstehenden Abbilder leicht, sowohl die Gesamtsituation einzuschätzen als auch differenziert Stärken und Schwächen der untersuchten Region zu erkennen und damit Handlungsansätze zu identifizieren. Sie ist daher aussagekräftiger als ein Gesamtindex. Die genaue Interpretation der Ergebnisse bleibt aber dem Betrachter überlassen. Im optimalen Fall können sogar sich wiederholende Muster und damit verschiedene Raumtypen identifiziert werden, die gemeinsame Stärken, aber auch gemeinsame Problembereiche haben. Die Gefahr dabei, geodeterministische Abbilder zu schaffen, ist durch die detaillierte Gegenüberstellung objektiver Stärken und Schwächen der Regionen möglichst gut gebannt.

Zukünftig könnte der Abruf der Ergebnisse eines vorgenommenen Monitorings mit Hilfe eines Webtools so gelöst werden, dass die Ergebnisse digital anhand einer interaktiven Karte dargestellt werden, in denen die regionalen Ergebnisse gezielt vom Rezipienten aufgerufen und verschiedene Teilräume und den entstehenden Netzdiagrammen direkt miteinander verglichen werden können.

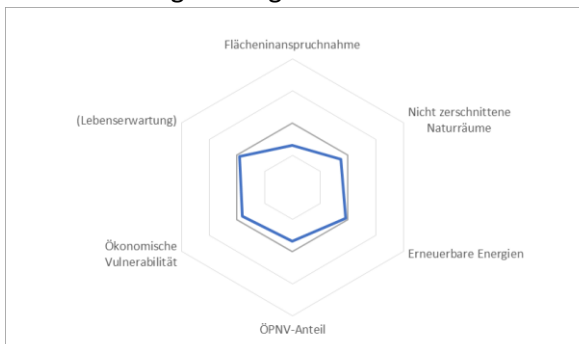
Verteilungsgerechtigkeit



Chancengerechtigkeit



Generationengerechtigkeit



Verfahrensgerechtigkeit

bisher nur ein Indikator in der Diskussion
– Tabellarisch abbildbar

Abb. 22: Darstellungsvorschlag der Ergebnisse – Visualisierungskonzept

Quelle: eigener Entwurf; Miosga und Wardenburg

7.3 Die Analyse disparitärer sozioökonomischer und räumlich-regionaler Strukturen zu Gerechtigkeitsaspekten

Vorherige Kapitel widmen sich der Erörterung der Begrifflichkeiten im Kontext gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen und thematisieren verschiedene Ansätze zur Messung „Räumlicher Gerechtigkeit“. Das folgende Kapitel widmet sich der Analyse disparitärer sozioökonomischer und räumlich-regionaler Strukturen zu Gerechtigkeitsaspekten in Bayern mit Hilfe zur Verfügung stehender Datenbestände. Basierend auf den Vorüberlegungen in Kap. 2 bis 7.2 wird die Situation in den Regionen Bayerns mittels Indikatoren in einem Atlas visualisiert, neue Wege der statistischen Aufarbeitung des Themas aufgezeigt sowie die Grenzen der Darstellung mittels verfügbarer Daten dargestellt. Den Abschluss bildet ein Blick auf raumanalytische Verfahren, welche das Analysespektrum erweitern können und damit die Erfassung von Lebensbedingungen in Bayern transparenter machen.

7.3.1 Datenverfügbarkeit und -qualität

Aussagekräftige Analysen setzen ausreichende Datenquellen voraus, um sozioökonomische und räumlich-regionale Strukturen abbilden zu können.

Für die räumliche Darstellung von gleichwertigen Lebensbedingungen und Arbeitsverhältnissen existiert ein breites Spektrum an frei zugänglichen und kostenpflichtigen Datenquellen. Um daraus kontextspezifische Informationen zu generieren, sind diese Quellen allerdings unterschiedlich geeignet.

Um Lebensbedingungen auf räumlicher Ebene abzubilden, ist es notwendig, dass das vorhandene Datenspektrum einen adäquaten räumlichen Bezug aufweist. Grundsätzlich gilt: je kleiner die Maßstabsebene, desto präziser können die Verhältnisse in den Regionen Bayerns charakterisiert werden. Eine flächendeckende Beurteilung ist zudem nur mit vollständigen Datensätzen möglich. Weitere wichtige Anforderungen sind insbesondere die Aktualität des Datenmaterials, die Möglichkeit der Weiterverarbeitung und die kontextspezifische Verwertbarkeit.

Für den vorliegenden Atlas wurden zunächst Geobasisdaten herangezogen, die verschiedene administrative Ebenen von Gemeinden, Landkreisen, Regierungsbezirken, Bundesländern und Ländern abbilden und somit eine räumliche Zuordnung ermöglichen. Diese Daten werden von der Landesvermessungsverwaltung kostenlos zur Verfügung gestellt. Darauf aufbauend bieten die bayerischen Behörden Geofachdaten an, die detaillierte Informationen, wie zum Beispiel zur Flächennutzung, liefern.

Als für den Kontext zentrale Datenlieferanten sind die statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt zu nennen. Durch die GENESIS-Datenbank¹⁷ und durch den Webaufruf des Zensus 2011¹⁸ können Daten zu verschiedenen Themen mit Raumbezug abgerufen werden. Einen dynamischen Abruf von Daten lässt auch die INKAR-Datenbank¹⁹ zu. Hier werden die Daten bereits als Indikatoren vorgehalten, die zeitlich, räumlich und thematisch ausgewählt und als Tabelle oder Karte ausgegeben werden können. Als zusätzliche Datenquellen „gibt es noch die Deutsche Städtestatistik, den Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V., die Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune oder auch Demographiemonitor, Stadtumbaumonitoring, KomStat, KOSTAT-DST, Deutsche Statistische Gesellschaft, Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, das

¹⁷ GENESIS-Online ist eine Datenbank, die tief gegliederte Ergebnisse der amtlichen Statistik bereithält und den Bürgern individuelle Recherchen und den Online-Abruf der Daten ermöglicht. Registrierten Nutzern von GENESIS-Online (Bayern) stehen zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten zur Verfügung. Vgl. <https://www.eap.bayern.de/informationen/leistungsbeschreibung/655202119433>, letzter Zugriff: 03.01.2017

¹⁸ Vgl. <https://ergebnisse.zensus2011.de/>, letzter Zugriff 03.01.2017

¹⁹ Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2016

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, die Innerstädtische Raumbearbeitung des BBR (IRB-BBR), welche [...] Primär- und Sekundärdaten vorhalten. Auf europäischer Ebene können Daten beispielsweise von der International Labour Organization (ILO) (englisch) oder Eurostat (Urban Audit in English) bezogen werden.“ (HÖCHT 2016: 74) Das Statistische Bundesamt pflegt eine Liste²⁰ zum Auffinden von statistischen Daten auf Bundes- und Landesebene, europäischer Ebene und auf internationaler Ebene. Darüber hinaus werden Kooperationen mit Unternehmen und Verbänden aufgezeigt. Supranationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation WHO und Eurostat sind weitere Lieferanten von Daten.²¹ Auch diese Datenquellen bieten Tabellen zum Herunterladen an oder visualisieren Daten innerhalb von Karten. Besondere Erwähnung soll an dieser Stelle der Strukturdatenatlas UrbanAuditD²² für die Thematik der Städtestatistik finden, der neben der Auswahl und Darstellung von Indikatoren Streu- und Säulendiagramme aus gibt.

Diese Vielzahl an Datenquellen bildet ein facettenreiches Grundgerüst für die Erfassung von gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Eine möglichst kleinräumige Maßstabsebene und ein möglichst aktueller Erfassungszeitpunkt sind dabei die Grundvoraussetzung.

Nach Abwägung hinsichtlich Maßstabsebene, Verfügbarkeit, Aktualität, kontextspezifischer Verwertbarkeit und den Optionen der Weiterverarbeitung wurde sich im vorliegenden Kontext zumeist aus Fachdatenbeständen des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung (LfStAD) und der Datenbank GENESIS des statistischen Bundesamtes bedient. Hier wird ein breites Spektrum thematischer Daten bis auf Kreisebene, z.T. bis auf Gemeindeebene vorgehalten. Einzig bei der Aktualität (31.12.2015 oder älter) werden die Daten des LfStAD vereinzelt von denen des Statistischen Bundesamts (DESTATIS: z.T. 2016) übertroffen. Diese in Einzelfällen aktuelleren Daten stehen jedoch nur auf Länderebene zur Verfügung und bieten sich deshalb nicht für kleinräumige Analysen an.

Auch hinsichtlich der Weiterverarbeitung der Daten wurde das Angebot des LfStAD als am geeignetsten für den Kontext eingestuft. Die Daten sind in Tabellen in gängigen .csv-²³, .xls²⁴- und PD-Formaten²⁵ herunterladbar. Für die dynamisch und individuell erstellten Ergebnisse ist das Herunterladen als PDF nicht möglich. Die Kartendarstellung ist als Druckversion im PD-Format oder als .svg²⁶-Datei verfügbar. Die in der Kartendarstellung verwendeten numerischen Werte können tabellarisch angezeigt werden. Dies ermöglicht die Übertragung in eine text-Datei und somit die Weiterverarbeitung in einer Berechnungssoftware bzw. in einem Geoinformationssystem.

²⁰ <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/LinksUebersicht.asp>, letzter Zugriff: 20.12.2016

²¹ <http://www.who.int/en/>, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/>, letzter Zugriff: 27.12.2016

²² <http://apps.mannheim.de/urbanaudit/strukturdatenatlas/>, letzter Zugriff: 27.12.2016

²³ Comma-separated Values (deutsch: Kommagetrennte Werte): Aufbau einer Textdatei zur Speicherung strukturierter Daten, bei der die Trennung von Werten über das Setzen eines Kommas erfolgt.

²⁴ Excel Spreadsheet: Basisdateiformat der Microsoft Excel Softwarelösung für Tabellenkalkulation.

²⁵ Portable Document Format (deutsch: portables Dokumentenformat) der Fa. Adobe Systems. Plattformunabhängiges Dateiformat, das dem Leser die von Autor festgelegte Formatierung anzeigt.

²⁶ Scalable Vector Graphics (Skalierbare Vektorgrafik): Zur Darstellung von zweidimensionalen Vektorgrafiken im Browser.

Auf Grundlage einer erleichterten Weiterverarbeitung wurde zudem auf Daten der Zensus-2011-Datenbank zurückgegriffen. Diese Plattform lässt eine automatisierte Generierung von thematischen Karten bis auf Gemeindeebene zu. So lassen sich Zusammenhänge schnell erkennen und eine Vorauswahl treffen. Die in der Kartendarstellung verwendeten numerischen Werte können außerdem tabellarisch angezeigt werden. Dies ermöglicht die Übertragung in eine Text-Datei und somit wiederum die vereinfachte Weiterverarbeitung in einem GIS. Obwohl die Zensusdaten thematisch für den Kontext oftmals als passend einzustufen sind, haben sie hinsichtlich der Aktualität einen deutlichen Nachteil. Die Momentaufnahme der Situation im Jahr 2011 lässt nur Analysen und Rückschlüsse über diesen Zeitraum zu. Obwohl der Zensus 2011 die Basis für die Bevölkerungsfortschreibung der Statistischen Landes- und Bundesämter ist, werden diese Fachdaten (z.B. Alleinerziehendenquote) nicht fortgeschrieben. Dies verhindert eine Analyse über größere Zeiträume und schränkt damit die Verwendbarkeit des Zensus 2011 für die Messbarkeit von gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnissen ein.

7.3.2 Indikatoren und Indikatorensets

Um Lebens- und Arbeitsbedingungen in räumlicher Perspektive abbilden zu können, müssen aus den gesammelten Daten Informationen gewonnen werden.

Der erste Schritt bei der Informationsgewinnung ist die Transformation von Daten in Indikatoren. Die Qualität von Indikatoren hängt dabei ganz wesentlich von der Qualität und der regelmäßigen Verfügbarkeit der zugrunde liegenden Zahlen und Daten ab.²⁷ Es werden möglichst aktuelle, relevante, aussagekräftige und vor allem zeitlich und regional vergleichbare Indikatoren benötigt (vgl. EICHHORN 2014). Diese erlauben Vergleiche sowohl zwischen unterschiedlichen Regionen und Städten als auch über die Zeit. Selten gewährt aber eine einzige Messgröße die Möglichkeit, verlässlich auf den Zustand eines Systems zu schließen (WOLTER 2001: 30). Erst die Aggregation bzw. Kombination von Indikatoren erlauben Aussagen zu treffen. Die mögliche Vernetzung mehrerer Indikatoren bedingt die gegenseitige Analyse und Beschreibung derer Wechselwirkungen (vgl. WOLTER 2001: 30). Folglich dürfen Indikatoren keinesfalls isoliert betrachtet werden, ansonsten würden sie ein falsches Abbild der komplexen Wirklichkeit vermitteln (WOLTER 2001: 30). So ist es sinnvoll, ein Indikatorensystem zur Abbildung von Zusammenhängen aufzustellen.

Es können verschiedene Ansätze zur Erstellung eines Indikatorensystems diskutiert werden. Eine Option ist die Erstellung eines Indikatorensystems auf Basis der Datenbereitstellung von Ämtern und Behörden. Erhebungen der amtlichen Statistik weisen bereits ein hohes Maß an Einheitlichkeit der Methoden, Begriffe, Definitionen und auch der Ergebnisausweisung auf (vgl. EICHHORN 2014). Abhängig von der Zugänglichkeit der Daten werden schnelle und aussagekräftige Ergebnisse zu allgemeinen Fragestellungen gewonnen. Detaillierte Ergebnisse werden durch die Kombination von bestehenden Indikatoren zu neuen Indikatoren ermöglicht.

Eine Möglichkeit bei der Erstellung eines Indikatorensystems ist es, die Perspektive der Betrachtung zu ändern. Verschiedene Indikatoren betrachten Ausprägungen der jeweiligen Kenngröße auf verschiedenen räumlichen Bezugsebenen allgemein.²⁸ Sie sind z.T. nur auf Länderebene abbildbar bzw. setzen sich nicht mit spezifischen Bedingungen vor Ort auseinander. Mit dem verfügbaren Datenmaterial ist

²⁷ Vgl. Kap.: Datenverfügbarkeit und Schlussbericht der Enquete-Kommission. Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft des Deutschen Bundestags (2013)

²⁸ Vgl. (RegioStat-Katalog, Regionaldatenbank Deutschland, Regionalatlas). Der Atlas ist bereits erweitert worden, indem ganze Indikatorensysteme (Gender, Nachhaltigkeit, Soziales) aufgenommen wurden. (Vgl. EICHHORN 2014)

eine Abbildung der Situation, speziell zur Beschreibung von Lebensverhältnissen in den Gemeinden, nur begrenzt möglich.

Für den vorliegenden Kontext wurde daher eine individuellere Perspektive für ein Indikatorenset gewählt, welche die Wohnbevölkerung in den Mittelpunkt stellt. Diese subjektbezogene Sichtweise beschäftigt sich mit der Darstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse aus der Sichtweise von gesellschaftlichen Risiko- und Randgruppen (TEHERANI-KRÖNER 1992: 38). Es wird bei diesen Gruppen davon ausgegangen, dass sie in besonderem Maße mit Ungleichwertigkeit in Beruf und Alltag konfrontiert werden.

Als weitere Möglichkeit des Zugangs zur Konstruktion eines Indikatorensystems sind die Gerechtigkeitsdimensionen zu sehen. Sie definieren Indikatoren anhand von Themengebieten und deren tatsächlichen Aussagekraft zu gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnissen (TEHERANI-KRÖNER 1992: 38). Ein gesetzlicher und sozioökologischer Rahmen reicht hierbei zur Legitimierung eines Indikators aus. Er ist nicht zwingend mit Daten hinterlegt.

7.3.3 Kriterien und Multikriterien: Die Indikatorenmatrix

Um die Aufgabenstellung zu bewerkstelligen, wurde für den Atlas eine Indikatorenmatrix erarbeitet. Diese dient zunächst zur Darstellung von Zusammenhängen und zur Identifikation von räumlich, aber auch strukturell ähnlichen Gebieten. Diese Betrachtungsweise sollte möglichst losgelöst von aktuell geltenden Raumkategorien erfolgen. Auf Grundlage der thematisierten Datenverfügbarkeit wurden Analysen nur auf Landkreisebene durchgeführt.

Abb. 23: Indikatorenmatrix

Ausgangspunkt innerhalb der Matrix ist die jeweilige räumliche Bezugsebene, die bayerischen Landkreise. Die Bevölkerung bzw. in diesem Falle spezifische Personengruppen stellen die weitere Basis der Matrix. Hauptbestandteil sind die Kernindikatoren, mit Hilfe derer die Situation auf der jeweiligen räumlichen Ebene für spezifische Personengruppen in Bayern dargestellt werden kann. In der erweiterten Matrix befinden sich weitere Indikatoren zur vertieften Analyse der Situation. Um Wechselwirkungen zwischen den Indikatoren zu analysieren, wurden Korrelationen berechnet (vgl. Kap 7.5). Mit Hilfe der Matrix wurde so die Situation einer vulnerablen Personengruppe (Alleinerziehende, vgl. Kap. 4.2.1) in Bayern einer Bewertung unterzogen und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet. Dies ist der Unterschied zu vorangegangenen Untersuchungen und Abhandlungen zum Thema.

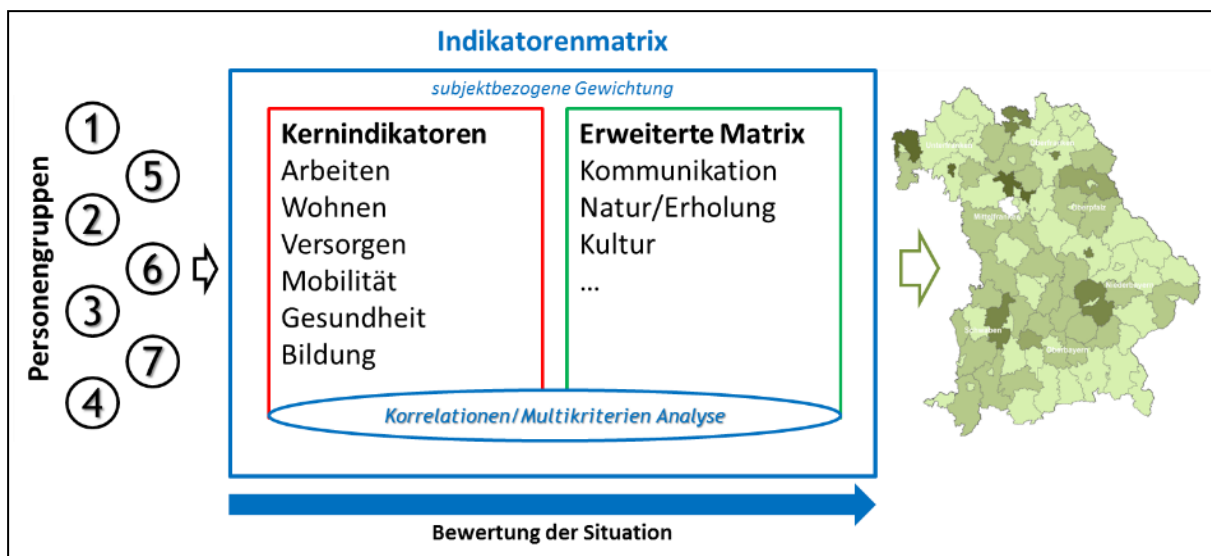


Abb. 24: Subjektbezogene Analyse mittels Indikatorenmatrix

Auf diese Weise wird die spezifische Situation von Personengruppen in den bayerischen Regionen genauer beleuchtet, und mittels einer subjektbezogenen Gewichtung können Schwachstellen hinsichtlich des Postulats „Gleichwertigkeit“ verschiedener Kriterien (Arbeiten/Wohnen/Versorgen/Mobilität/Gesundheit/Bildung, etc.) herausgearbeitet werden (vgl. Abb. 24).

Diese subjektbezogene Sichtweise hat den Vorteil, aus der Perspektive von verschiedenen Gruppen ein Bild bzgl. gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb Bayerns zu zeichnen (Vgl. z.B. BERGER/VESTER 1998). Denn Individualisierung, Pluralisierung und Differenzierung spielen in heutigen Gesellschaften eine immer gewichtigere Rolle. Es fällt nur schwer, diese im Raum abzubilden. Im vorliegenden Konzept kann sich daher der Situation einer Personengruppe nur aus analytischer Sicht angenähert werden, ohne die exakte „Wahrnehmungsperspektive“ eines einzelnen Individuums abzubilden.

7.4 Atlas: Gerechtigkeitsdimensionen

Die ermittelten Kriterien (Vgl. Indikatorenmatrix) finden sich in visualisierter Form im nachfolgenden Atlas wieder. Bei der Erstellung des Atlas wird besonderes Augenmerk auf die kritischen Fragestellungen in der Debatte um gleichwertige Arbeits- und Lebensverhältnisse in Bayern gelegt. Das Ziel des Atlas' ist nicht, bereits vielfach dargestellte Verhältnisse in Bayern erneut zu verdeutlichen – sondern insbesondere Zusammenhänge zwischen Kriterien mittels statistischer Verfahren herauszuarbeiten. Dabei erhebt der Atlas nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern versteht sich als Beispiel für einen neuen Blickwinkel auf die Situation in Bayern. Dieser Blickwinkel orientiert sich an den vier in Kap. 7.1 beschriebenen Gerechtigkeitsdimensionen. Außerdem wird exemplarisch auf Grundlage einer räumlichen Analyse die Situation einer vulnerablen Personengruppe thematisiert.

In Kapitel 7.4 wird zunächst das mathematische Vorgehen zur Erstellung der Karteninhalte erläutert. Anschließend werden Kartensets zu den Gerechtigkeitsdimensionen Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit im Sinne der Untersuchung einer gleichsam räumlichen Gerechtigkeit in Bayern dargestellt. Ein weiterer Baustein des Atlas' ist die Analyse von Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Parametern der regionalen Entwicklung. Den Abschluss bildet die Visualisierung der Lebenslagen von Alleinerziehenden in Bayern auf Grundlage amtlicher Daten.

7.4.1 Grundlage der Kartenerstellung und Berechnungen

Für die Erstellung der Karteninhalte wurden verschiedene mathematische Ansätze verwendet, die hier kurz beschrieben werden. Für einfache Karteninhalte dient das Kriterium²⁹ selbst oder ein Quotient zwischen zwei Kriterien als Grundlage. Hierbei wird ein Kriterium durch das andere dividiert, um ein Verhältnis darzustellen. Zur Untersuchung der Kriterien auf ihre Wirkung untereinander wird das statistische Verfahren der Linearen Regression verwendet. Ein Kriterium stellt hierbei eine erklärende Variable und ein anderes Kriterium eine zu erklärende Variable dar. Ziel der Regressionsanalyse ist, ein Kriterium mithilfe eines anderen Kriteriums zu erklären. Als Ergebnis erhalten wir ein Maß, das diesen Zusammenhang numerisch beschreibt und deutbar macht: den Korrelationskoeffizienten R (vgl. Tab. 30). Aus diesem wird das Bestimmtheitsmaß R^2 berechnet, das dimensionslos ist und zwischen null und eins liegt. Je näher der Wert gegen null geht, desto geringer ist der Zusammenhang zwischen den Kriterien. Darauf aufbauend ist es möglich, eine Regressionsgerade zu berechnen, die einen Trend für die Auswahl der Kriterien beschreibt. Diese Gerade beschreibt den minimalen Abstand zu allen in der Regressionsanalyse befindlichen Wertepaaren und ermöglicht letztlich eine Einschätzung, inwieweit die Wertepaare zusammenliegen (Vgl. EID-GOLLWITZER-SCHMITT 2015). Eine Beurteilung, wie beispielsweise Landkreise und kreisfreie Städte in verschiedenen Szenarien unter Einbeziehung mehrere Kriterien zueinander abschneiden, ist somit durchführbar. Möglich ist zudem festzustellen, ob diese Verwaltungseinheiten als Gesamtheit oder auch einzeln einem positiven oder negativen Trend folgen. Diese Berechnung wird in den Regressionskarten in Form von Korridoren ausgewiesen. Für die Darstellung hat sich ein Hauptkorridor von fünfzig Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte als anschaulich erwiesen. Dieser Korridor bildet Verwaltungseinheiten ab, die sich nahe dem Trend befinden, der aus der Gesamtheit der Verwaltungseinheiten gebildet wird. Jeweils vierundzwanzig Landkreise und kreisfreie Städte befinden sich im zunehmend positiven oder zunehmend negativen Bereich außerhalb dieses Korridors. Sie fallen durch besonders hohe Abweichungen zur Regressionsgeraden auf. Jede Karte wird in den thematisch sortierten Kapiteln des Atlas interpretiert, um Schlussfolgerungen zu ermöglichen. Bei der Interpretation von Analyseergebnissen ist darauf zu achten, dass es sich um einen Vergleich von bayrischen Verwaltungseinheiten untereinander handelt. Eine positive oder negative Darstellung ist nicht auf eine nationale oder internationale Ebene übertragbar.

²⁹ =Kenngröße

Tab. 30: Korrelationskoeffizient und Bestimmtheitsmaß

Bezeichnung des Korrelationskoeffizienten	Wertebereich R	Wertebereich R ²
schwach	Ab 0 bis $\pm 0,33$	Ab 0 bis 0,33
mittelstark	Ab $\pm 0,33$ bis $\pm 0,66$	Ab 0,33 bis 0,66
stark	Ab $\pm 0,66$ bis ± 1	Ab 0,66 bis 1

Kernbestandteil des Atlas sind thematische Karten auf Landkreisebene. Durch verschiedene Farbtöne werden die Merkmalsausprägungen flächenbezogen dargestellt. Hinzu wird jeweils der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt ausgewiesen, welche den höchsten (Maximum) bzw. niedrigsten Wert (Minimum) eines bestimmten Merkmals aufweisen. Darüber hinaus wird der Durchschnittswert ausgewiesen. Dies ermöglicht dem Betrachter zusätzlich eine verbesserte Einschätzung hinsichtlich der jeweiligen Ausprägung eines Indikators. Außerdem wird die jeweilige Methodik der Klasseneinteilungen vermerkt. Zusätzlich wird unter den Karten eine kurze Erläuterung des gewählten Indikators³⁰ gegeben.

³⁰ Exakte Definitionen der Indikatoren werden in Kapitel 7.1 ff. thematisiert.

7.4.2 Ausgangslage: Die Bevölkerungsentwicklung in Bayern bis 2030

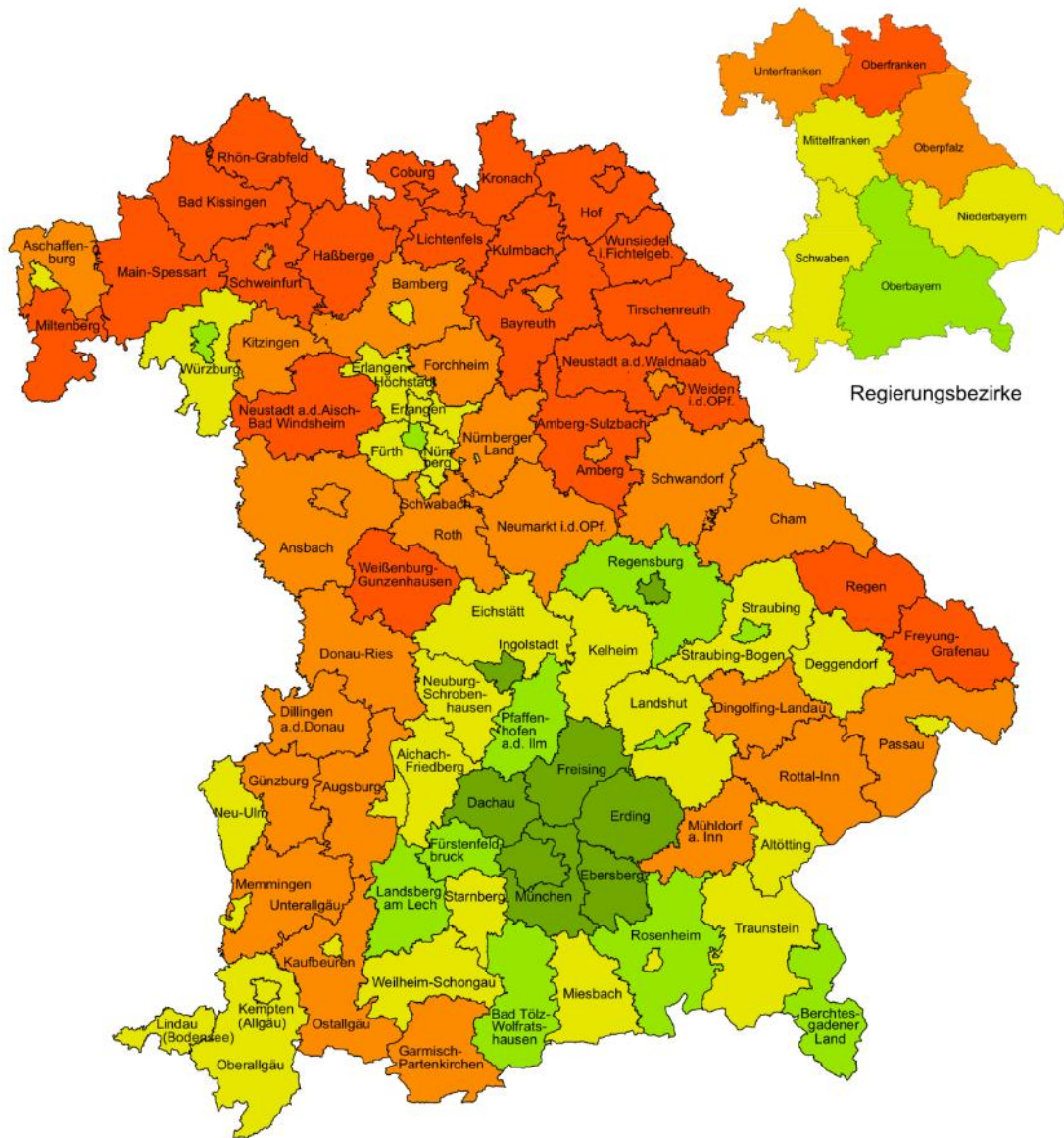
Der demographische Wandel wird den Freistaat Bayern in den nächsten Jahren vor besondere Herausforderungen stellen und zu spürbaren und sichtbaren Veränderungen führen. Dabei können insbesondere in ländlichen Bereichen drei zusammenhängende Prozesse ausgemacht werden: Geburtenrückgang, Veränderung in der Altersstruktur und Verschiebungen in der Geschlechtersymmetrie. Allerdings werden die Auswirkungen die bayerischen Regionen in unterschiedlicher Form und Intensität erfassen.

Die demographische Bevölkerungsveränderung berechnet sich aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten und Sterbefälle) und der Wanderungsbewegung. Die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis zum Jahr 2030 des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) zeigt räumliche Unterschiede des demographischen Wandels (vgl. Karte). In den meisten oberbayerischen Kommunen nimmt die Bevölkerung bis 2030 noch zu oder bleibt konstant. Hingegen wird die Bevölkerungszahl in den strukturschwächeren nordbayerischen und ostbayerischen Regionen in den nächsten Jahren rückläufig sein. Besonders betroffen sind ländlich-periphere Regionen. Insgesamt ist ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zu erkennen.

Darüber hinaus verändert sich die Altersstruktur in allen Kreisen und kreisfreien Städten Bayerns. Dies geschieht jedoch mit unterschiedlicher Dynamik. Der Anteil der älteren Menschen wird in den nächsten Jahren überall mehr oder weniger zunehmen, ebenso verringert sich der Anteil der jüngeren Menschen. Die aktuellen Wanderungsüberschüsse, erzielt durch die Migration aus Krisenregionen, werden bei derartigen Vorausberechnungen noch nicht berücksichtigt.

Aus der Betrachtung der Bevölkerung ist absehbar, dass zahlreiche Auswirkungen vor allem auf Strukturen der Daseinsversorgung durch die Abnahme und Alterung der Bevölkerung einhergehen und es zu Ungleichheiten kommen wird. Insbesondere die altersspezifische Bevölkerungsvariation verringert im Bereich der jüngeren Bevölkerung die Auslastung von Einrichtungen und führt zu einer Unterauslastung sozialer Infrastrukturen (z.B. Schulen, Kindertagesstätten). Auf der anderen Seite steigt durch die wachsende Zahl von Menschen in den älteren Jahrgängen die Nachfrage nach deren spezifischer Infrastruktur, wie beispielsweise ärztliche und pflegerische Leistungen. Die verstärkte Zuwanderung aus krisengebeutelten und wirtschaftlich benachteiligten Ländern bringen ebenso Herausforderungen an die Kommunen nicht nur in Bayern mit sich.

Allein die genannten Aspekte verdeutlichen, dass zur Sicherstellung der Grundversorgung und der Daseinsvorsorge im Sinne einer Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit (vgl. Karte 2) große Herausforderungen zu bewältigen sind.



Veränderung 2030 gegenüber 2010
in Prozent



Häufigkeit

22
26
29
11
8

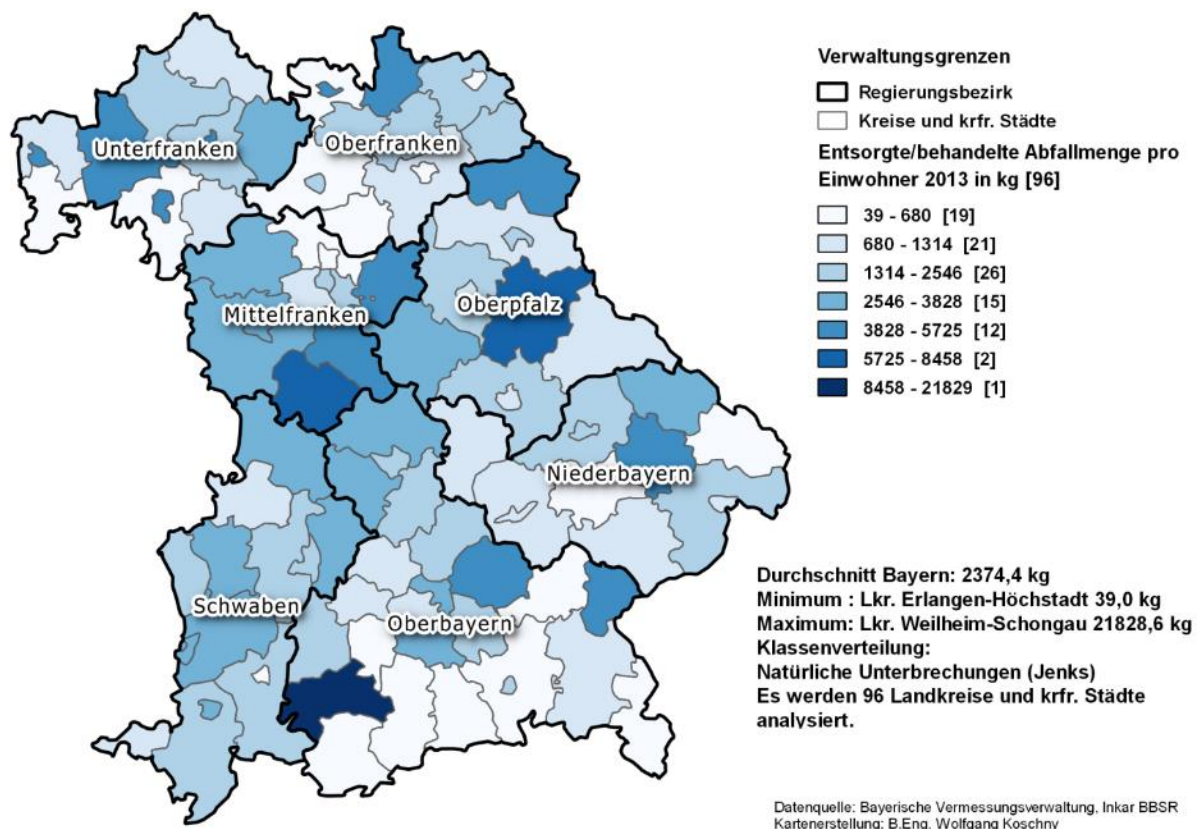
Größte Abnahme: LKr Wunsiedel i. Fichtelgebirge -20,2%
Größte Zunahme: Lkr München 13,9%

Bayern: 0,0%

Karte 1: Regionale Bevölkerungsentwicklung für Bayern (Veränderung 2030 gegenüber 2010)

Quelle: Eigene Darstellung auf Datenbasis Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung LfStAD (November 2011)

7.4.3 Verteilungsgerechtigkeit – Technische Infrastruktur



Karte 1: Entsorgte/behandelte Abfallmenge pro Einwohner 2013 in kg

Exemplarisch für den Bereich „Technische Infrastruktur“ zeigt Karte 3 die Müllentsorgung in Bayern mittels entsorgter/behandelter Abfallmengen.

Die Gebühren für die Entsorgung von Müll unterscheiden sich in Städten deutschlandweit um bis zu 600 Euro.³¹ Auch in Bayern unterscheiden sich die Entsorgungskosten für Abfall. Bayernweit ist dabei kein klares Muster zu erkennen, da sowohl Landkreise als auch kreisfreie Städte große und kleine durchschnittliche Abfallmengen pro Einwohner bewältigen. Hintergrund ist die zentrale Behandlung der Abfälle in Anlagen, die von mehreren Landkreisen beliefert werden.³² Ein Rückschluss auf die Müllproduktion und Abfallkosten pro Einwohner ist nicht möglich. Ergebnis dieser Analyse ist, dass die Datengrundlage zur Untersuchung der Verteilungsgerechtigkeit bezüglich der technischen Infrastruktur (Teilbereich Abfallentsorgung) unzureichend ist. Die Erhebung und zentrale Listung der entstandenen Abfallmenge und damit verbunden Entsorgungskosten pro Einwohner ist als Handlungsempfehlung zu verstehen.

³¹ Vgl. <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/hanno-kempermann-muellgebuehrenranking-2016-die-100-groessten-deutschen-staedte-290033?highlight=m%25C3%25BCII>; Letzter Zugriff: 07.02.2017

³² Vgl. http://www.abfallbilanz.bayern.de/anlagen_restabfall.asp?Anlage=102, LfU Bayern; letzter Zugriff: 07.02.2017

7.4.4 Verteilungsgerechtigkeit – Wirtschaft und Arbeit

Das Bruttoinlandsprodukt ist ein anerkanntes Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region (vgl. Kapitel 3.5). Ein Vergleich der absoluten und prozentualen Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes von Einwohnern und Erwerbstätigen dient der Überprüfung der Aussagekraft dieser Indikatoren zur Beurteilung der Verteilungsgerechtigkeit.

Karte 4 zeigt die absolute Entwicklung des BiP in 1.000 Euro je Einwohner zwischen 2000 und 2013. In diesem Zeitraum steigt vor allem in kreisfreie. Städten wie Ingolstadt, Schweinfurt und Coburg das BiP pro Einwohner an. Dabei verteilen sich 76 Verwaltungseinheiten zwischen 2.100 und 11.300 Euro Zuwachs, während 20 Einheiten 11.300 bis zu 70.800 Euro Zuwachs verzeichnen.

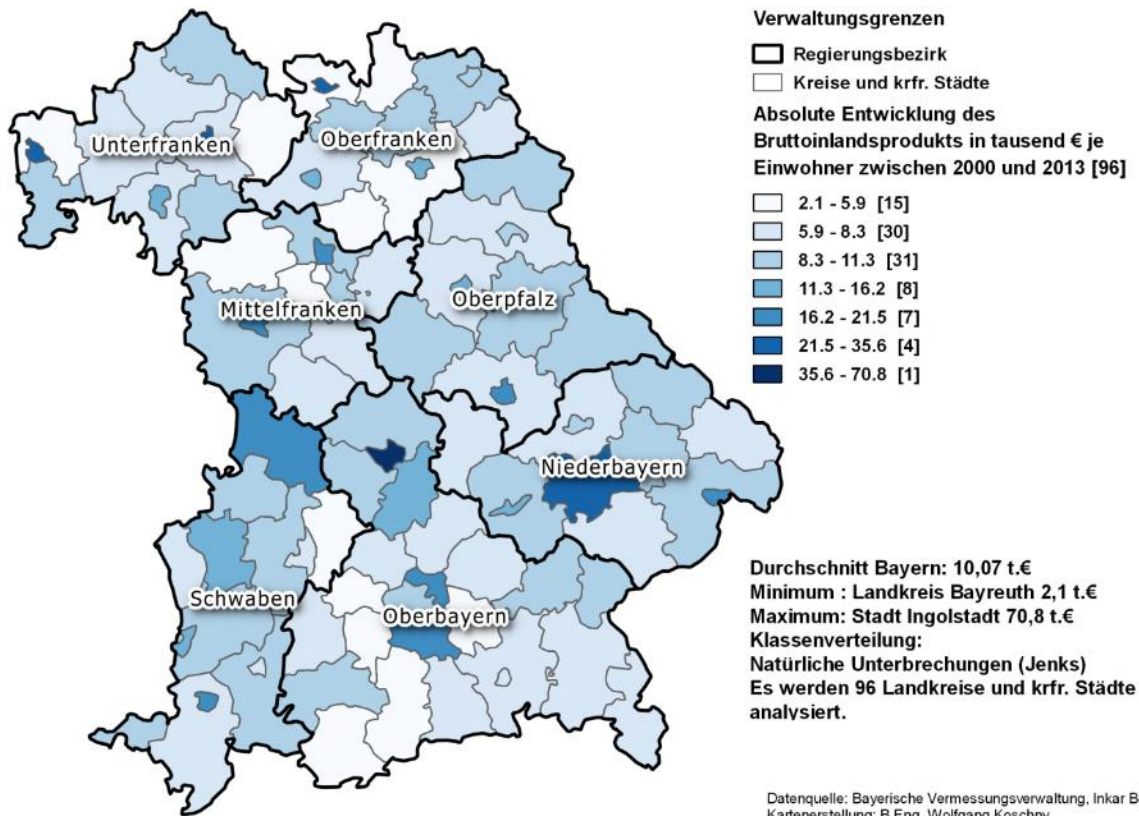
Karte 5 visualisiert die prozentuale Steigerung. Sowohl kreisfreie Städte wie Ingolstadt als auch Landkreise wie Dingolfing-Landau und Hof können als starke Entwicklungsregionen ausgemacht werden.

Wenn auch die kreisfreien Städte hinsichtlich des absoluten Wachstums den Landkreisen in der Regel voraus sind, zeichnet das prozentuale Wachstum von Landkreisen in weiten Teilen Bayerns eine Angleichung ab.

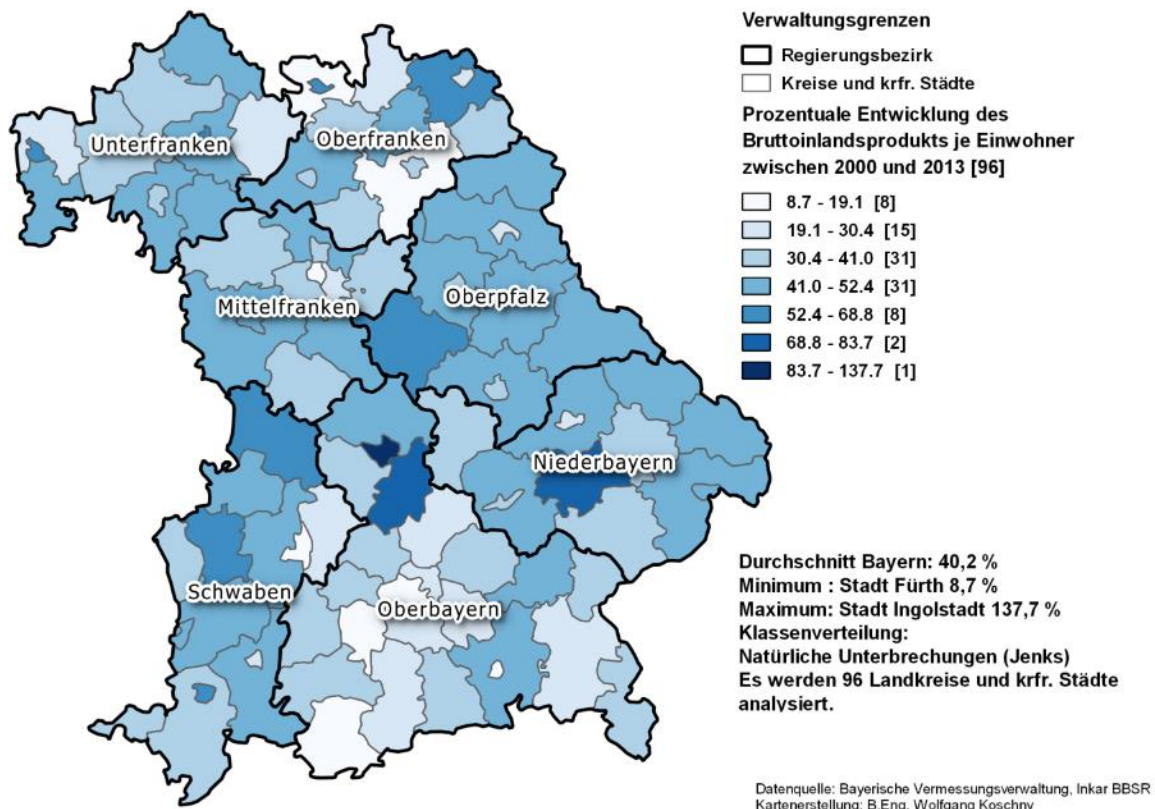
Die Kontrolle der beiden Kriterien mittels Korrelationsanalyse ergibt einen Korrelationskoeffizienten von $R=0,8$. Trotz des engen Zusammenhangs weisen nur 80 Prozent der Verwaltungseinheiten einen linearen Zusammenhang zwischen absoluter und prozentualer Verteilung aus. Die Betrachtung pro Einwohner kann das Verhältnis nicht komplett beschreiben. Aus diesem Grund erfolgt die Analyse des BiP anhand der Erwerbstätigen. Dort weist der Korrelationskoeffizient mit $R=0,9$ einen noch stärkeren linearen Zusammenhang zwischen absoluter und prozentualer Entwicklung aus.

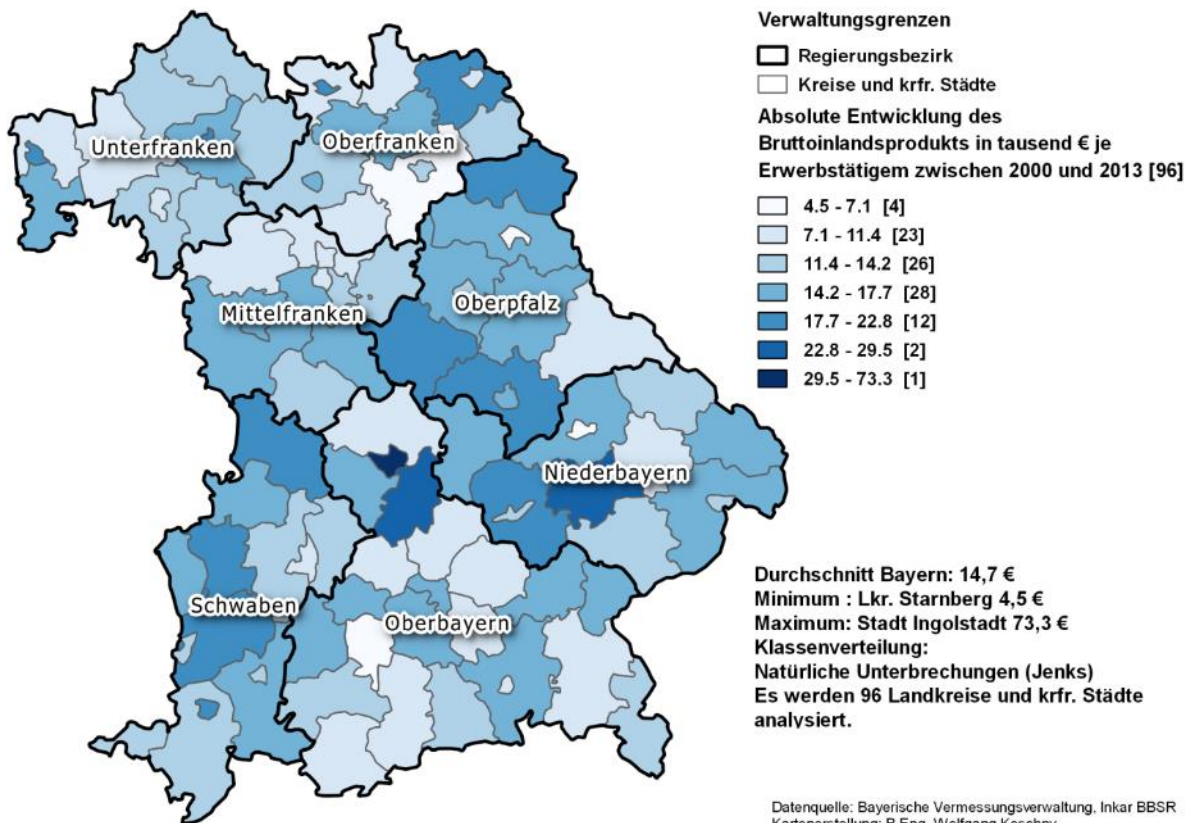
Die absolute Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes in 1.000 Euro je Erwerbstätigem zwischen 2000 und 2013 wird in Karte 6 abgebildet.

In Karte 6 werden Stagnation und Wachstum über 13 Jahre hinweg identifiziert. Die entsprechenden Werte der Verwaltungseinheiten sind in den Klassen der prozentualen Entwicklung in Karte 7 gleichmäßiger um den Mittelwert verteilt als bei der prozentualen Entwicklung in Karte .

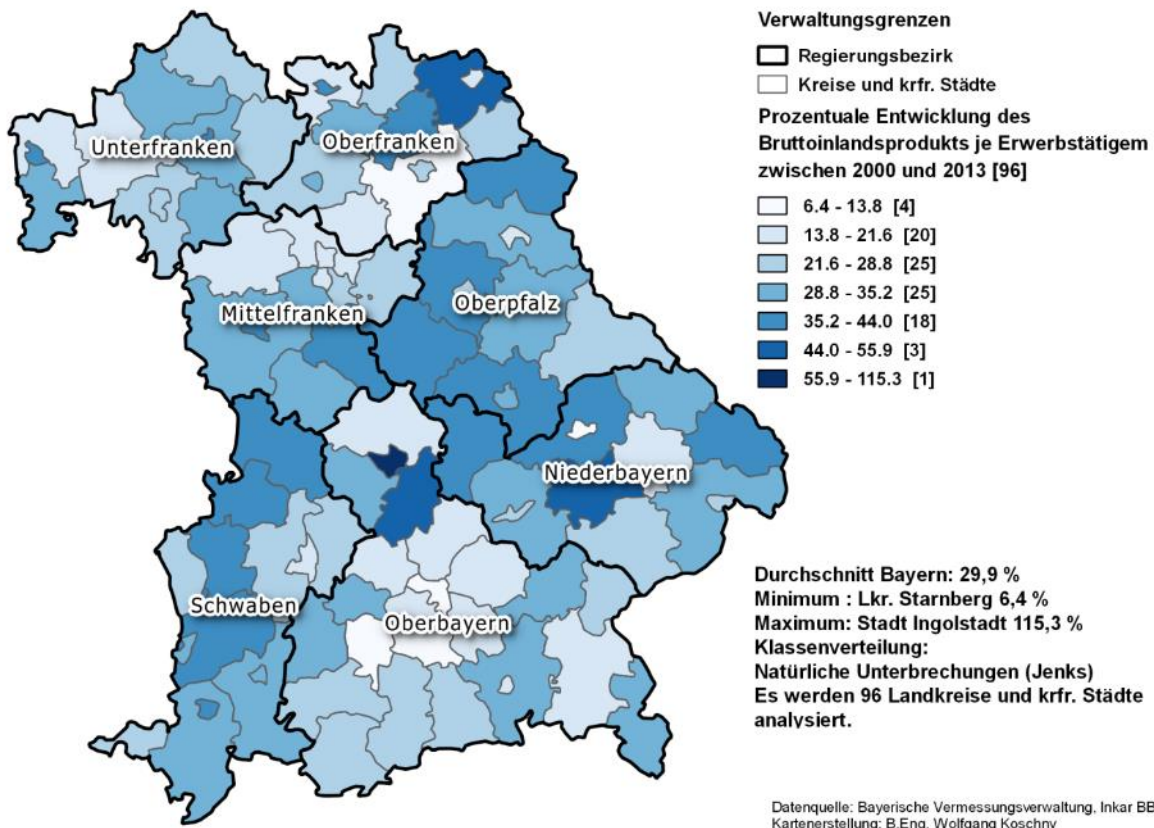


Karte 2: Absolute Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in tausend € je Einwohner zwischen 2000 und 2013



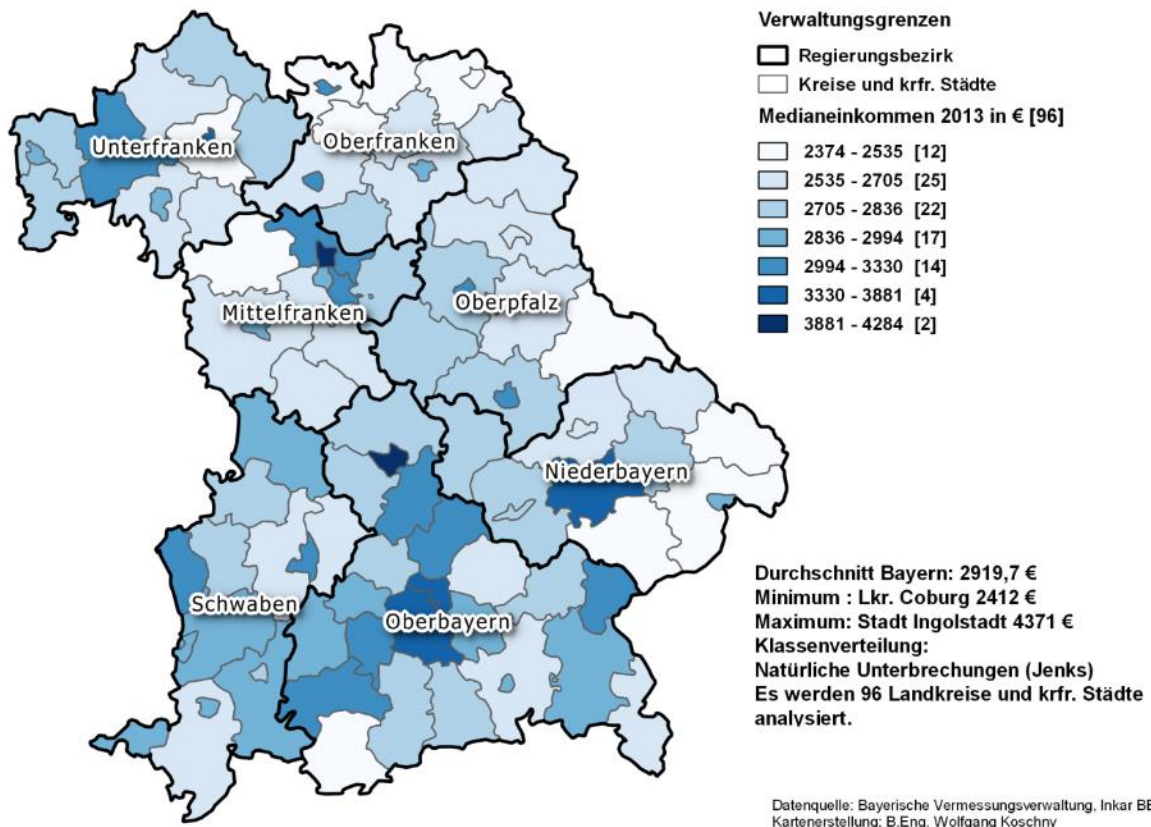


Karte 3: Absolute Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in tausend € je Erwerbstätigem zwischen 2000 und 2013



Karte 4: Prozentuale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2000 und 2013

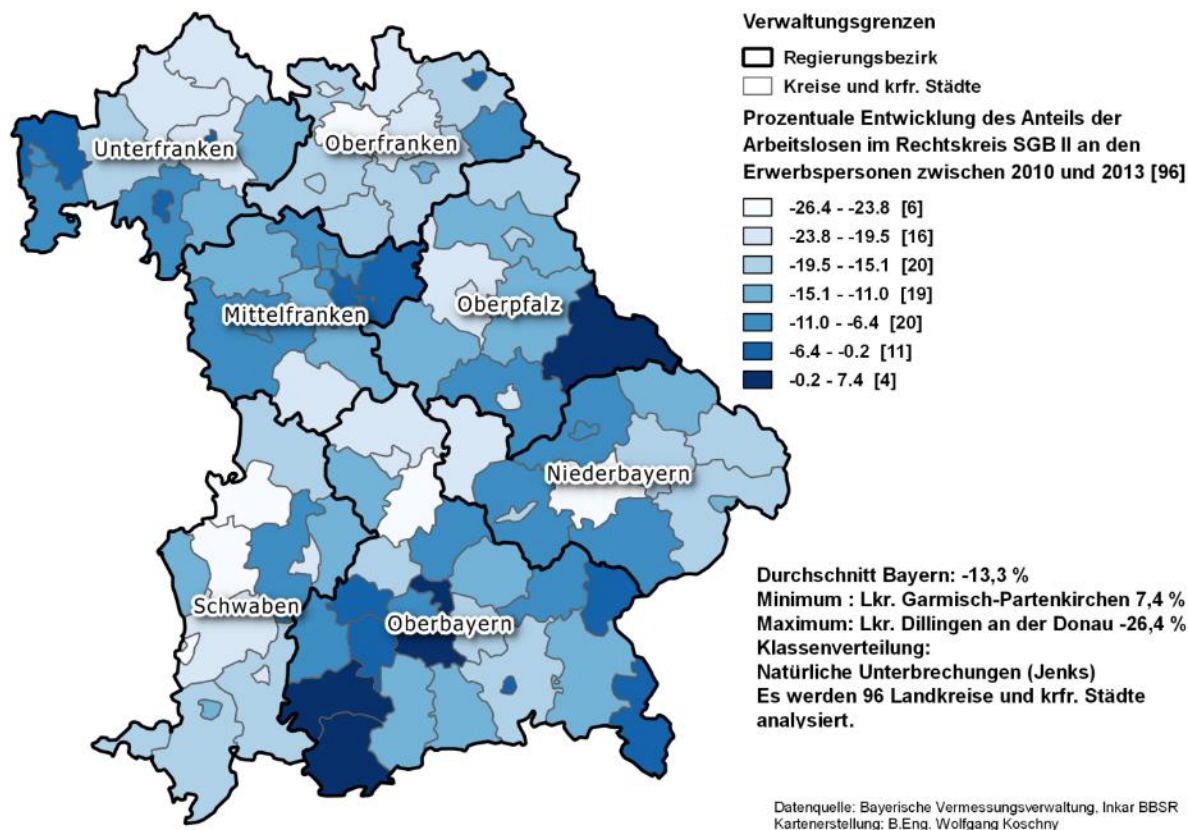
7.4.5 Verteilungsgerechtigkeit – Einkommen



Karte 5: Medianeinkommen im Jahr 2013 in €

Karte 8 zeigt das Medianeinkommen³³ (2013) in € in den bayerischen Landkreisen. Es ergibt sich ein heterogenes Bild im Bereich von 2374 € bis 4284 €.

³³. Das Mittlere Einkommen oder Medianeinkommen bezeichnet die Einkommenshöhe, von der aus die Anzahl der Haushalte (bzw. Personen) mit niedrigeren Einkommen gleich groß ist wie die der Haushalte mit höheren Einkommen. Es ist robuster gegenüber Ausreißern einer Stichprobe als der arithmetische Mittelwert.



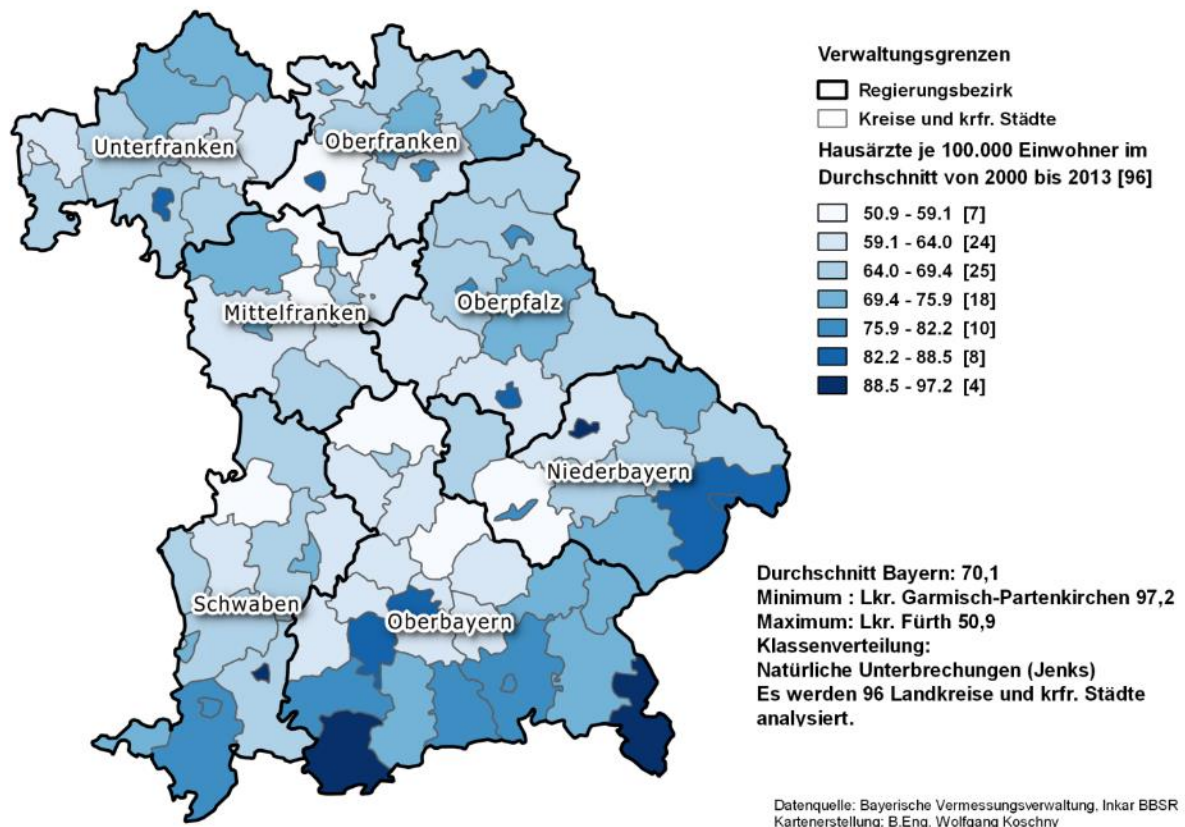
Karte 6: Prozentuale Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an den Erwerbspersonen zwischen 2010 und 2013³⁴

Ein weiterer Indikator zur Verteilungsgerechtigkeit ist die Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen.³⁵ Das Ergebnis der Analyse ist in Karte 9 visualisiert. Dabei gibt es rückläufige Entwicklungen bis zu 26,4 % als auch Zunahmen bis zu 7,4 % auszuweisen.

³⁴ Soziales Gesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende

³⁵ Prozentuale Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an den Erwerbspersonen

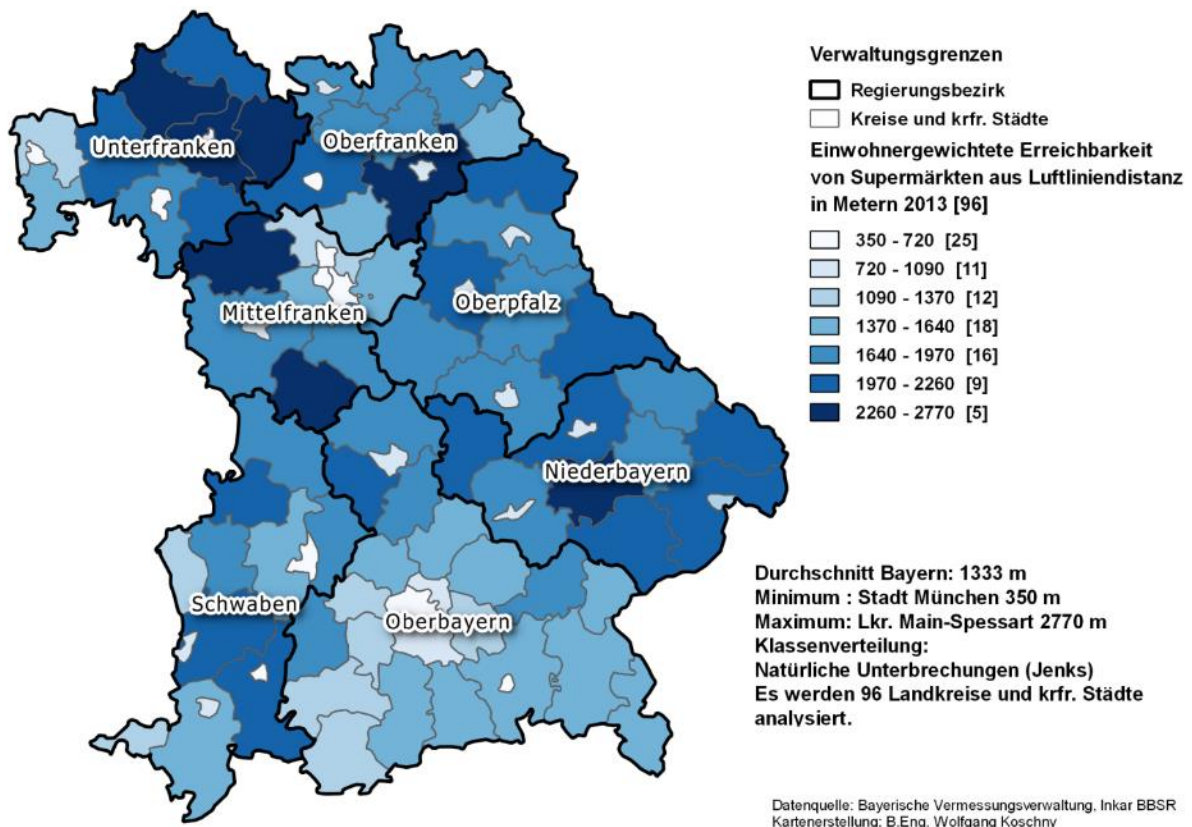
7.4.6 Verteilungsgerechtigkeit – Gesundheit



Karte 7: Hausärzte je 100.000 Einwohner im Durchschnitt von 2000 bis 2013

Als Indikator für die Gesundheitsversorgung wurde im vorliegenden Atlas die Verteilung der Hausärzte in den Landkreisen Bayerns untersucht. Karte 10 zeigt die Zahl der Hausärzte je 100.000 Einwohner in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Durchschnitt von 2000 bis 2013. Berechnet wurde dafür das Mittel aus allen Jahren, um die permanente Versorgung durch Hausärzte über 13 Jahre hinweg darzustellen. Auffällig sind die hohen Hausärztedichten in Kur- und Bäderregionen, wie etwa in den Landkreisen Passau, Berchtesgadener Land und Garmisch-Partenkirchen.

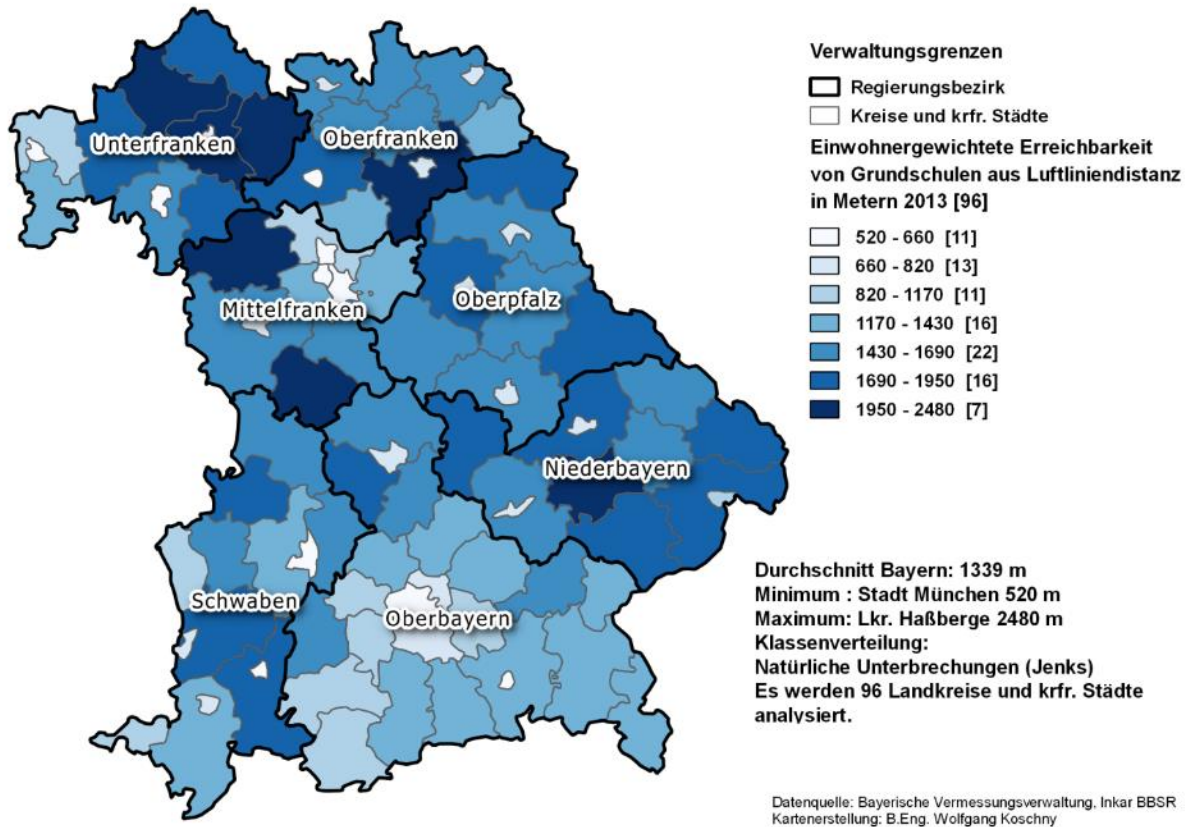
7.4.7 Verteilungsgerechtigkeit – Nahversorgung



Karte 8: Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Supermärkten aus Luftliniendistanz in Metern 2013

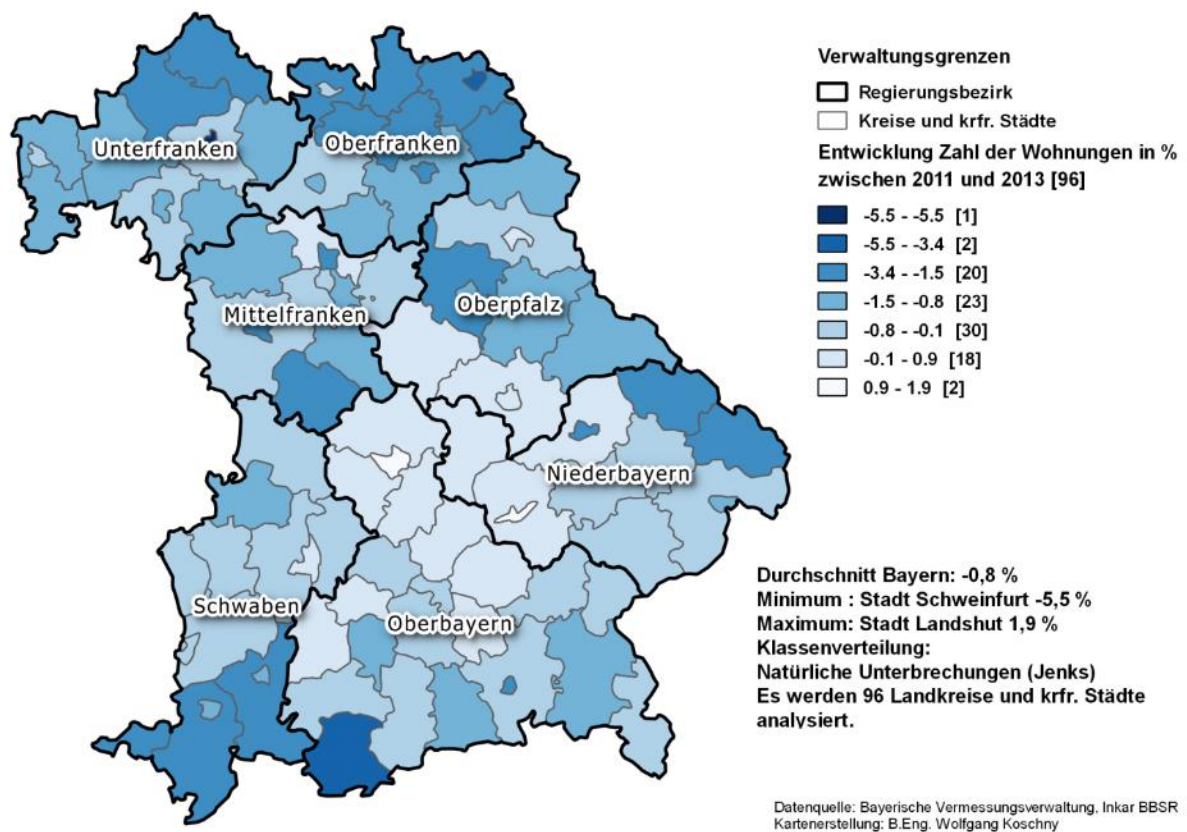
Um die Nahversorgung in Bayern räumlich abzubilden, wurde der Indikator Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Supermärkten aus Luftliniendistanz³⁶ in Karte 11 visualisiert. Karte 12 zeigt die Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Grundschulen aus Luftliniendistanz in Metern.

³⁶ „Für jeden Messpunkt wird der nächstgelegene Ziel-Standort einer Infrastruktureinrichtung ermittelt. Die Distanzwerte ergeben sich jeweils aus der Luftlinienverbindung dieser Start-Ziel-Beziehungen. [...] Als zusätzliche Parameter können den Rasterzellen Raumwiderstandswerte für ihre Überquerung bis hin zur Unüberwindbarkeit zugewiesen werden. [...] Die Aggregation erfolgt gewichtet anhand der Einwohnerzahl. Damit kann nicht nur eine Aussage darüber gemacht werden, wie weit es in einem bestimmten Gebiet durchschnittlich zur nächsten Einrichtung ist, sondern auch, welche Entfernung deren Bewohner dorthin durchschnittlich zurücklegen müssen.“ (BBSR: Indikatoren zur Nahversorgung 2015)



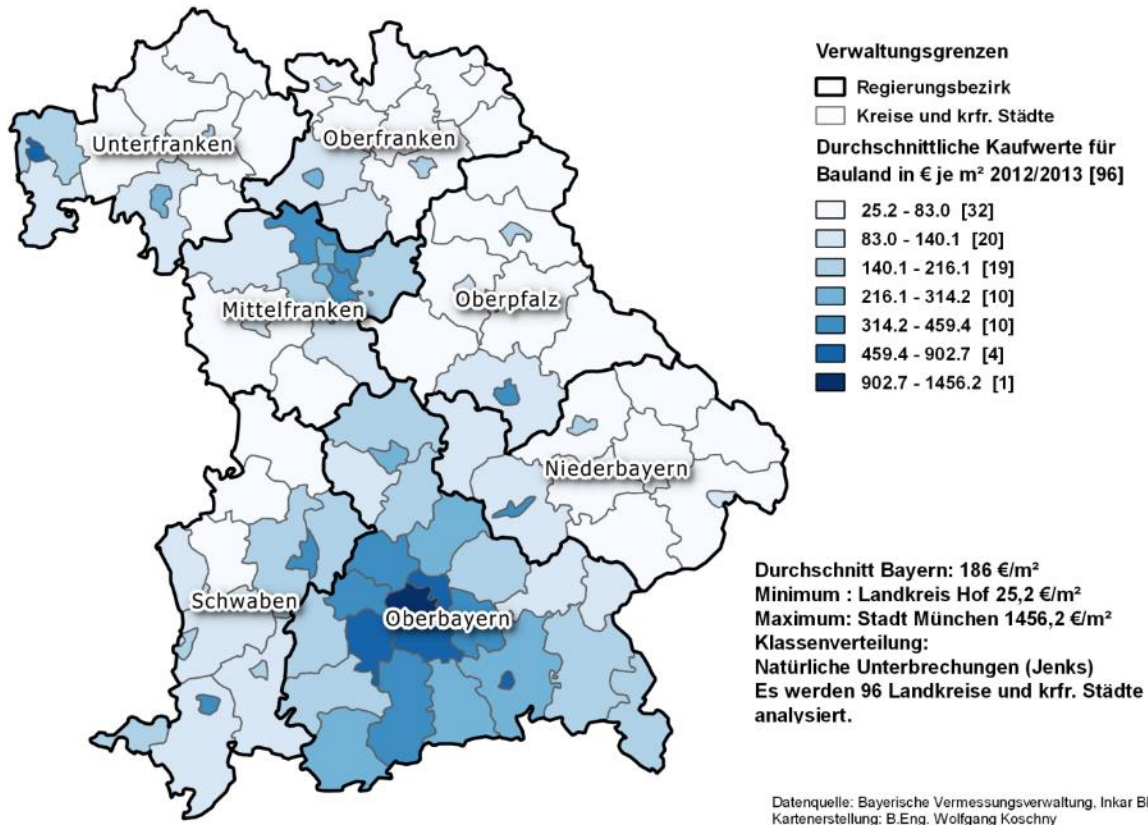
Karte 9: Einwohnergewichtete Erreichbarkeit von Grundschulen aus Luftliniendistanz in Metern 2013

7.4.8 Verteilungsgerechtigkeit – Wohnen



Karte 10: Entwicklung Zahl der Wohnungen in % zwischen 2011 und 2013

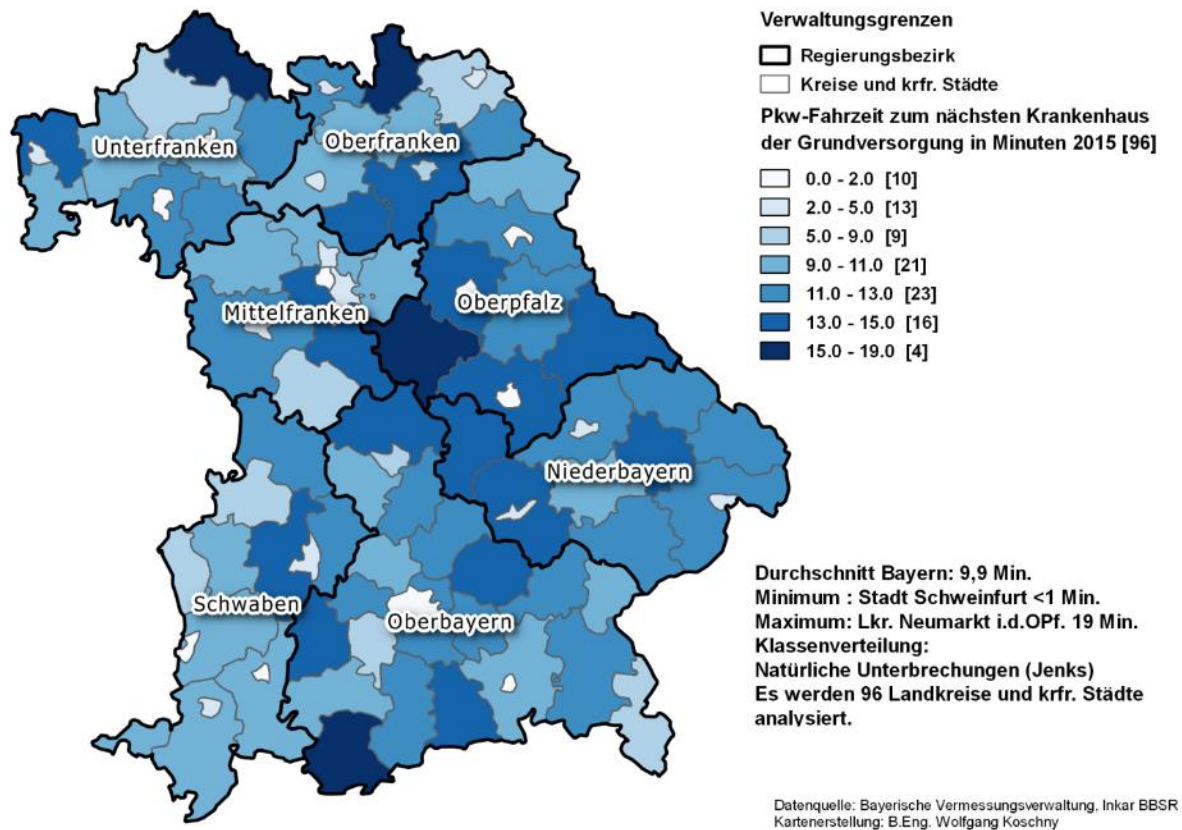
Ein weiterer Indikatorenbereich zum Thema Verteilungsgerechtigkeit ist die Entwicklung des Wohnungsmarkts. Hierzu wurde die Entwicklung der Zahl der Wohnungen zwischen 2011 und 2013 räumlich analysiert (vgl. Karte 13).



Karte 11: Durchschnittliche Kaufwerte für Bauland in € je m² 2012/2013

Die Erfassung der Baulandpreise in den Landkreisen und kreisfreien Städte in Bayern zeigt deutlich die hohen Preisunterschiede zwischen den Ballungsräumen, vor allem München und den restlichen Regionen Bayerns (vgl. Karte 14).

7.4.9 Verteilungsgerechtigkeit – Sicherung und Rettung

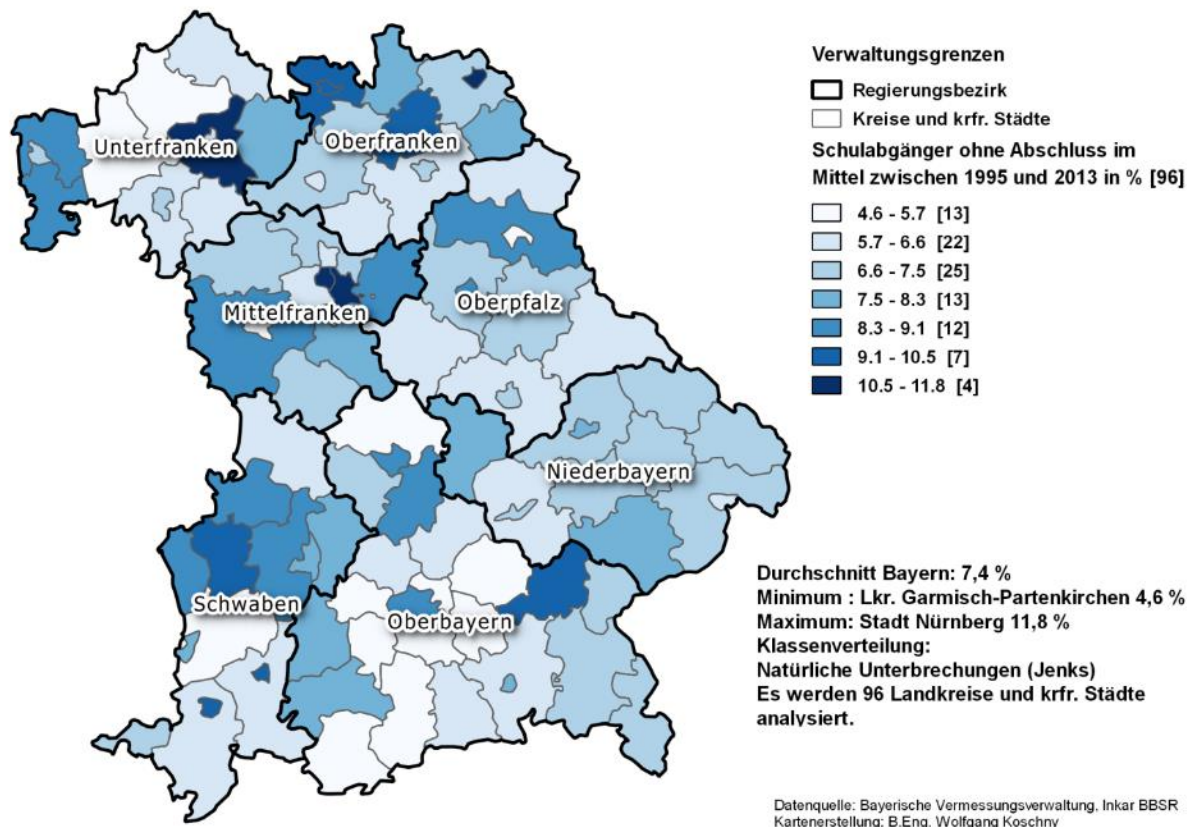


Karte 12: Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung in Minuten 2015

Der letzte visualisierte Indikator zur Analyse der Verteilungsgerechtigkeit in Bayern ist das Thema Sicherung und Rettung. Karte 15 zeigt hierzu die unterschiedliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung in Minuten im Jahr 2015.

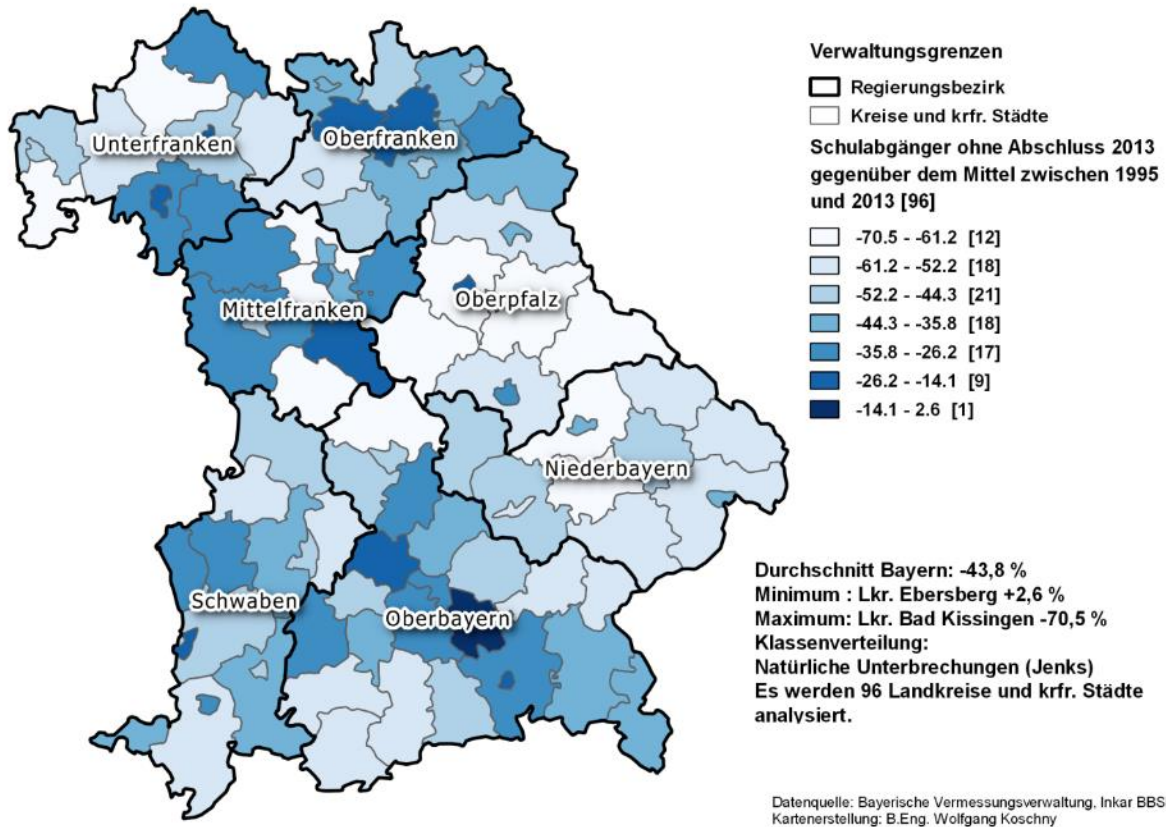
Nachfolgendes Kartenset zeigt die räumliche Ausprägung der Chancengerechtigkeit nach verschiedenen Indikatoren in den Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns.

7.4.10 Chancengerechtigkeit – Schule



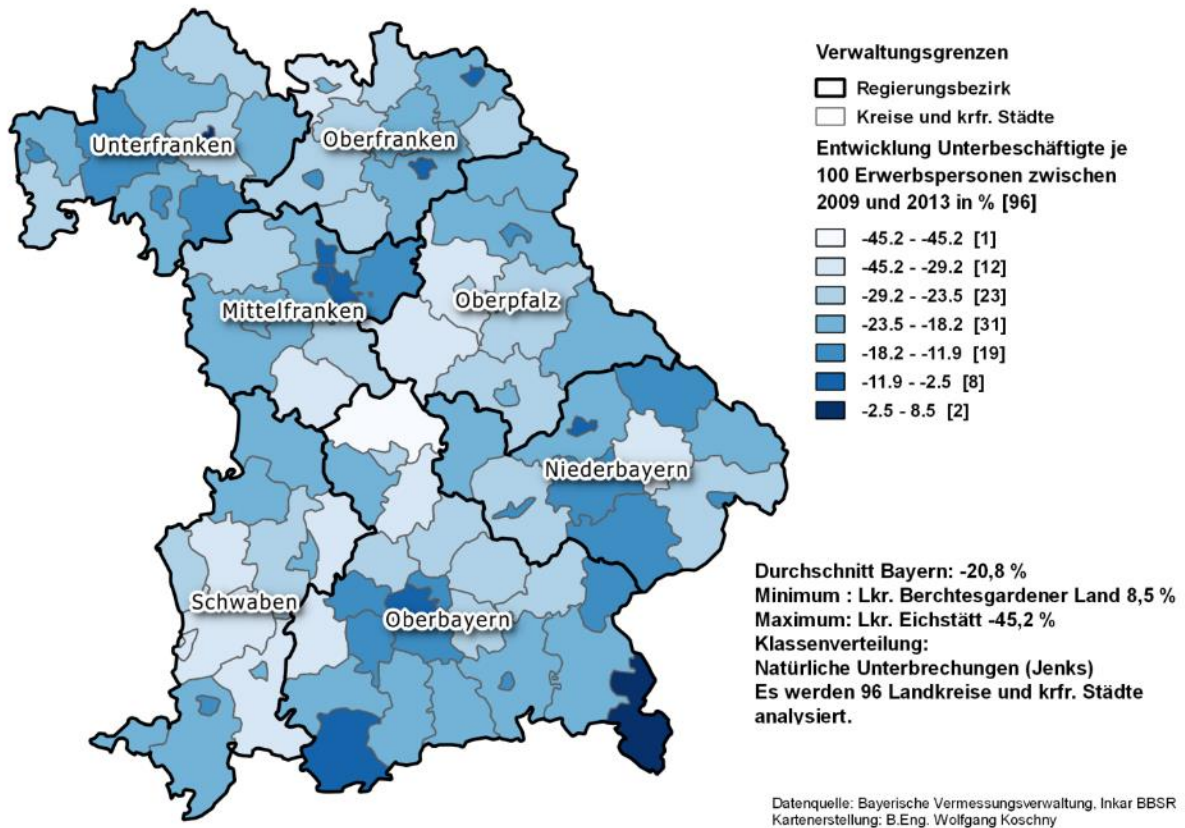
Karte 13: Schulabgänger ohne Abschluss im Mittel zwischen 1995 und 2013 in %

Der Zugang zur Schule und zu den entsprechenden Abschlüssen ist ein wichtiges Merkmal hinsichtlich der Chancengerechtigkeit. Karte 16 visualisiert die Resultate auf Grundlage der Schulabgänger ohne Abschluss im Mittel zwischen 1995 und 2013 in %. In einem Zeitraum von 18 Jahren kann ein Indikator zwischen positiver und negativer Entwicklung schwanken. Um diesen Effekt bei der Entwicklungsdarstellung abzufedern wird der Mittelwert der Schulabgänger aus allen Jahren gebildet. Ein Schuljahr kann daraufhin dem Mittelwert gegenüber gestellt werden, um so die Abweichung vom Mittelwert in diesem Jahr zu berechnen, wie Karte 17 zeigt. Somit wird die Chancengerechtigkeit sowohl im Vergleich unter den Verwaltungseinheiten, als auch über einen bestimmten Zeitraum für ein Jahr abgebildet.



Karte 14: Schulabgänger ohne Abschluss 2013 gegenüber dem Mittel zwischen 1995 und 2013

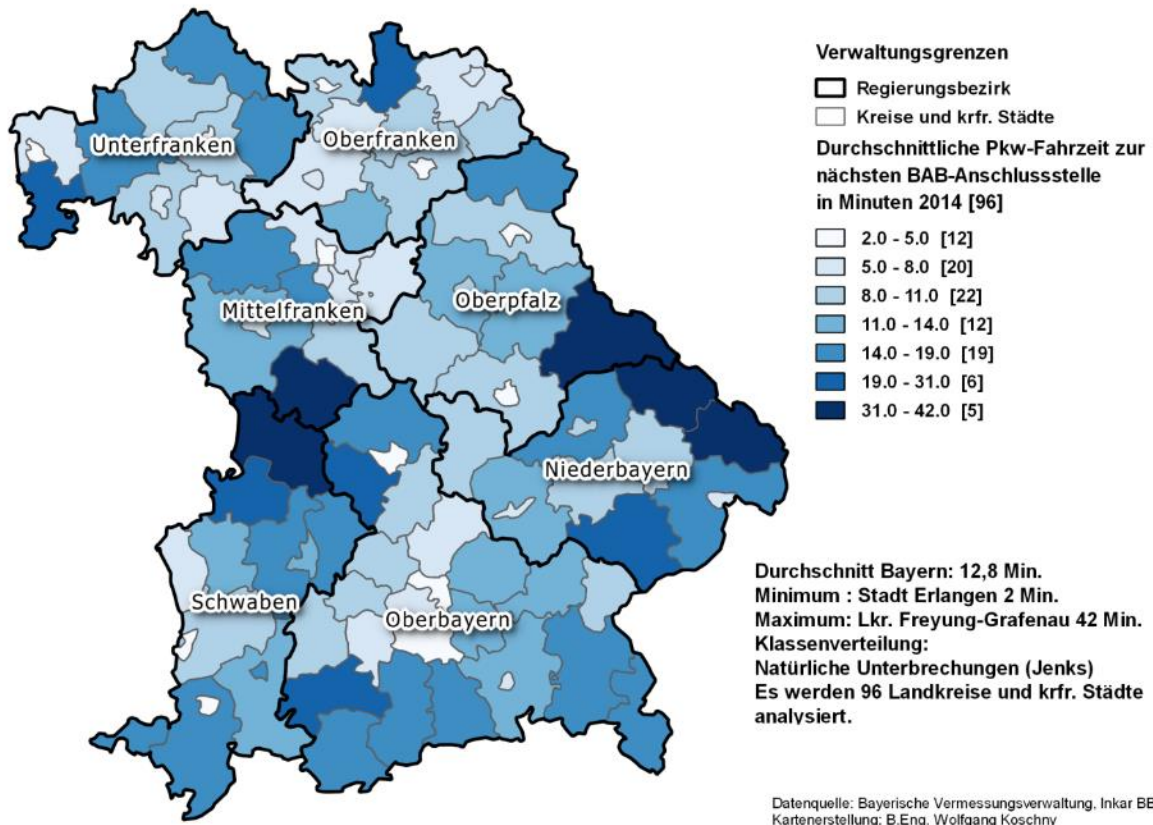
7.4.11 Chancengerechtigkeit – Arbeit



Karte 15: Entwicklung Unterbeschäftigte je 100 Erwerbspersonen zwischen 2009 und 2013 in %

Ein wichtiger Gesichtspunkt hinsichtlich der Chancengerechtigkeit ist der Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieser ist im Falle von Unterbeschäftigten als unzureichend einzustufen. Um Aussagen über unzureichende Beschäftigungsverhältnisse in Bayerns Landkreisen und Kreisfreien Städten treffen zu können, wurde der Indikator „Entwicklung Unterbeschäftigte je 100 Erwerbspersonen zwischen 2009 und 2013 in %“ herangezogen (vgl. Karte 18).

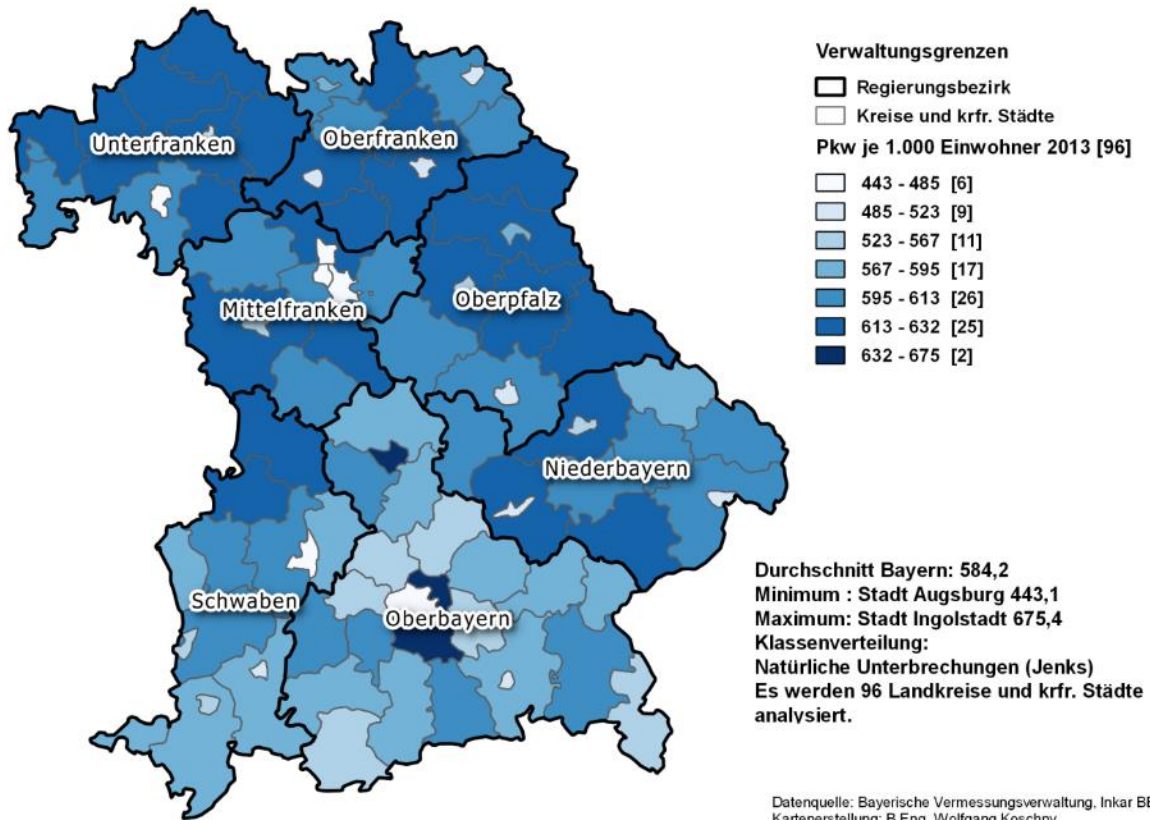
7.4.12 Chancengerechtigkeit – Mobilität und Verkehr



Karte 16: Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten BAB-Anschlussstelle in Minuten 2014

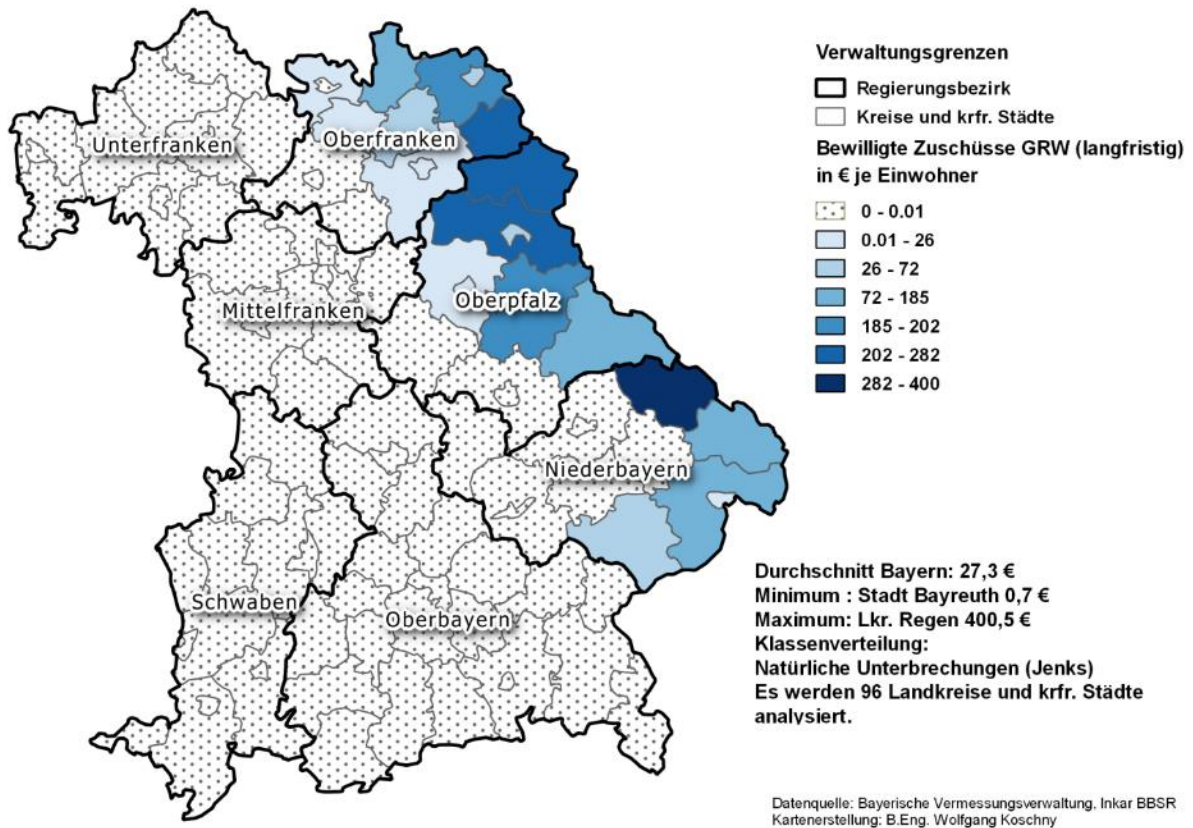
Mobilität ist ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Erreichbarkeit von Arbeitsstätten, von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen. Um die Mobilität zu visualisieren, insbesondere und die Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren einschätzen zu können, wurde die durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten Bundesautobahn-Anschlussstelle in Minuten untersucht (vgl. Karte 19).

Karte 20 zeigt, wie viele PKW pro 1.000 Einwohner 2013 in den Landkreisen und kreisfreien Städten gemeldet waren.



Karte 17: Pkw je 1.000 Einwohner 2013

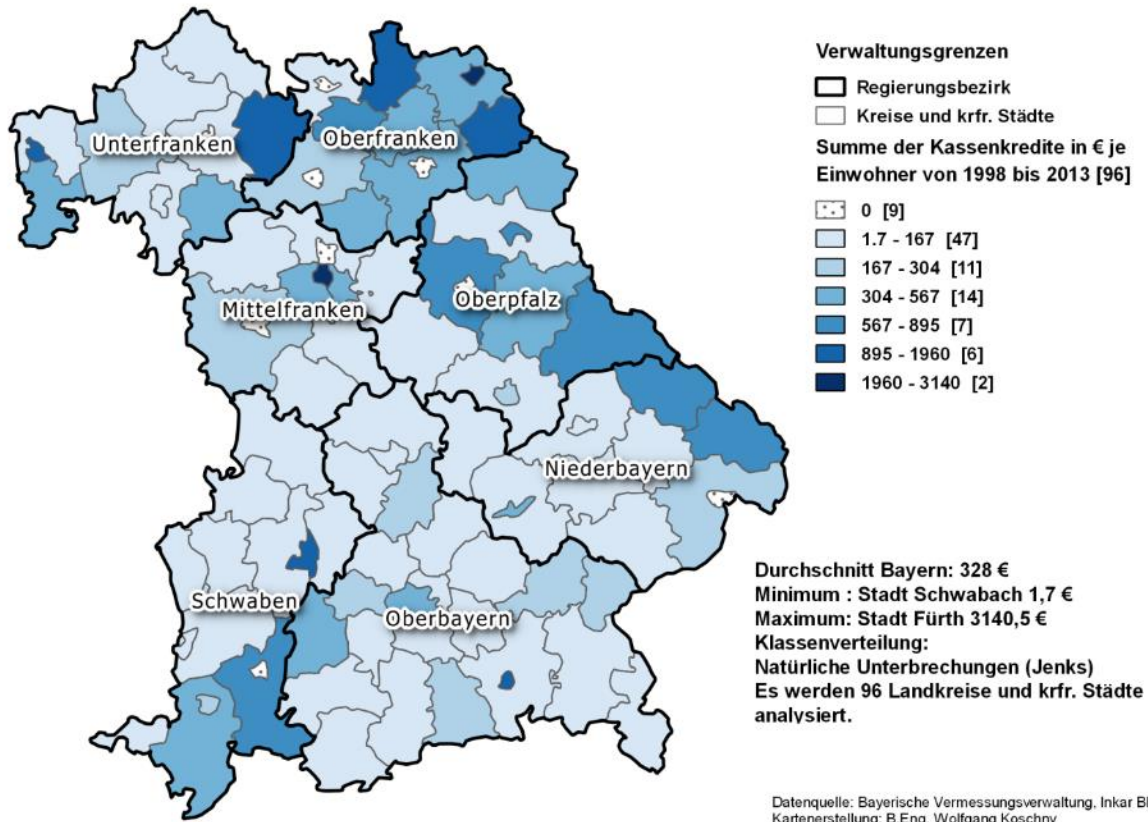
7.4.13 Chancengerechtigkeit – Regionalentwicklung



Karte 18: Bewilligte Zuschüsse GRW (langfristig) in € je Einwohner

Um Regionen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen, gibt es diverse Förderprogramme. Karte 21 zeigt exemplarisch die Verteilung der bewilligten Zuschüsse GRW³⁷ in Euro je Einwohner.

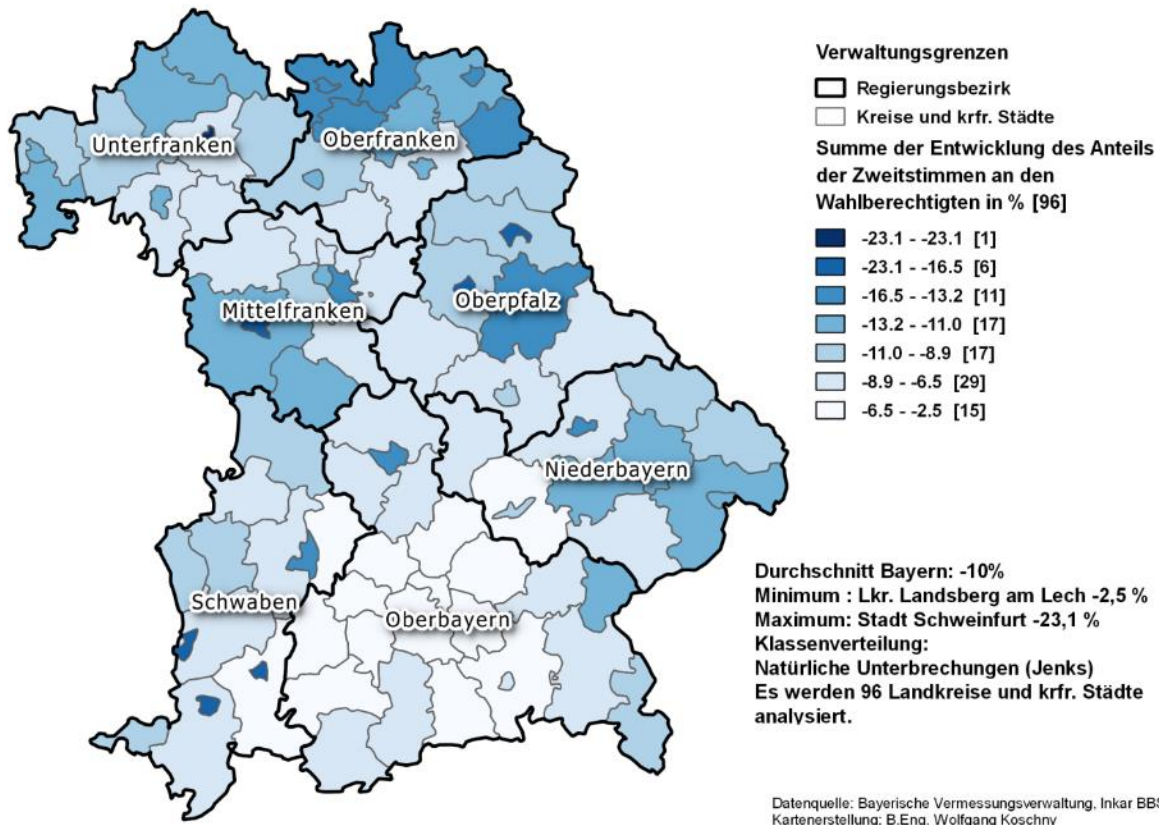
³⁷ GRW: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"



Karte 19: Summe der Kassenkredite in € je Einwohner von 1998 bis 2013

Um die Chancen der Region weiter zu analysieren, wird in Karte 22 die Summe der Kassenkredite in Euro je Einwohner von 1998 bis 2013 in den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgezeigt. Kassenkredite nehmen Kommunen auf zur Finanzierung ihres allgemeinen Gemeindehaushalts – nicht zur Finanzierung von Investitionen, ist also ein Hinweis auf eine gravierende kommunale Unterfinanzierung.

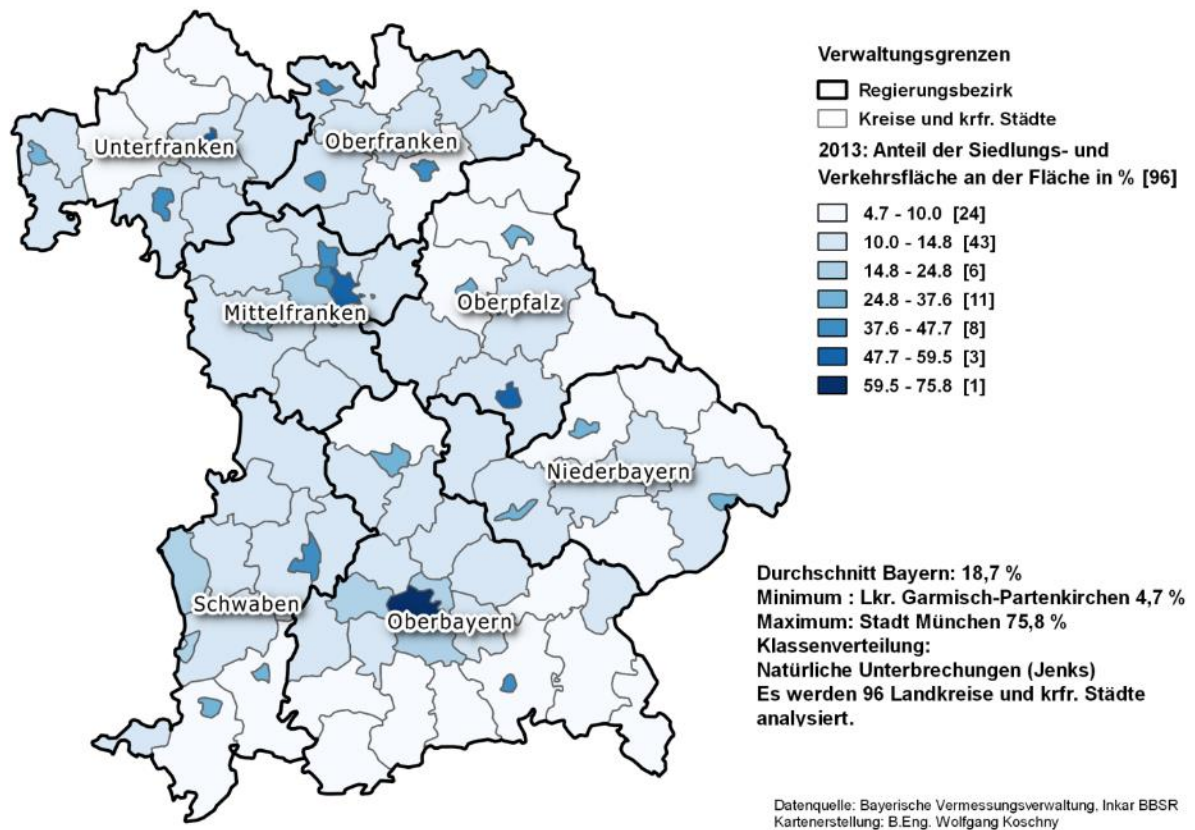
7.4.14 Chancengerechtigkeit – Politik



Karte 20: Summe der Entwicklung des Anteils der Zweitstimmen an den Wahlberechtigten in % von 1994 bis 2013

Der letzte im Zusammenhang der räumlichen Analyse der Chancengerechtigkeit erfasste Indikator ist die Summe der Summe der Entwicklung des Anteils der Zweitstimmen an den Wahlberechtigten in % von 1994 bis 2013 (vgl. Karte 23). In diese Darstellung fließen die Entwicklungen der Wahlbeteiligung zwischen den einzelnen Wahlperioden als Summe ein, um Schwankungen in der Wahlbeteiligung über große Zeiträume auszugleichen. Dieser Indikator ist als Maß für die Beteiligung der Bevölkerung an Wahlen und der damit verbunden politischen Teilhabe zu verstehen.

7.4.15 Generationengerechtigkeit



Karte 21: Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2013 (in %)

Im Sinne einer nachhaltigen, also flächenschonenden Siedlungspolitik gilt es, die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Gemeinden und Landkreisen so gering wie möglich zu halten. Inwieweit dies gelingt, wird in Karte 24 anhand des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche (in Prozent 2013) dargestellt. Dieser Indikator soll Aufschluss über den Flächenverbrauch in den Landkreisen und kreisfreien Städten geben, liegt beim BBSR jedoch nur für das Jahr 2013 vor. Die Entwicklung des Flächenverbrauchs ist somit derzeit nicht darstellbar.

7.5 Atlas: Die Analyse von Abhängigkeiten

Nach der räumlichen Darstellung von Gerechtigkeit nach verschiedenen Indikatoren werden nachfolgend Zusammenhänge zwischen verschiedenen Indikatoren analysiert, um weitere Ansatzpunkte zur Erklärung von Disparitäten zu finden.

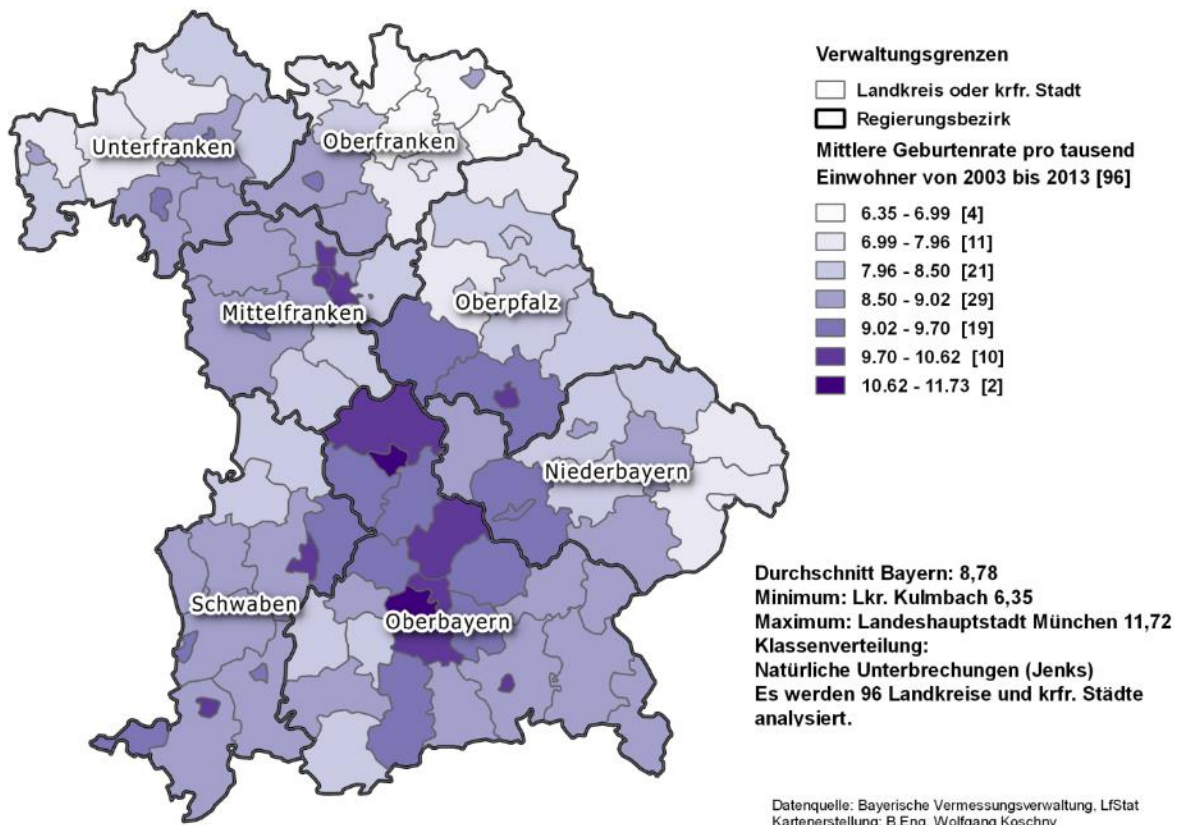
7.5.1 Die Analyse der Abhängigkeit von Geburten zu verfügbarem Einkommen pro Kopf

Ein Großteil der Landkreise und kreisfreien Städte weist eine jährliche Geburtenrate von sieben bis zehn Geburten pro tausend Einwohner im Zeitraum von 2003 bis 2013 aus. Nur in vier Landkreisen liegt die Zahl der Geburten pro 1.000 unter sieben und in neun Landkreisen darüber (vgl. Karte 22). Im wirtschaftlich zentralen Raum Bayerns sind höhere Geburtenraten festzustellen, während im Norden und Osten Bayerns sich geburtenschwache Räume befinden (vgl. Karte 22).

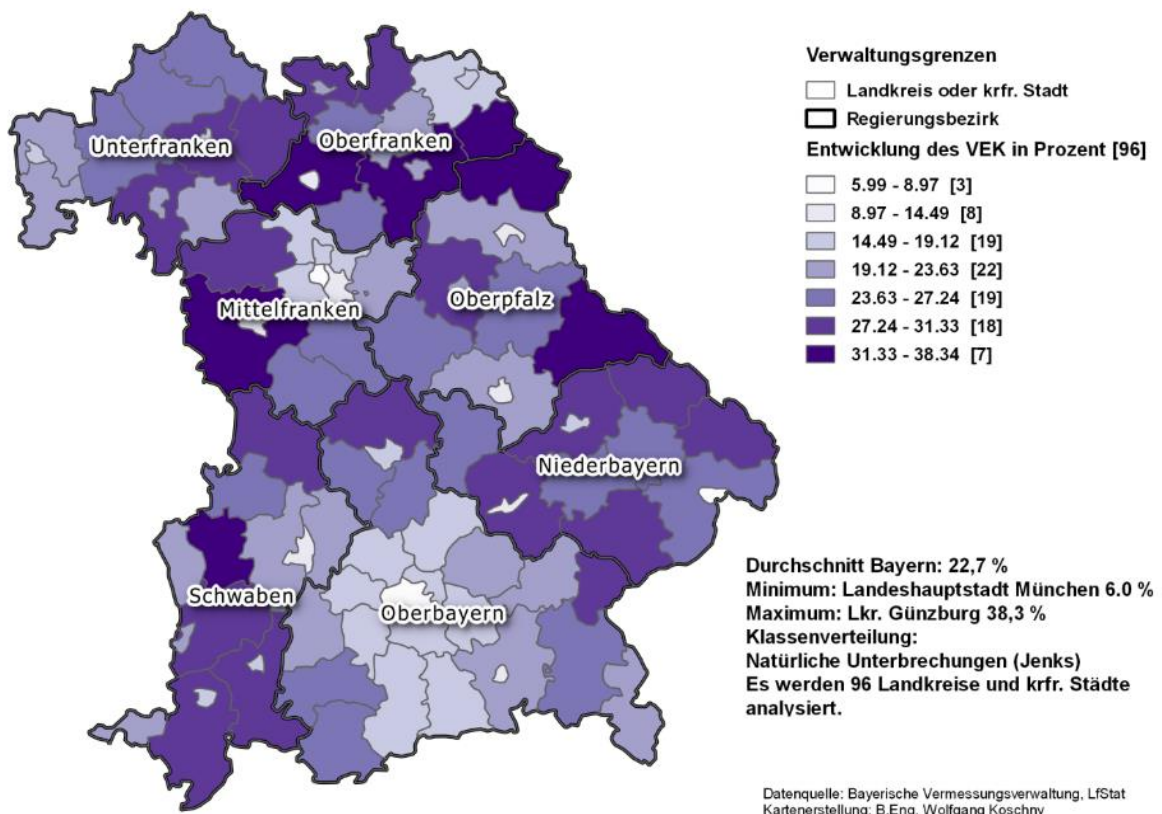
In allen Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns stieg das verfügbare Einkommen pro Kopf von 2003 bis 2013 an. Fünfundzwanzig Landkreise können einen Anstieg von 27,2 bis zu 38,3 Prozent verzeichnen. Im größten Teil der Landkreise stieg das verfügbare Einkommen deutlich um 14,5 bis 27,2 Prozent. Die Metropolregionen München und Nürnberg können aufgrund des bereits hohen Einkommens pro Kopf einen Zuwachs von 6 bis 14,5 Prozent vorweisen (Vgl. Karte 26). Bayernweit wuchs das verfügbare Einkommen pro Kopf in den Jahren von 2003 bis 2013 um 22,9 Prozent

Die Gegenüberstellung des Mittels der Geburtenrate und des Zuwachses des verfügbaren Einkommens pro Kopf der Jahre 2003 bis 2013 soll offenlegen, ob mit steigendem Einkommen eine steigende Geburtenzahl einhergeht (Vgl. Karte 27). In Abb. 25: ist zu erkennen, dass die Haushalte in den Verwaltungseinheiten einen Zuwachs an verfügbarem Einkommen pro Kopf vorzuweisen haben, wenngleich auch unterschiedlich stark. Die mittlere Geburtenzahl bewegt sich, ausgenommen von einigen großen Städten wie München und Nürnberg, auf dem gleichen Niveau. Diese „Ausreißer“ (Bsp. München und Ingolstadt) haben zwar eine Wirkung auf die Regressionsgerade, verändern jedoch nur schwach das Ergebnis dieser Analyse. Das Bestimmtheitsmaß mit $R^2 = 0,198$ weist nahe Null einen schwachen Zusammenhang zwischen beiden Kriterien aus. Die Geburtenzahl hängt somit schwach vom verfügbaren Einkommen ab. In vielen kreisfreien Städten ist ein schwacher Anstieg des Einkommens bei starken oder schwachen Geburtenzahlen zu verzeichnen, während in Landkreisen mit einem hohen Einkommensanstieg keine hohen Geburtenzahlen festzustellen sind. Der ländliche Raum nähert sich dem Einkommensniveau des urbanen Raumes, quittiert dies aber nicht mit höheren Nachwuchszahlen, wie Karte 24 zeigt. Während die orangegelb dargestellten Verwaltungseinheiten das Mittelmaß aus der Gesamtheit (alle Landkreise und kreisfreien Städte) bilden, weichen in der Karte blau eingefärbte Landkreise und kreisfreie Städte in negativer Weise von dieser Gesamtheit ab. Dies bedeutet, dass dort die Kombination von Geburtenrate und dem Zuwachs an verfügbarem Einkommen zwischen 2003 und 2013 geringer ausgefallen ist als bei 75 Prozent aller Verwaltungseinheiten. Der Norden, Nordosten und Osten Bayerns ist davon am meisten betroffen. Durch die Analyse positiv bewertet werden die Landkreise und kreisfreien Städte in grün, die sich hauptsächlich um die Metropolregionen Nürnberg und München befinden. Bei ihnen weicht die Kombination von Geburtenrate und dem Zuwachs an verfügbarem Einkommen von 2003 bis 2013 gegenüber 75 Prozent der Verwaltungseinheiten aus der Gesamtheit ab.

Karte 22: Mittel der Geburtenrate von 2003 bis 2013 pro tausend Einwohner



Karte 23: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013



Karte 24: Mittel der Geburten zum Wachstum des vorhandenen Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013

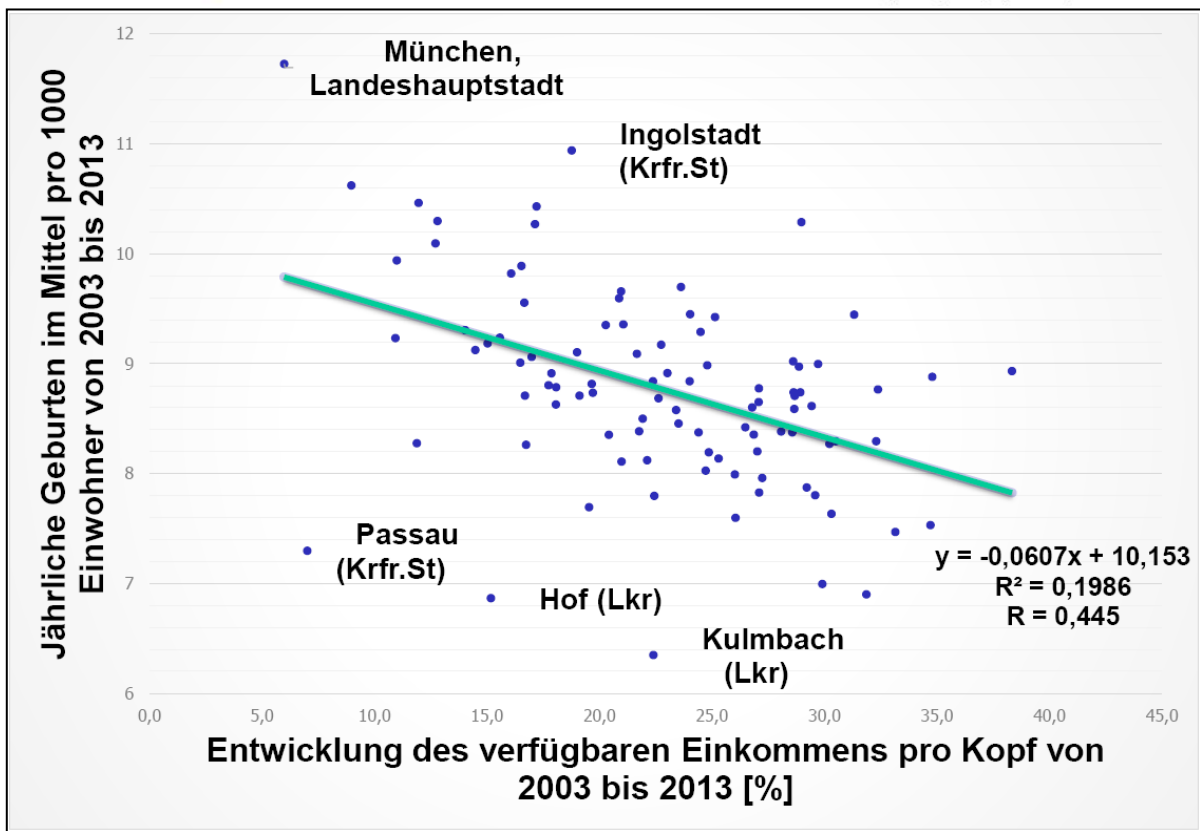
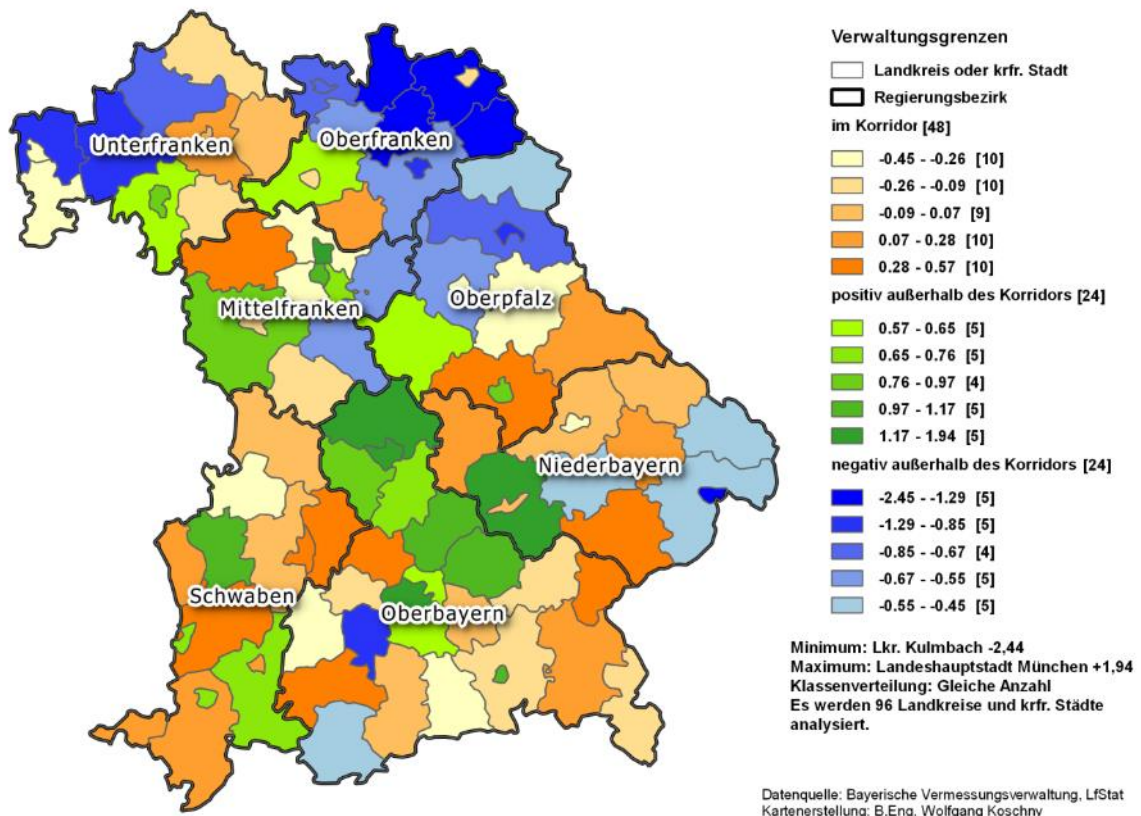


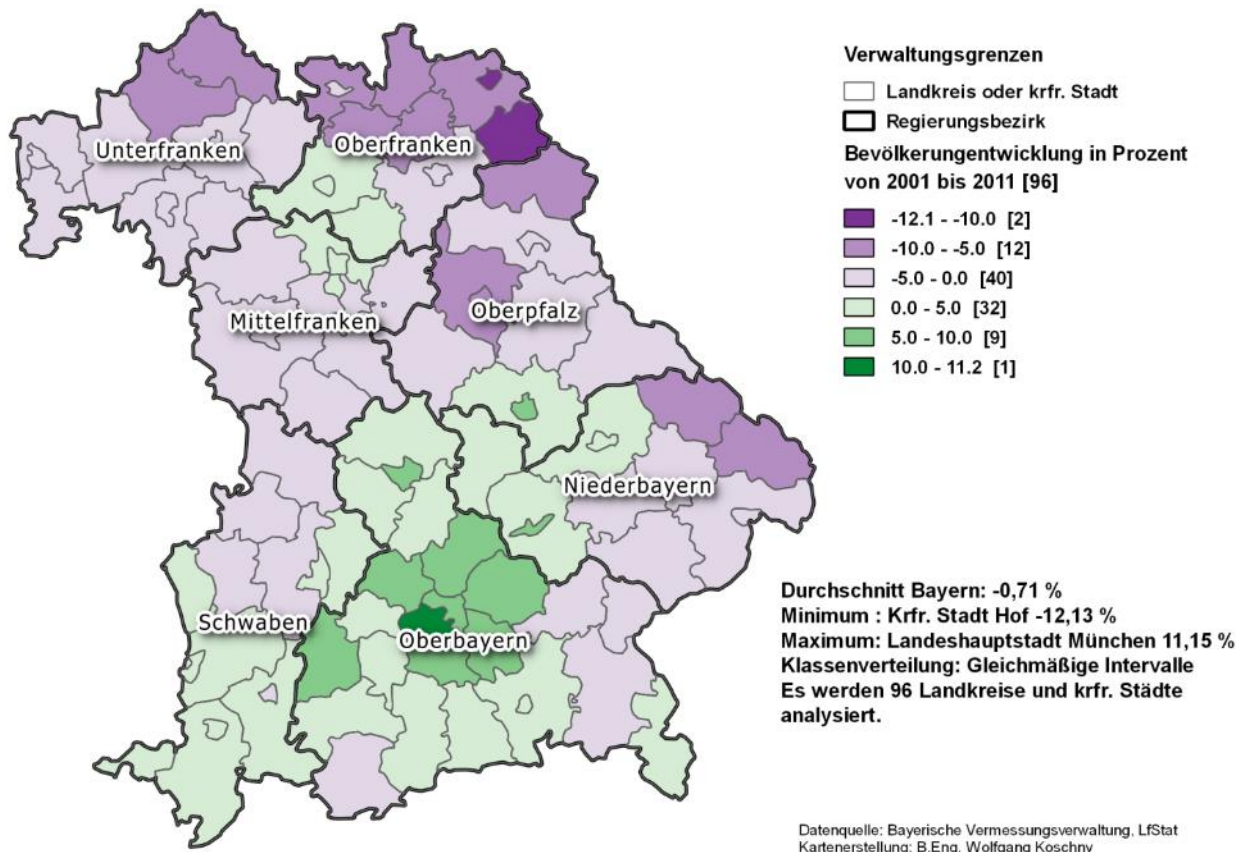
Abb. 25: Mittel der Geburten zum Wachstum des vorhandenen Einkommens pro Kopf von 2003 bis 2013 (Streudiagramm 2)

7.5.2 Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung zu verfügbarem Einkommen pro Kopf

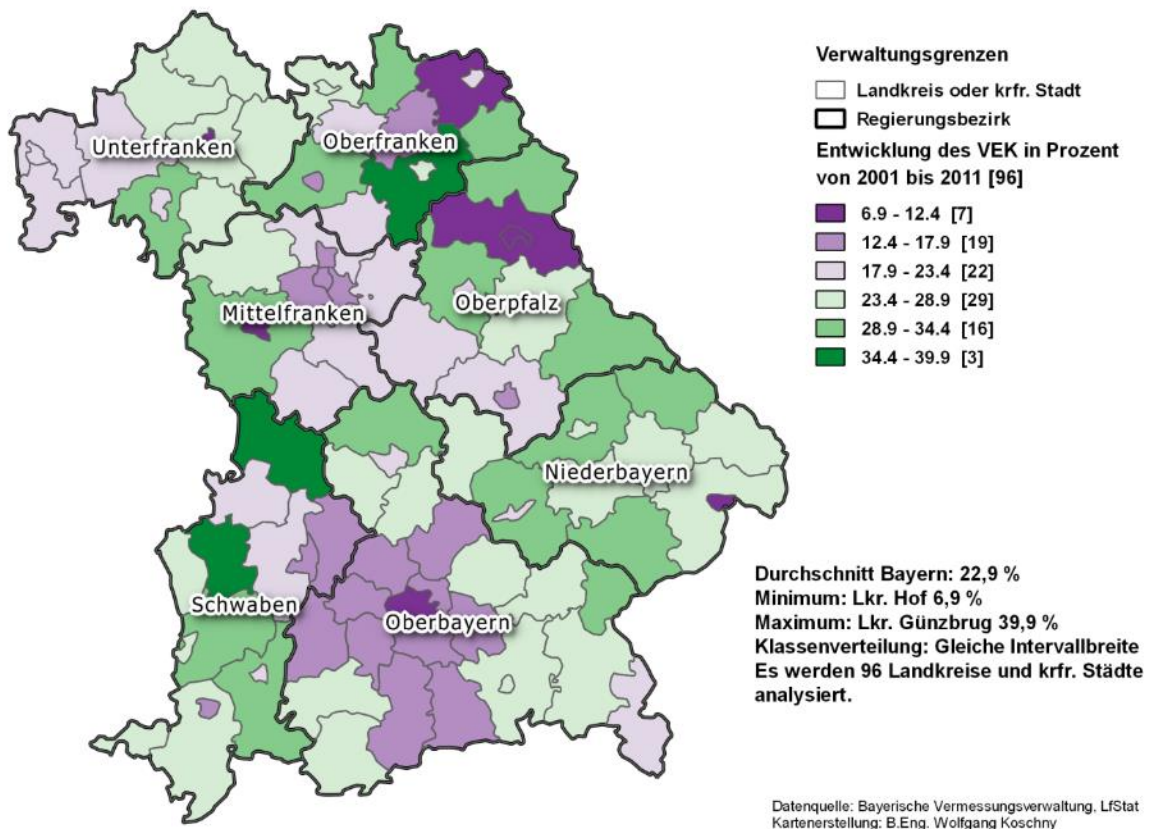
Die Bevölkerung in Bayern schrumpfte gemäß der vorliegenden Datengrundlage von 2001 bis 2011 um 0,71 Prozent, wie Karte 25 zeigt. Dabei waren vierzehn Verwaltungseinheiten von einem Bevölkerungsrückgang von 5 bis 12,13 Prozent betroffen und zehn Landkreise und kreisfreie Städte gewannen 5 bis 11,15 Prozent an Bevölkerung. Zweiundsiebzig Verwaltungseinheiten hielten die Bevölkerungszahl stabil um den Nullpunkt bei maximal fünf Prozent Zuwachs oder Verlust. Landkreise und kreisfreie Städte waren jeweils in unterschiedlicher Weise betroffen, sodass keine Aussage über einen Trend getroffen werden kann. Für die Entwicklung des Einkommens pro Kopf für die Jahre 2001 bis 2011 ist eine ähnliche Einschätzung wie für die Jahre 2003 bis 2013, wie in Kapitel 7.5 beschrieben, abzugeben. Für den Zeitraum ab 2001 ist der Einkommenszuwachs um durchschnittlich 0,2 Prozent höher.

Die Regressionsanalyse hat eine schwache Korrelation ($R = 0,3124$) beider Kriterien als Ergebnis. Hintergrund ist die homogene Verteilung der Verwaltungseinheiten, wie sie Abb. 26: zeigt. Während die Gesamtheit einen Zuwachs an Einkommen erfährt, teilt sie sich hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in zwei gleich große Teile auf. Der Erste Teil beschreibt den Zuwachs und der zweite den Verlust von Bevölkerung. Visualisiert wird dieser Zustand in Karte 27 als Verlust (blau) und Zugewinn (grün). Als Ergebnis wird festgehalten, dass zwar eine leichte Verbindung zwischen beiden Kriterien besteht, diese aber zur Erklärung der Hintergründe nicht ausreicht. Deswegen wird in Kapitel 7.5.2 die Wanderungsbewegung mit dem verfügbaren Einkommen pro Kopf in Verbindung gebracht.

Karte 25: Bevölkerungsentwicklung von 2001 bis 2011 in Prozent



Karte 26: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf in Prozent von 2001 bis 2011



Karte 27: Bevölkerungsentwicklung zu Zuwachs an verfügbaren Einkommen in Prozent von 2001 bis 2011

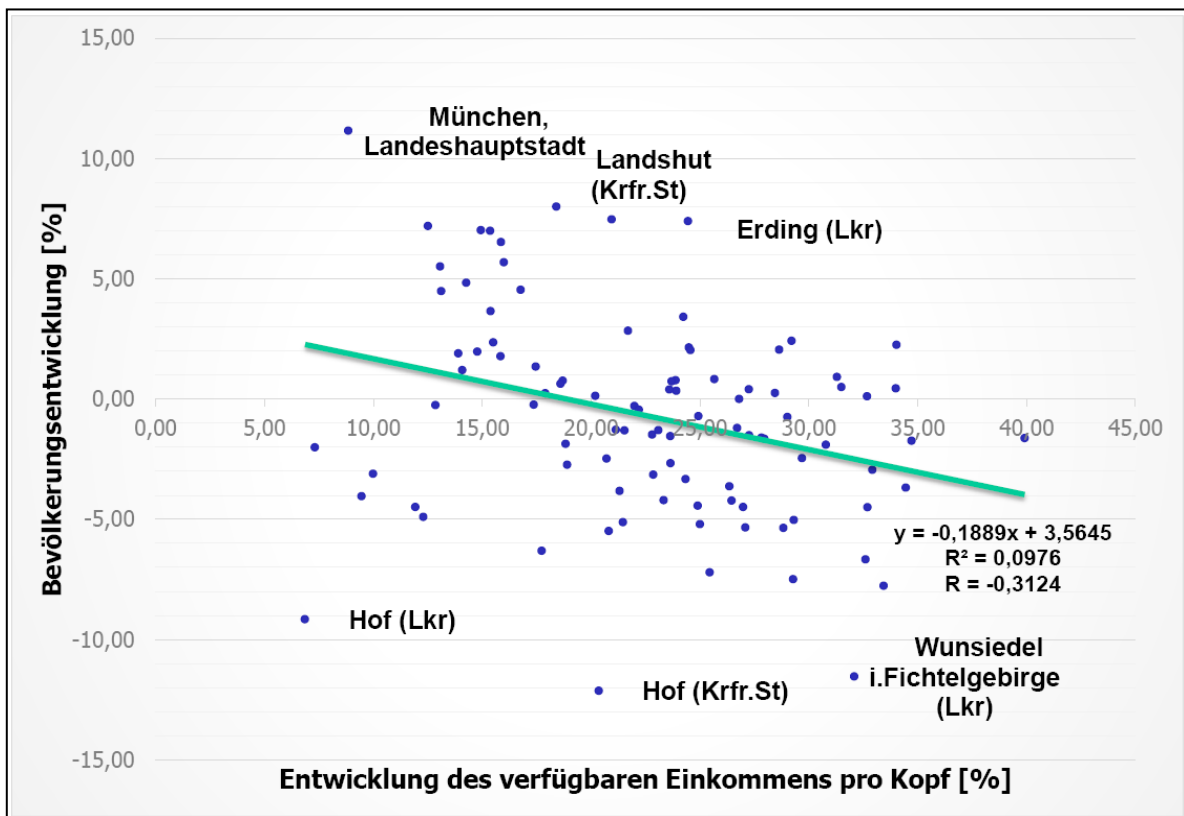
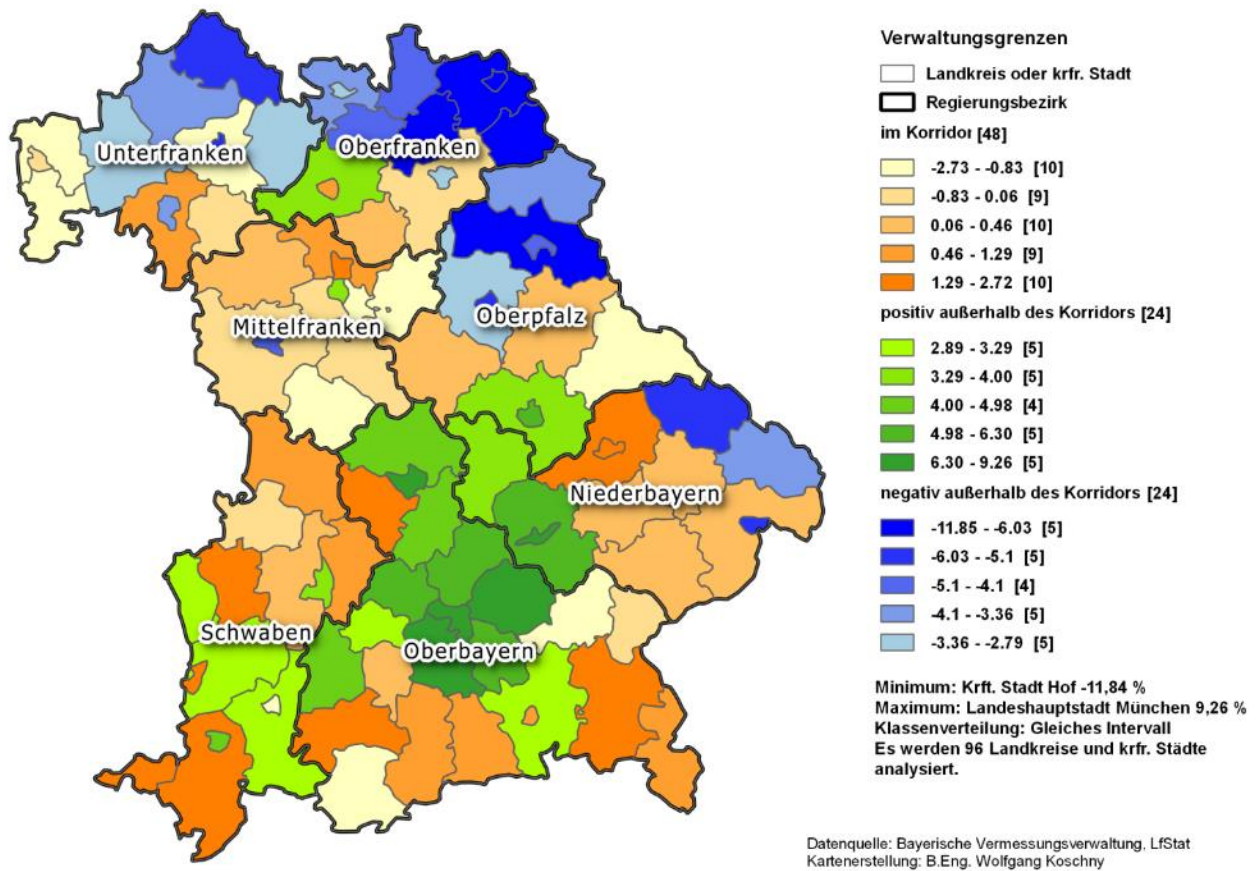


Abb. 26: Bevölkerungsentwicklung zu Zuwachs an verfügbaren Einkommen in Prozent von 2001 bis 2011 (Streudiagramm 3)

7.5.3 Die Analyse der Wirkung zwischen Wanderungsbewegung und verfügbarem Einkommen pro Kopf

In Bayern ist eine Wanderungsrichtung von Nord nach Süd festzustellen (vgl. Karte 28). Es werden Abwanderungsgebiete in grün und Zuwanderungsgebiete in blau dargestellt. Berechnet wurde dieser Sachverhalt aus der mittleren Wanderungszahl aus den Jahren 2001 bis 2011. Dabei wird das Kriterium der Wanderung dem Kriterium des verfügbaren Einkommens (Karte 29) gegenübergestellt.

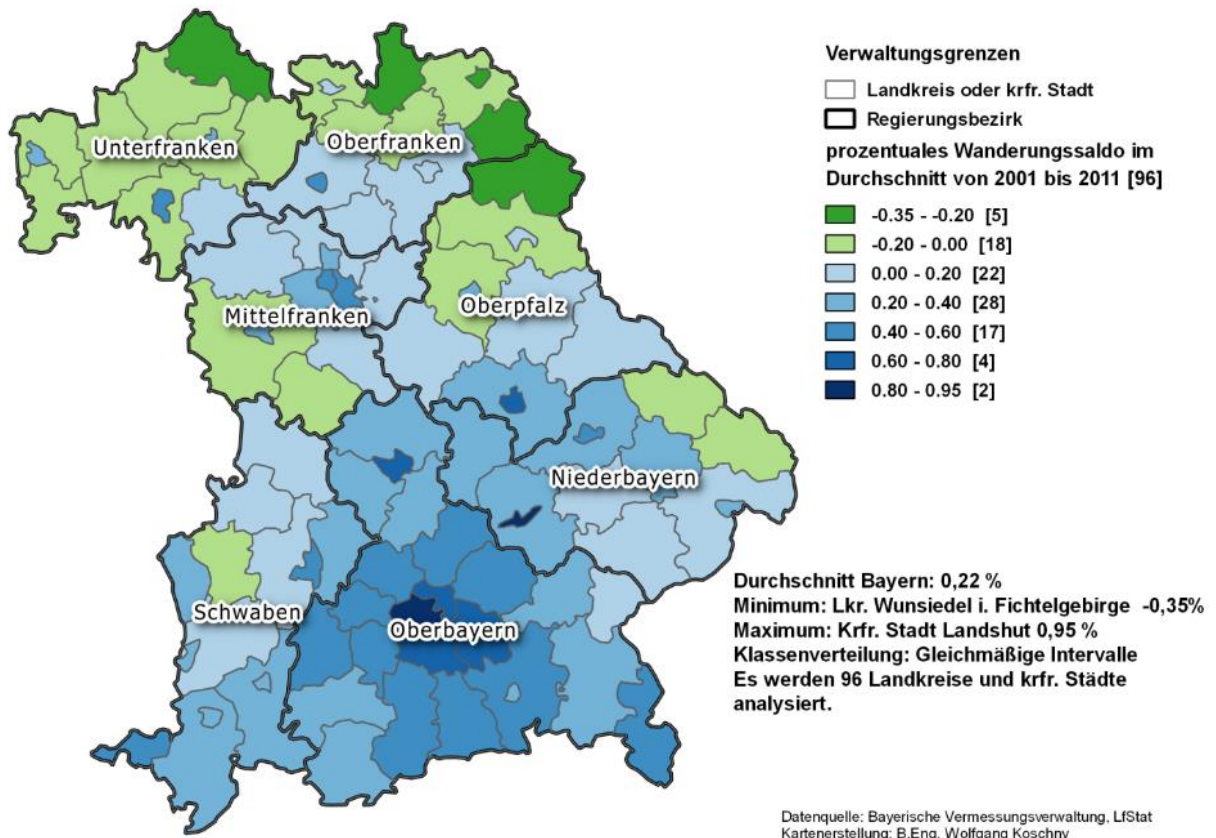
Hier zeigt der Korrelationskoeffizient von $R = 0,448$ einen mittelstarken Zusammenhang zwischen den Variablen an. Exemplarisch wird nachfolgend der Landkreis Günzburg betrachtet: Trotz dem größten Zuwachs an Einkommen pro Kopf (+39,9 %) verzeichnet der Landkreis keine Zuwanderung, während die Landeshauptstadt München mit einem kleineren Einkommensanstieg (8,9 %) große Zuwanderung erfährt. Bei der Betrachtung des absoluten VEK-Zuwachses über zehn Jahre ist in Günzburg ein Plus von 6.621 Euro auf 23.211 Euro pro Kopf, in München ein Plus von 2.080 Euro auf 25.573 Euro festzustellen. Das verfügbare Einkommen pro Kopf im ländlichen Raum nähert sich in Teilen Bayerns dem der Ballungsräume.

Die Ergebnisse aus Kapitel 7.5.2 und 7.5.3 werden mit einer multiplen Korrelationsanalyse verifiziert. Hierbei werden alle Kriterien aus den beiden Kapiteln miteinander in Verbindung gebracht. Mit der partiellen Korrelation werden zwei Kriterien unter Ausschaltung des dritten Kriteriums untersucht. Als Ergebnis kann nur für den dritten Fall eine starke Korrelation zwischen den Kriterien bilanziert werden. Der Zusammenhang zwischen dem verfügbaren Einkommen und der Bevölkerungsentwicklung ist als schwach zu bewerten, der Zusammenhang zwischen dem Zuwachs an verfügbarem Einkommen und der Wanderungsbewegung als mittelstark (vgl. Tabelle). Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der Zuwachs an verfügbarem Einkommen allein nicht zu einer Wanderungsbewegung führt. Aus Karte 30 geht hervor, dass aus Landkreisen/kreisfreien Städten die einen mittleren oder hohen Zuwachs an verfügbarem Einkommen haben, viele Menschen abwandern (blau gefärbt).

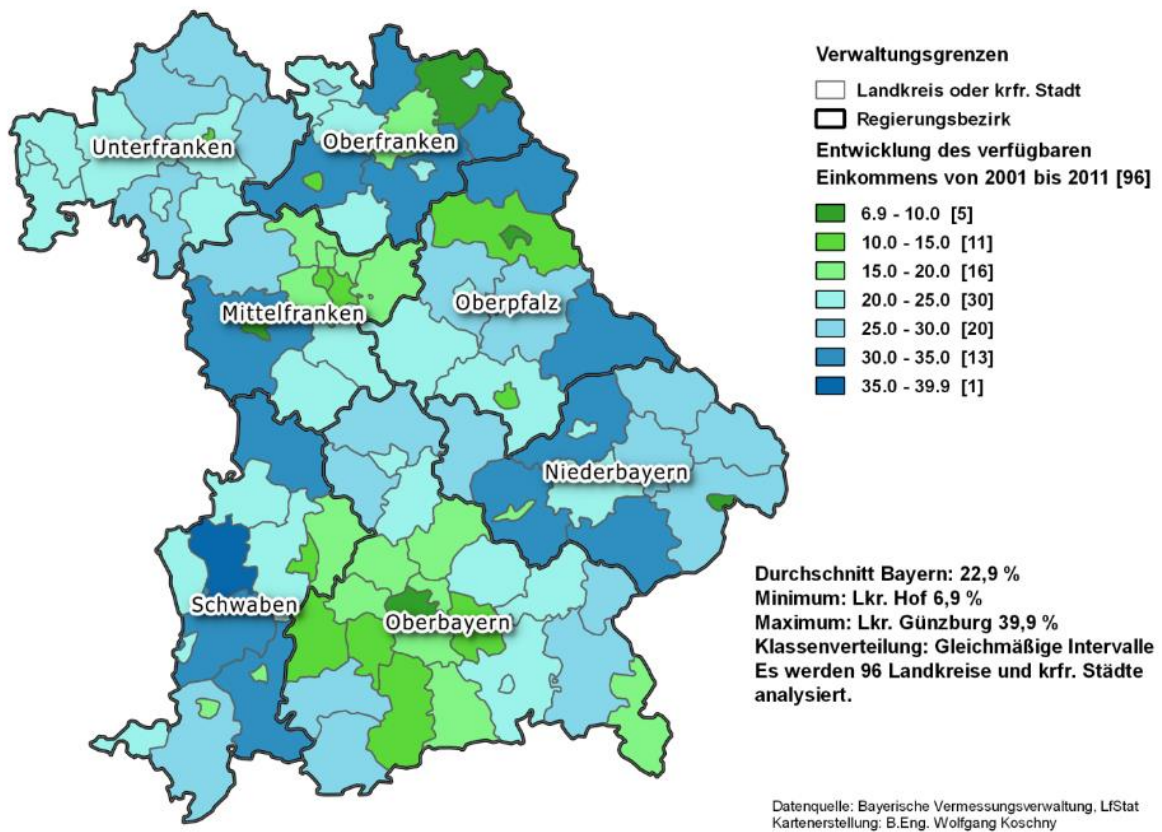
Tabelle 31: Partielle Korrelationen

partielle Korrelation	Ergebnis
Verf. Einkommen zur mittleren Wanderung unter Ausschaltung der Bevölkerungsentwicklung.	-0,364435
Bevölkerungsentwicklung zum verf. Einkommen unter Ausschaltung der mittleren Wanderung.	0,144520
Mittlere Wanderung zur Bevölkerungsentwicklung unter Ausschaltung des verfügbaren Einkommens.	0,835406

Karte 28: Anteil des Wanderungssaldos an der Bevölkerung im Durchschnitt von 2001 bis 2011



Karte 29: Entwicklung des verfügbaren Einkommens pro Kopf von 2001 bis 2011



Karte 30: Mittel der Wanderungszahl zum Zuwachs an Einkommen pro Kopf von 2001 bis 2011

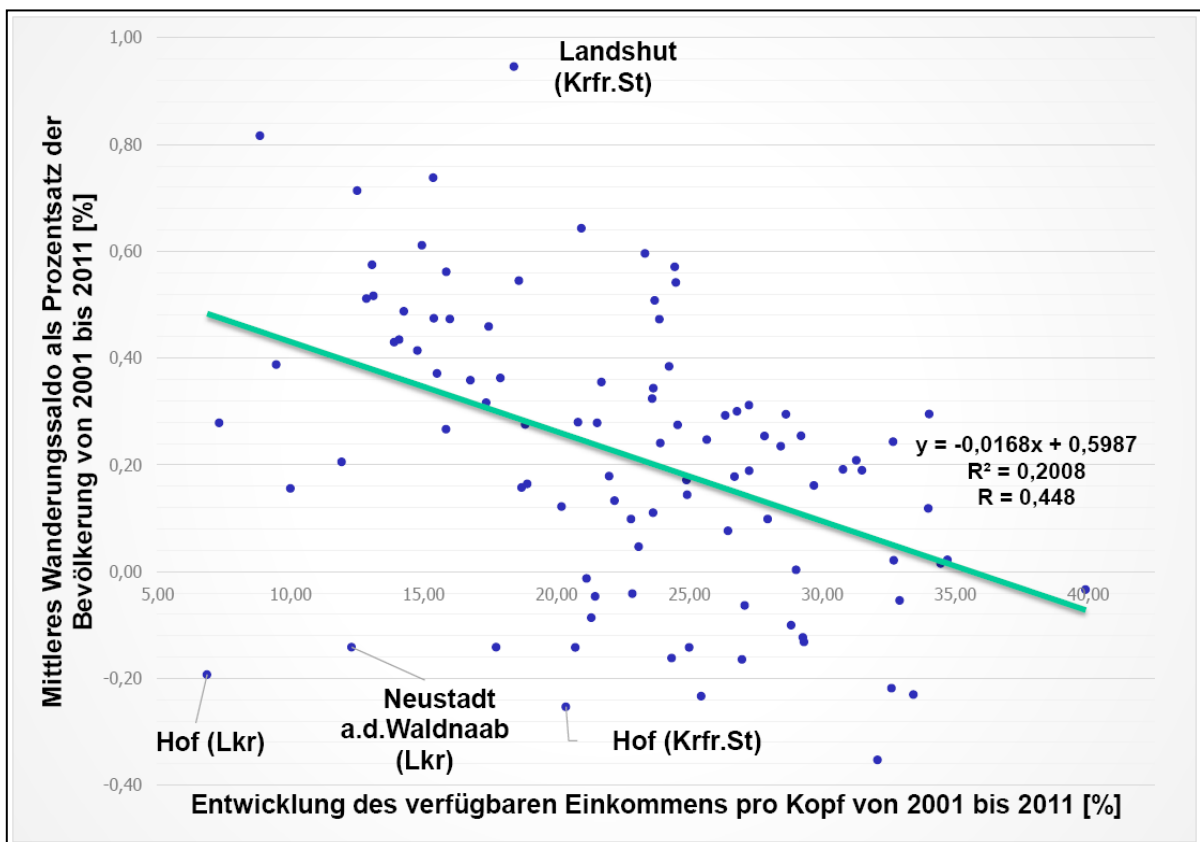
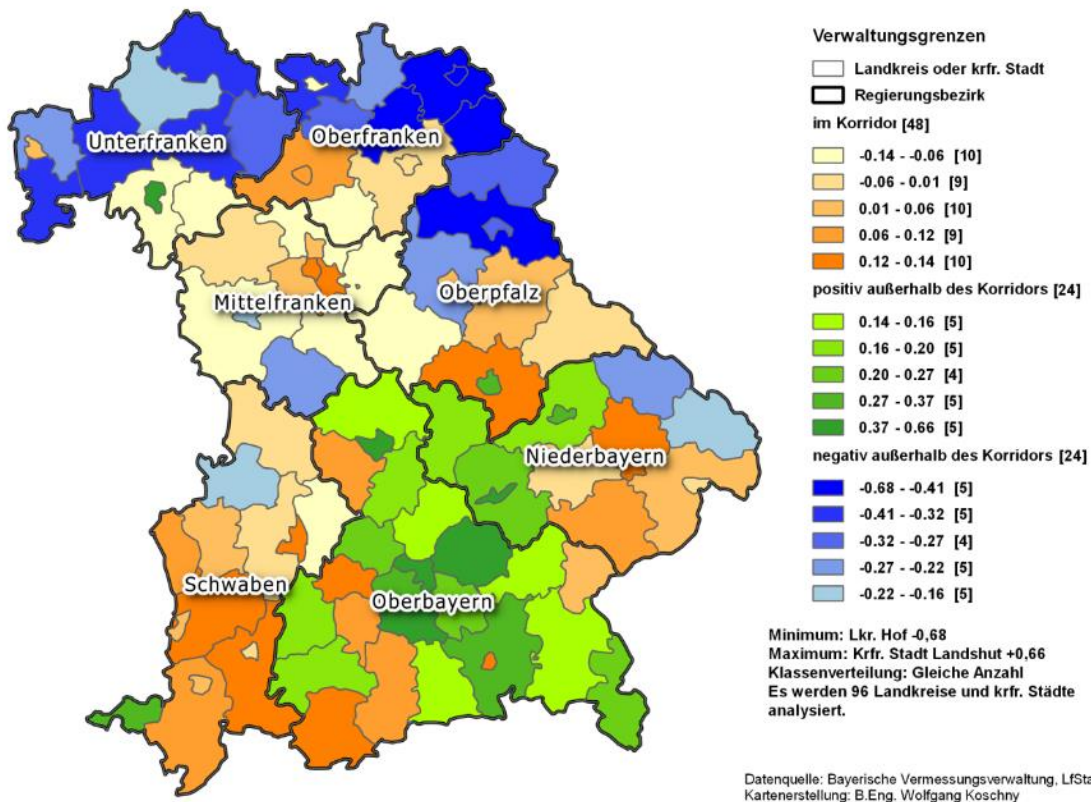


Abb. 27: Mittleres Wanderungssaldo als Prozentsatz der Bevölkerung zum Zuwachs an Einkommen pro Kopf von 2001 bis 2011 (Streudiagramm 3)

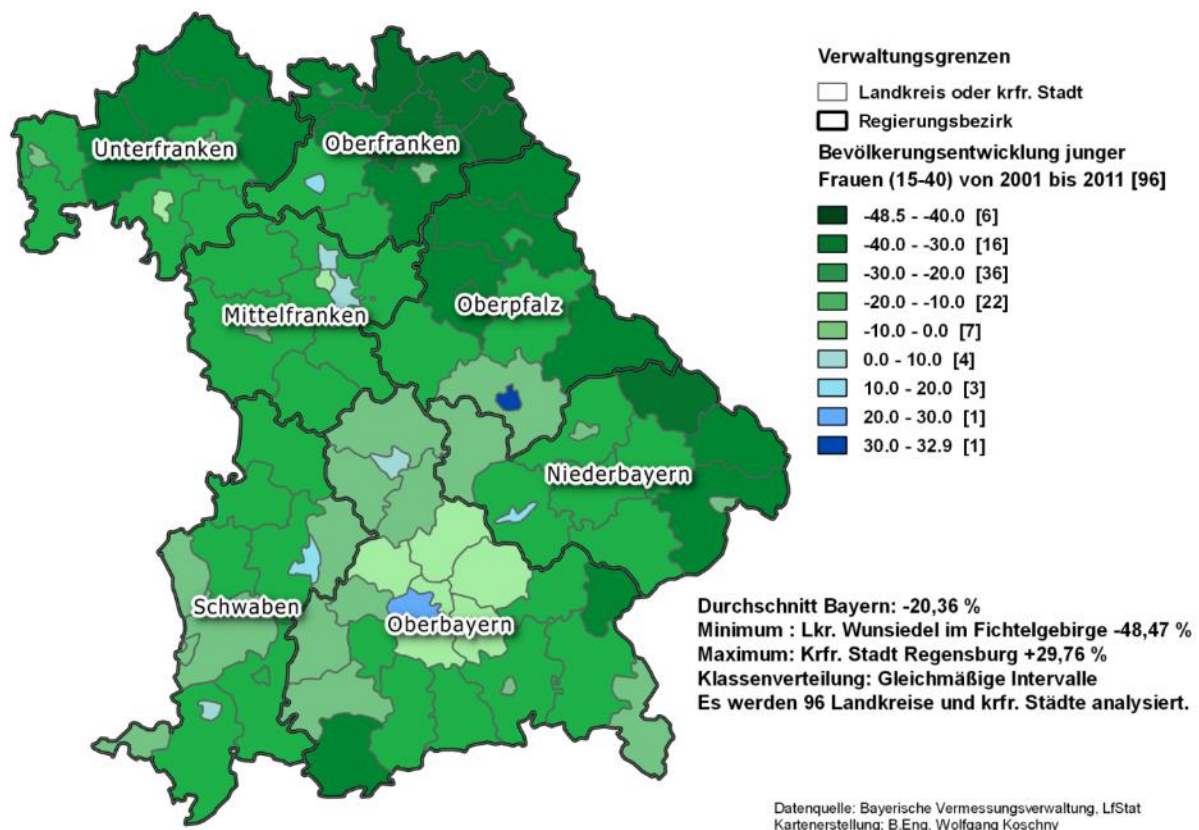
7.6 Atlas: Vulnerable Lebenslagen; Die Analyse der Situation von Alleinerziehenden

Um die Situation von alleinerziehenden Personen erfassen zu können, bedarf es einer vielfältigen Datenbasis (vgl. Kap. 7.3.1). Im vorliegenden Atlas werden zunächst nochmals relevante Daten zur Beschreibung dieser vulnerablen Personengruppe eingegrenzt. Anschließend wurden auf Grundlage des verfügbaren Datenmaterials räumliche Analysen durchgeführt. In Kapitel 4.2.1 wurden Anforderungen von alleinerziehenden Personen an ihr Lebensumfeld benannt.

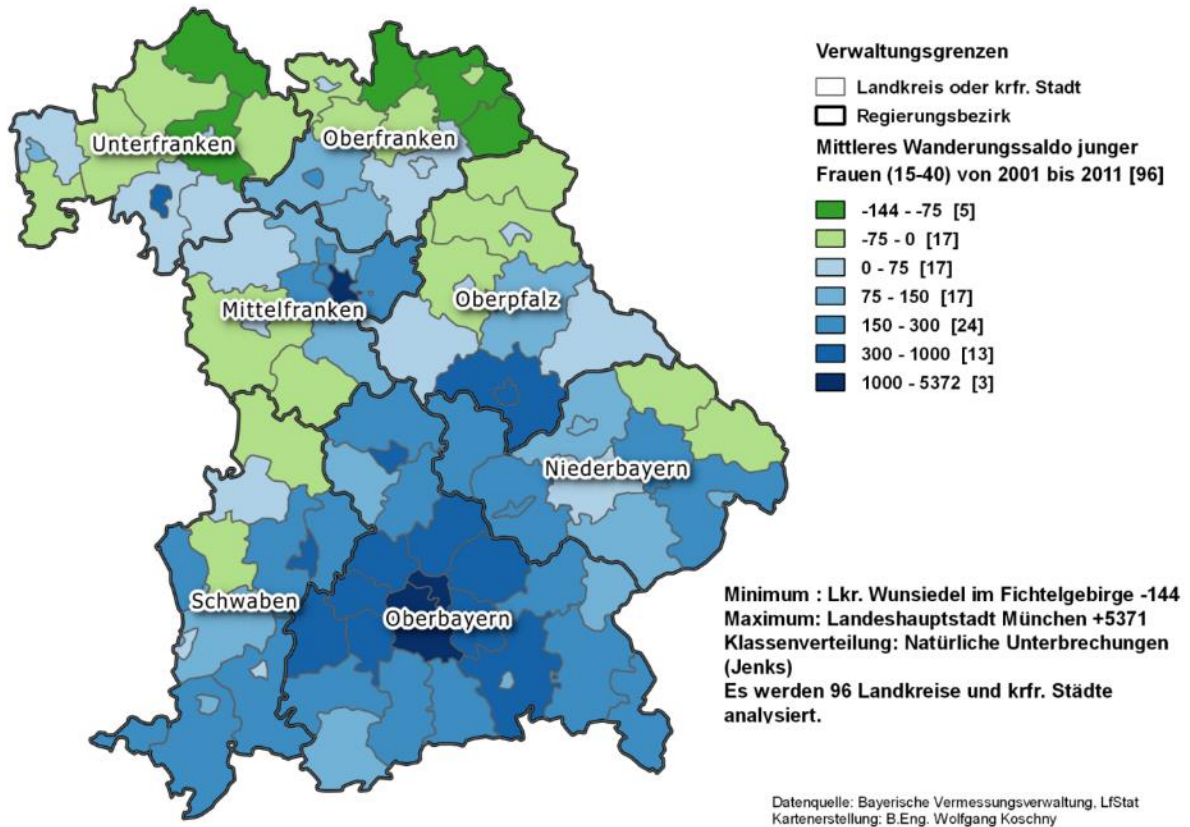
Nachfolgende Analysen und Kartendarstellungen sind ein Annäherungsversuch, Lebenslagengruppen und ihre spezifische Vulnerabilität (Vgl. Kapitel 4.2) auf Grundlage verfügbaren Datenmaterials zu beschreiben. Diese Analyse wird exemplarisch anhand der Gruppe der Alleinerziehenden (insbesondere von Frauen) durchgeführt. Das Verfahren ist nicht als ausgereifte Methode zu verstehen, sondern stellt sich eher der grundsätzlichen Frage, ob eine Einschätzung der Situation von verschiedenen Personengruppen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns auf Grundlage einer räumlichen Datenanalyse möglich ist und welche Rückschlüsse daraus gezogen werden können.

7.6.1 Schritt 1: Die Identifikation der Personengruppe im Raum

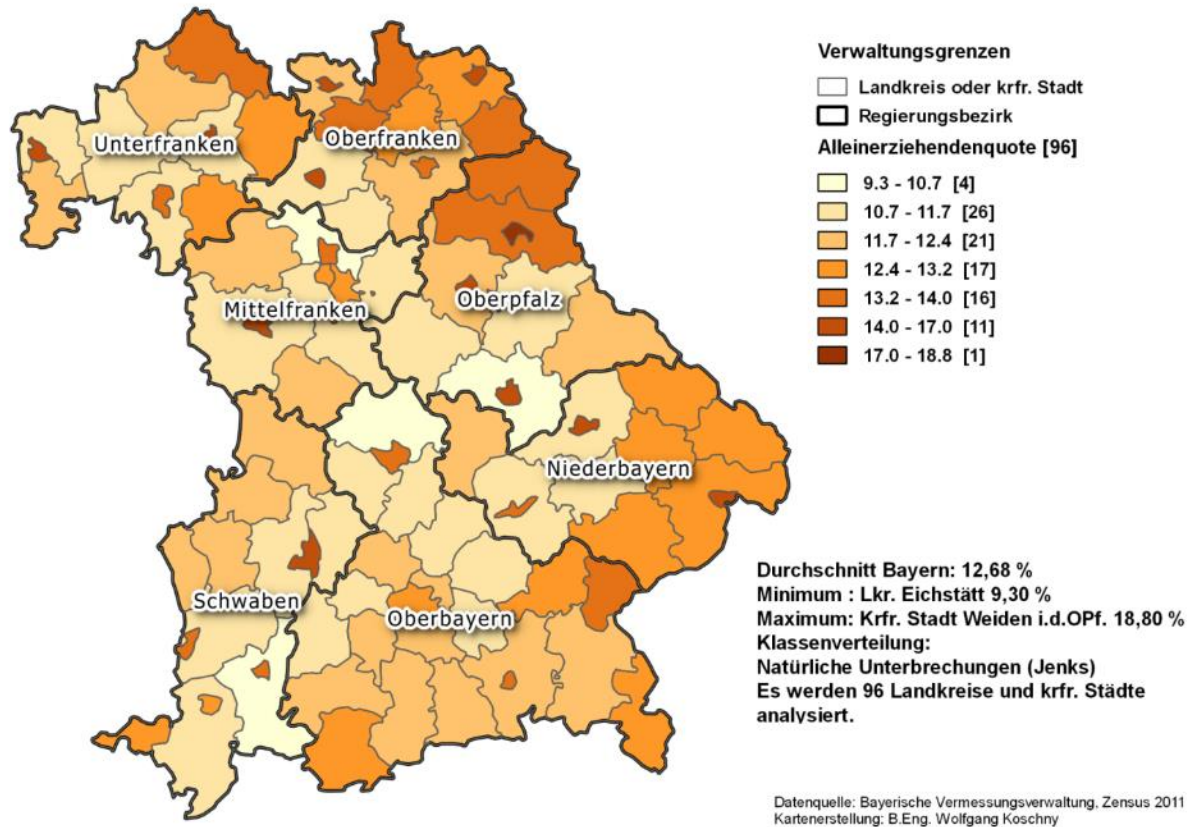
Der erste Schritt, eine Einschätzung der Lebenslagen in den Räumen Bayerns vorzunehmen, ist, die betreffende Personengruppe quantitativ räumlich abzubilden. Die Karten 34 und 35 zeigen, welche Entwicklung die Personengruppe junger Frauen in den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten Bayerns genommen hat. Insbesondere Karte 35 visualisiert, dass vor allem der Süden Bayerns Nutznießer hinsichtlich der Zuwanderung junger Frauen war.



Karte 31: Bevölkerungsentwicklung junger Frauen (15-40) von 2001 bis 2011



Karte 32: Mittleres Wanderungssaldo junger Frauen (15-40) von 2001 bis 2011



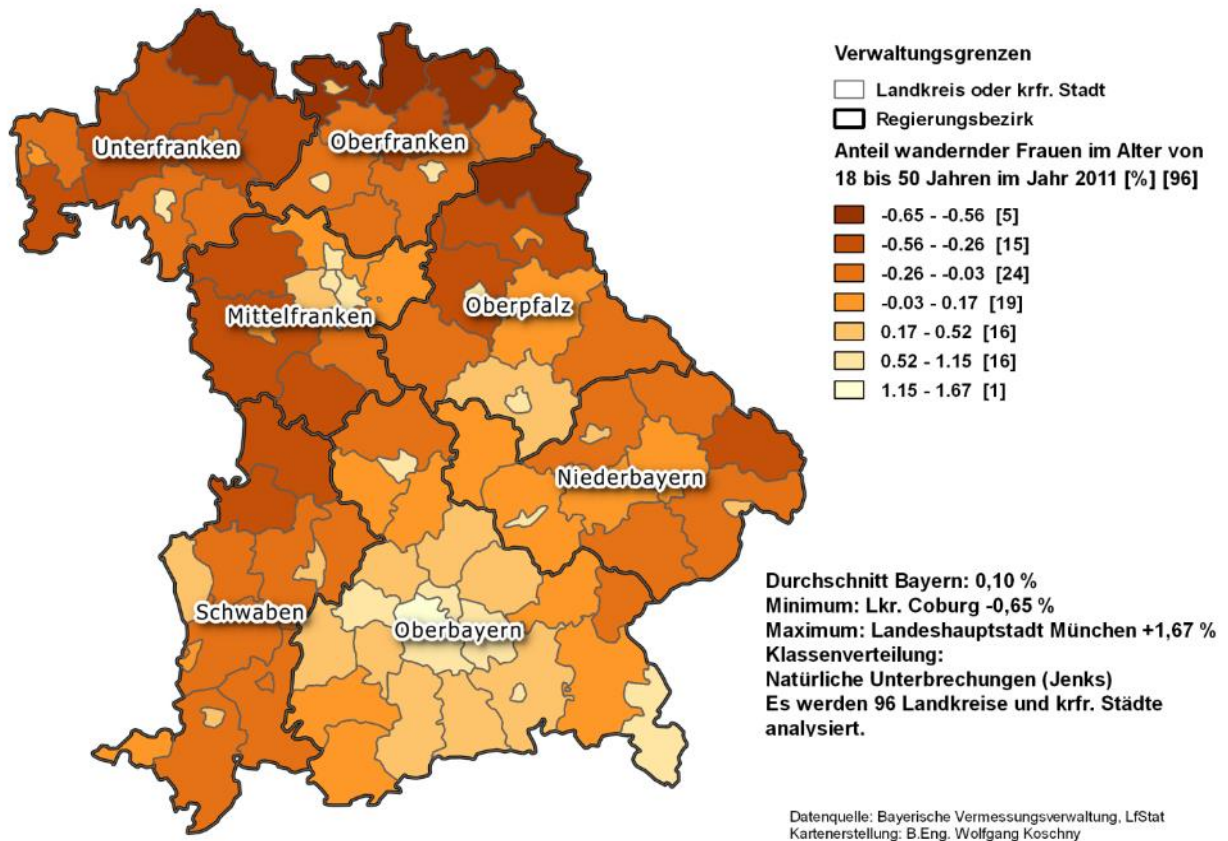
Karte 33: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011

Nach der Identifikation von jungen Frauen im Raum erfolgt die Erfassung, in welchen Räumen ein großer Anteil an Alleinerziehenden festzustellen ist. Ein Abgleich der Ergebnisse aus vorangegangener Analyse (junger Frauen) und der Ermittlung der Alleinerziehendenquote in den Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns gibt ein erstes Bild darüber, wo besonders viele alleinerziehende Frauen leben.

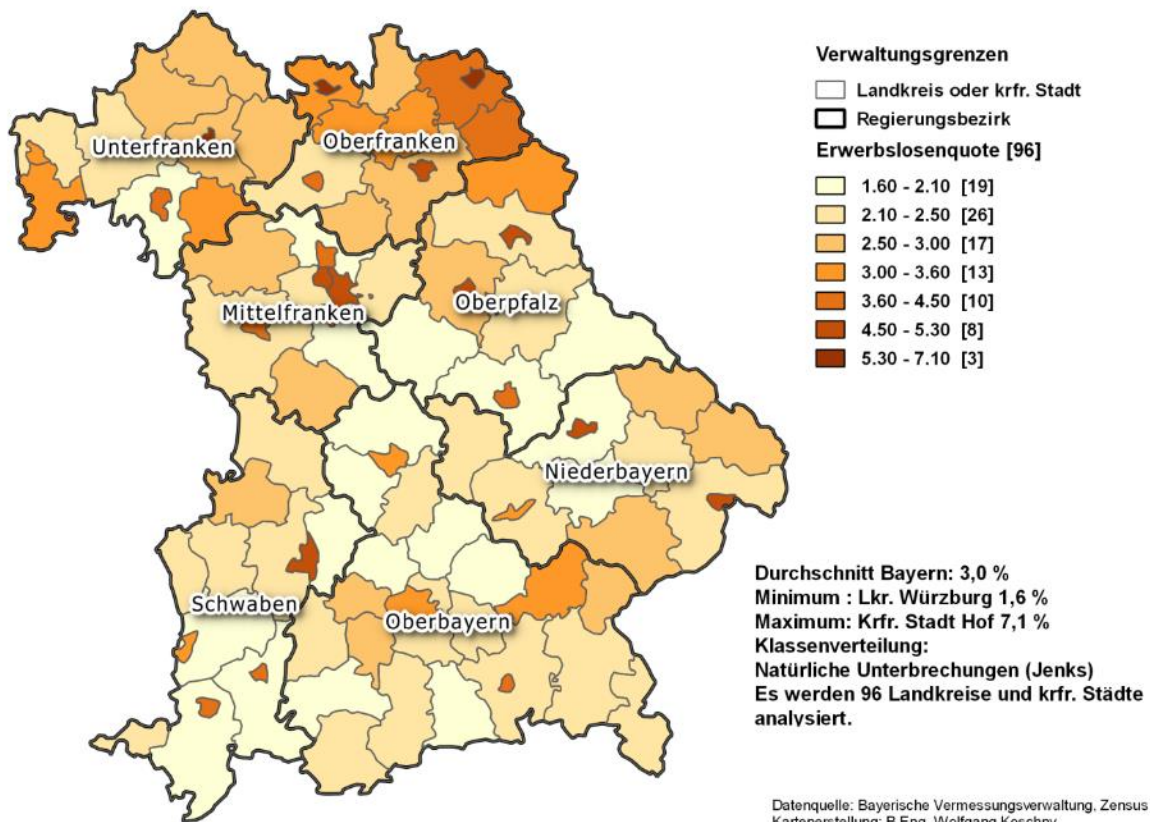
7.6.2 Schritt 2: Die Analyse der Ursachen von Veränderungen

Ein weiterer Schritt ist die Analyse möglicher Ursachen der Wanderungsbewegungen. Hierfür wird der Zusammenhang zwischen dem Anteil wandernder Frauen als Anteil aller Frauen im Alter von 18-50 Jahren im Jahr 2011 (vgl. Karte 37) und der Erwerbslosenquote im Jahr 2011 (vgl. Karte 38) mittels Regressionsanalyse (vgl. Karte 39 und Streudiagramm 4) untersucht.

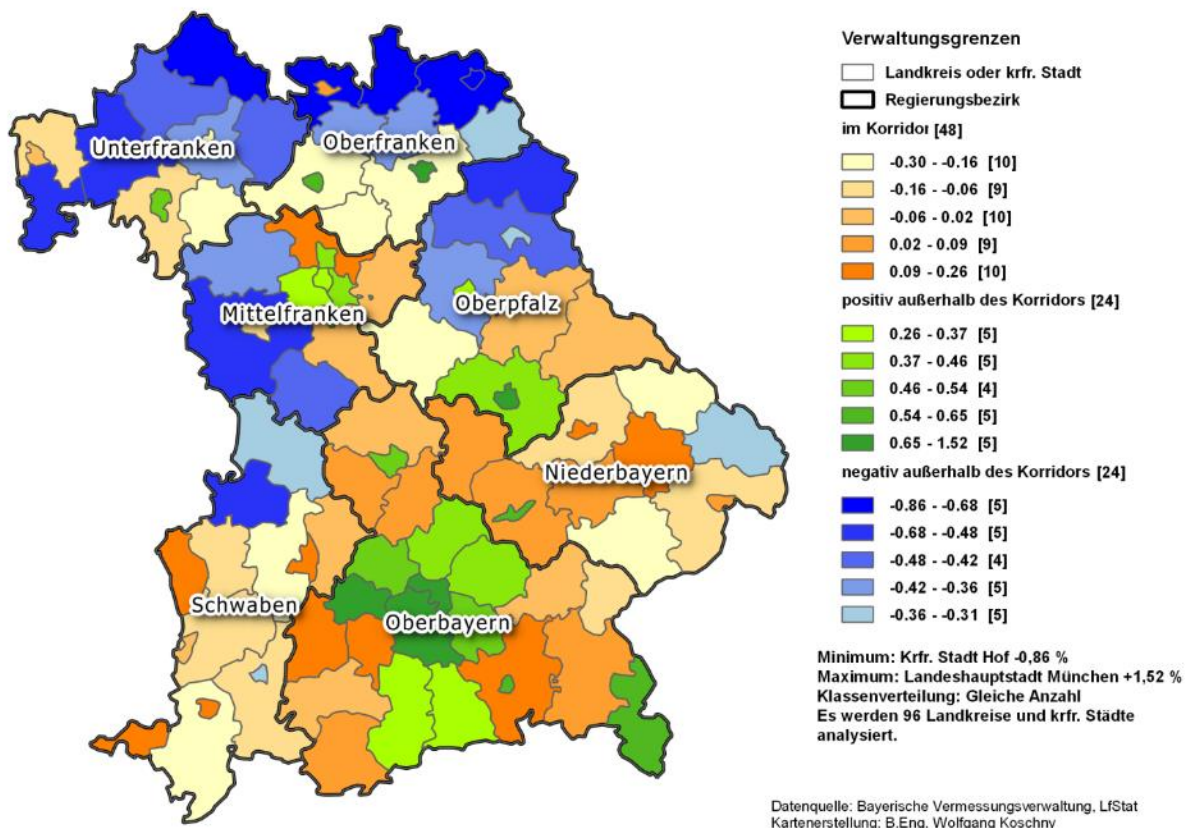
Karte 34: Anteil wandernder Frauen als Anteil aller Frauen im Alter von 18-50 Jahren im Jahr 2011



Karte 35: Erwerbslosenquote 2011



Karte 36: Wanderungsbewegung von Frauen (18-50 Jahre) als Anteil aller Frauen in diesem Alter zur Erwerbslosenquote im Jahr 2011



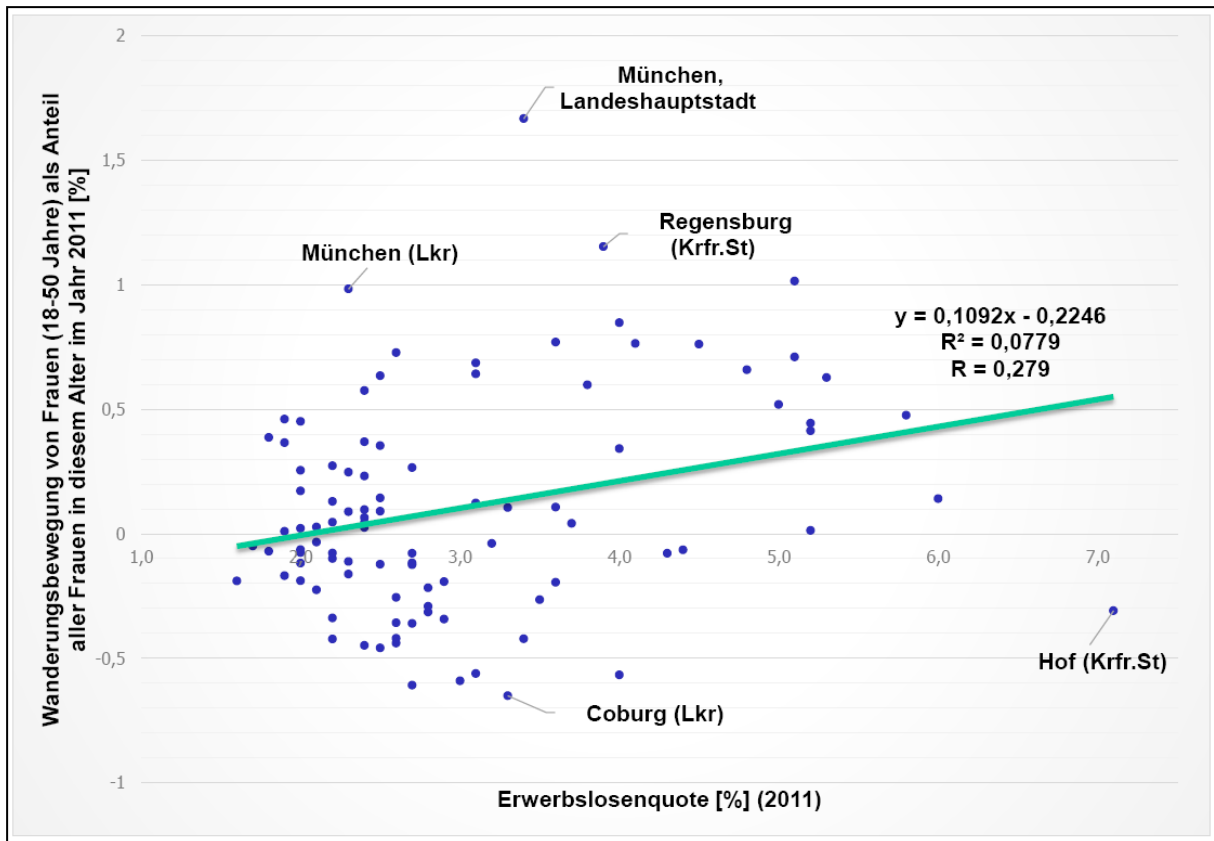


Abb. 28: Wanderungsbewegung von Frauen (18-50 Jahre) als Anteil aller Frauen in diesem Alter zur Erwerbslosenquote im Jahr 2011 (Streudiagramm 4)

Es zeigt sich, dass ein Großteil der Landkreise/Kreisfreien Städte bei einer Erwerbslosenquote zwischen 1,5 und 3 Prozent liegt. Dabei ist kein Zusammenhang zwischen prozentualer Zu- und Abwanderung erkennbar.

Die Regressionsgerade in Streudiagramm 4 zeigt einen Zusammenhang zwischen Zuwanderungsbewegung und Erwerbslosenquote. Die Gerade verläuft sehr flach. Viele kreisfreie Städte sind sowohl mit der Zuwanderung von jungen Frauen als auch mit einer erhöhten Erwerbslosenquote in Verbindung zu bringen. Das Bestimmtheitsmaß weist einen geringen linearen Zusammenhang aus, der auf die positiven und negativen Werte des Wanderungssaldos gegenüber der Erwerbslosenquote zurückzuführen ist.

Karte 36 zeigt zugleich Erwerbslosigkeit im negativen und positiven Korridor. Blau stellt Erwerbslosigkeit bei starker Abwanderung und grün Erwerbslosigkeit bei starker Zuwanderung dar. Der 50 %-Korridor (gelb-orange) erfasst alle Verwaltungseinheiten, die sich nahe an der Regressionsgerade befinden und somit keine Auffälligkeit besitzen.

7.6.3 Schritt 3: Die Analyse essenzieller Ausstattungen

Für Alleinerziehende sind verschiedene infrastrukturelle Ausstattungen bzw. Einrichtungen der Daseinsvorsorge essenziell, um die alleinige Aufgabe für Kindererziehung und -betreuung, Einkommenserzielung sowie Haushaltsführung bewerkstelligen zu können (vgl. Kap. 4.2.1).

Wie in Kapitel 4.2.1 erläutert, erhalten drei Viertel der Alleinerziehenden keinen oder weniger als den zustehenden Kindesunterhalt. Sie sind somit dringend auf ein geregeltes Einkommen angewiesen. Die Kinderbetreuung ist für Alleinerziehende existenziell, ohne Schulhort oder Kita ist keine auskömmliche Erwerbs-, aber auch Hausarbeit möglich. Eine Analyse der Betreuungssituation von Kindern kann folglich erste Rückschlüsse hinsichtlich der Lebenslagen von Alleinerziehenden in den Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns liefern.

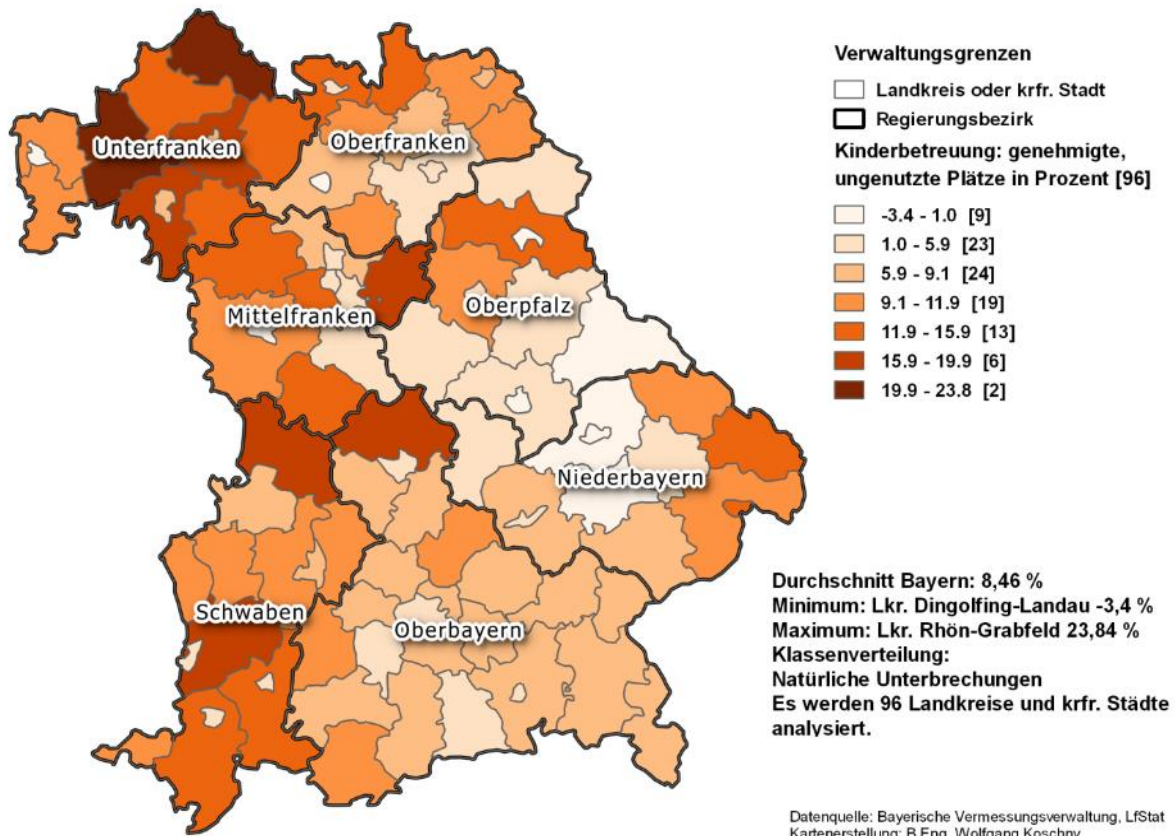
Die Betrachtung der Betreuungssituation von Kindern

Aus den Daten des statistischen Landesamtes Bayerns geht hervor, dass im Jahr 2011 die ungenutzten Kinderbetreuungsplätze bayernweit 8,48 Prozent der genehmigten Plätze ausmachen. Während sieben Verwaltungseinheiten eine Unterversorgung an genehmigten Plätzen aufweisen, zeigen zehn Landkreise und kreisfreie Städte einen Überschuss von bis zu 23,8 Prozent auf. Aus den Daten für das Jahr 2016 geht hervor, dass keine Verwaltungseinheit mehr unterversorgt ist, jedoch das bayernweite Mittel an genehmigten, ungenutzten Betreuungsplätzen auf 9,87 Prozent gestiegen ist. Die Betreuungsquote von Kindern im Alter von null bis zwei Jahren liegt in Bayern 2012 bei 23,0 Prozent unter dem deutschlandweiten Durchschnitt von 27,6 Prozent, so das statistische Bundesamt. Für Kinder von 3 bis 5 Jahren wird eine Betreuungsquote von 91 Prozent in Bayern erreicht, die unter dem Durchschnitt von 93,4 Prozent in Deutschland liegt. Obwohl sich die Situation in Bayern bis zum Jahre 2015 verbessert hat, liegen die genannten Quoten mit 27,5 Prozent gegenüber 32,9 Prozent für Kleinkinder und mit 93,5 Prozent gegenüber 94,9 Prozent im Kindergartenalter unter dem deutschlandweiten Durchschnitt. Niedrige Betreuungsquoten im Kleinkindalter lassen einen Rückschluss auf Schwierigkeiten in der Wahrnehmung einer Beschäftigung von Müttern zu. 34 Prozent der Frauen geben in einer Umfrage aus dem Jahr 2013 an, dass persönliche oder familiäre Verpflichtungen ein Grund für eine Teilzeiterwerbstätigkeit sind.³⁸ Berechnungen aus dem Jahr 2014 zeigen, dass Mütter mit Kindern unter drei Jahren zu neun Prozent einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen und 22 Prozent einer Teilzeitbeschäftigung. Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung misst den Betreuungsmöglichkeiten eine große Bedeutung zu, da 70 Prozent der Mütter erwerbstätig sind, sobald das jüngste Kind eine weiterführende Schule besucht.³⁹ Deswegen wurde durch eine Regressionsanalyse überprüft, ob ein Zusammenhang zwischen ungenutzten Betreuungsplätzen und der Alleinerziehendenquote besteht. Das Bestimmtheitsmaß von $R^2 = 0,1377$ weist einen schwachen Zusammenhang zwischen den beiden Kriterien aus. Die Regressionsgerade zeigt einen Trend von sinkender Alleinerziehendenquote bei gleichzeitigem Anstieg der ungenutzten Plätze. Im Vergleich von der Geburtenrate aus Karte 22 mit der residualen Darstellung in Karte 39 ist im Zentrum Bayerns eine höhere Geburtenrate bei gleichzeitig nicht genehmigten Betreuungsplätzen festzustellen. Im Norden und Nordosten Bayerns ist es Gegenteil. Dort stehen genehmigte Betreuungsplätze niedrigen Geburtenraten gegenüber.

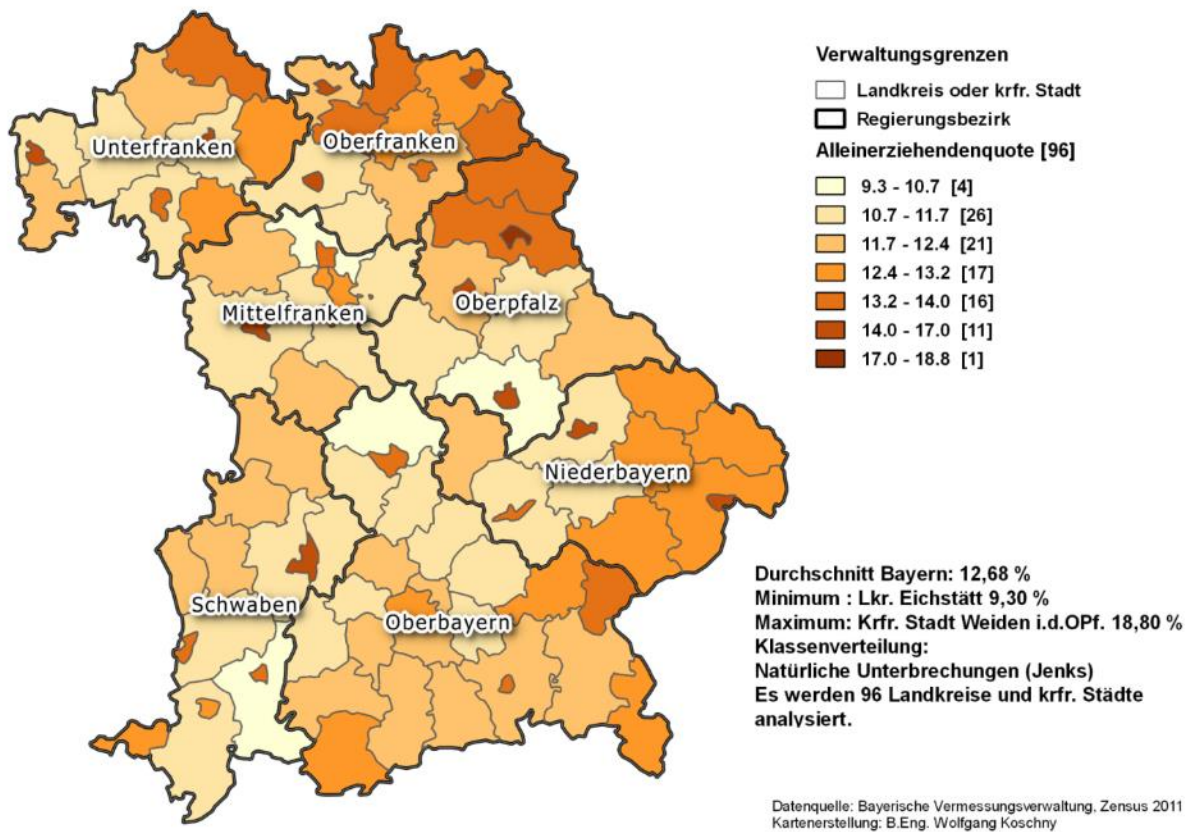
³⁸ Vgl. BiB 2015 / demographie-portal.de: „Frauen arbeiten Teilzeit wegen Familienpflichten“

³⁹ Vgl. Bib 2014 / demographie-portal.de: „Je jünger die Kinder, desto seltener arbeiten Mütter“

Karte 37: Genehmigte, ungenutzte Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2011



Karte 38: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011



Karte 39: Alleinerziehendenquote zu genehmigten, ungenutzten Betreuungsplätzen für Kinder im Jahr 2011

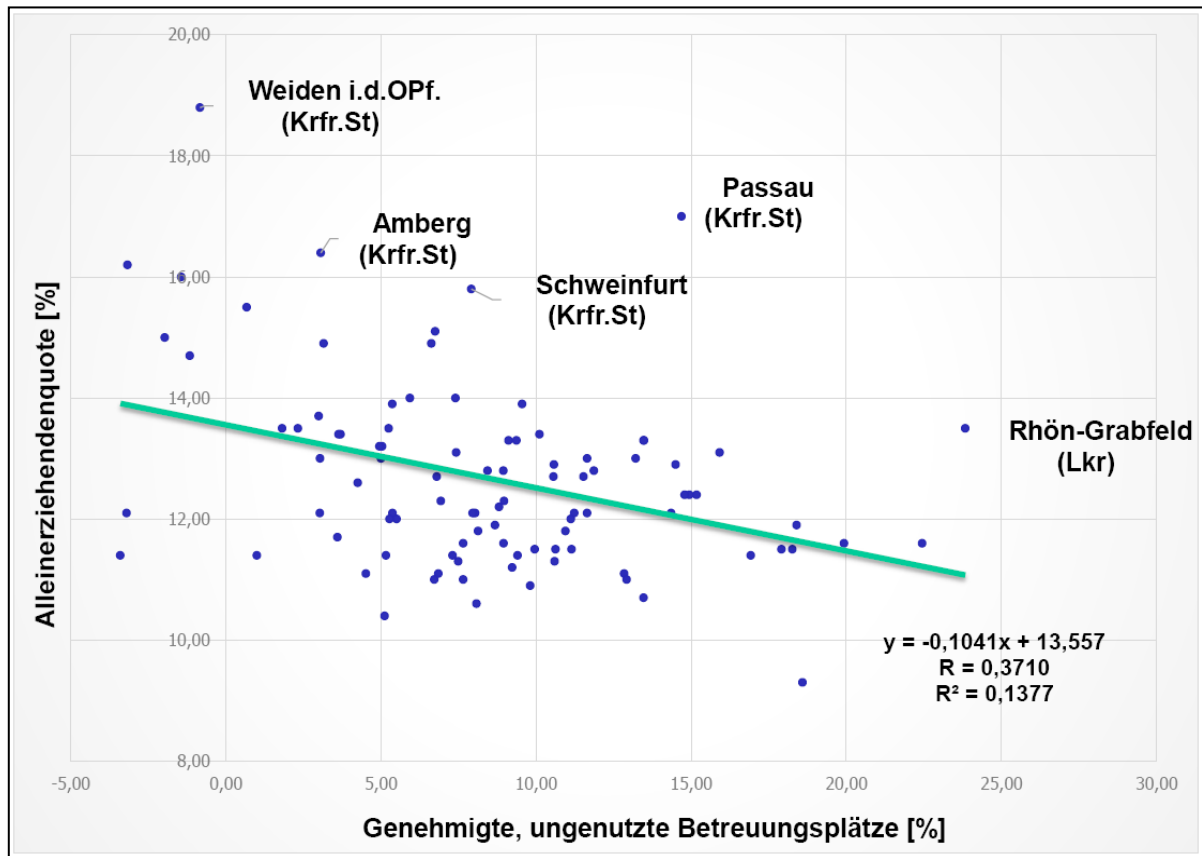
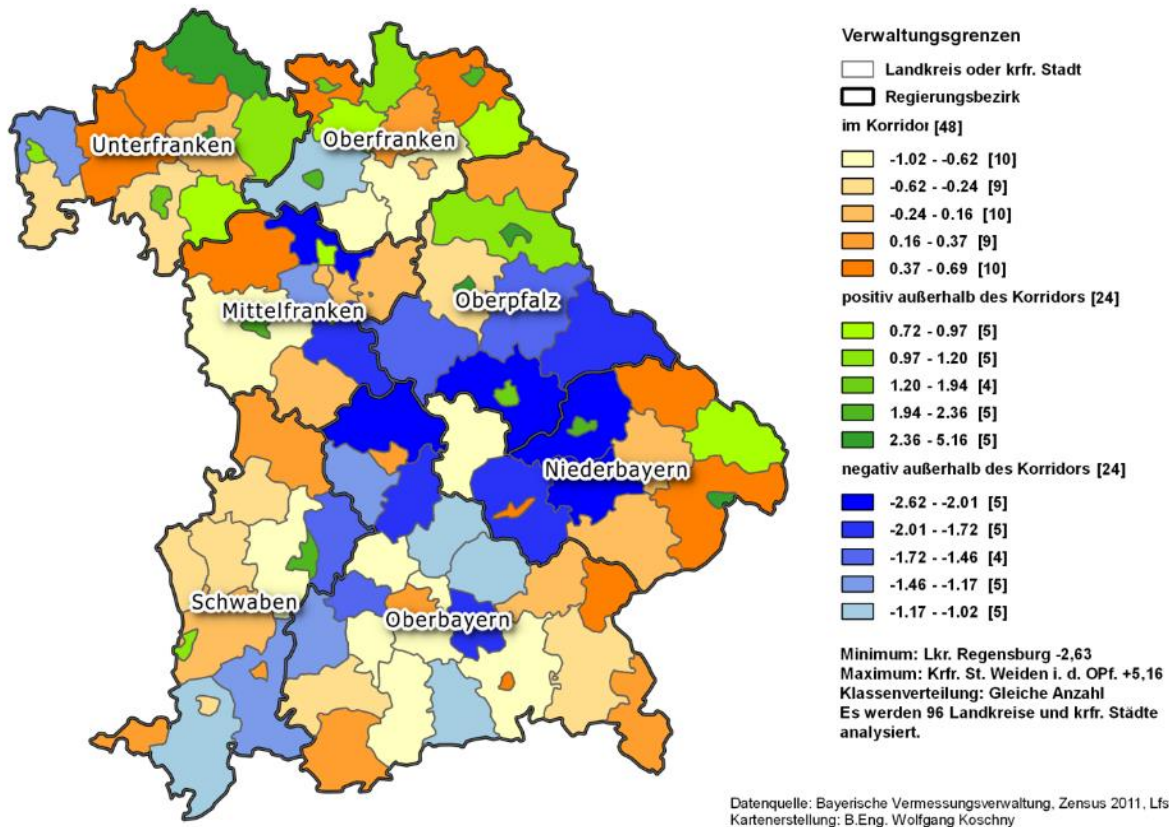
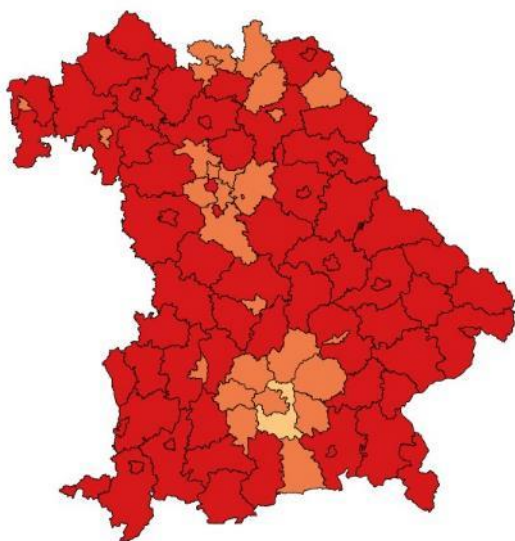


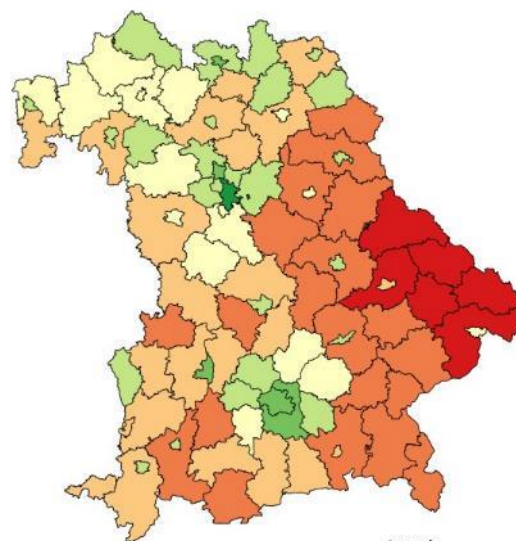
Abb. 29: Alleinerziehendenquote zu genehmigten, ungenutzten Betreuungsplätzen für Kinder im Jahr 2011 (Streudiagramm 5)

Ganztagesbetreuungsquote

0 bis 3 Jahre



3 bis 6 Jahre



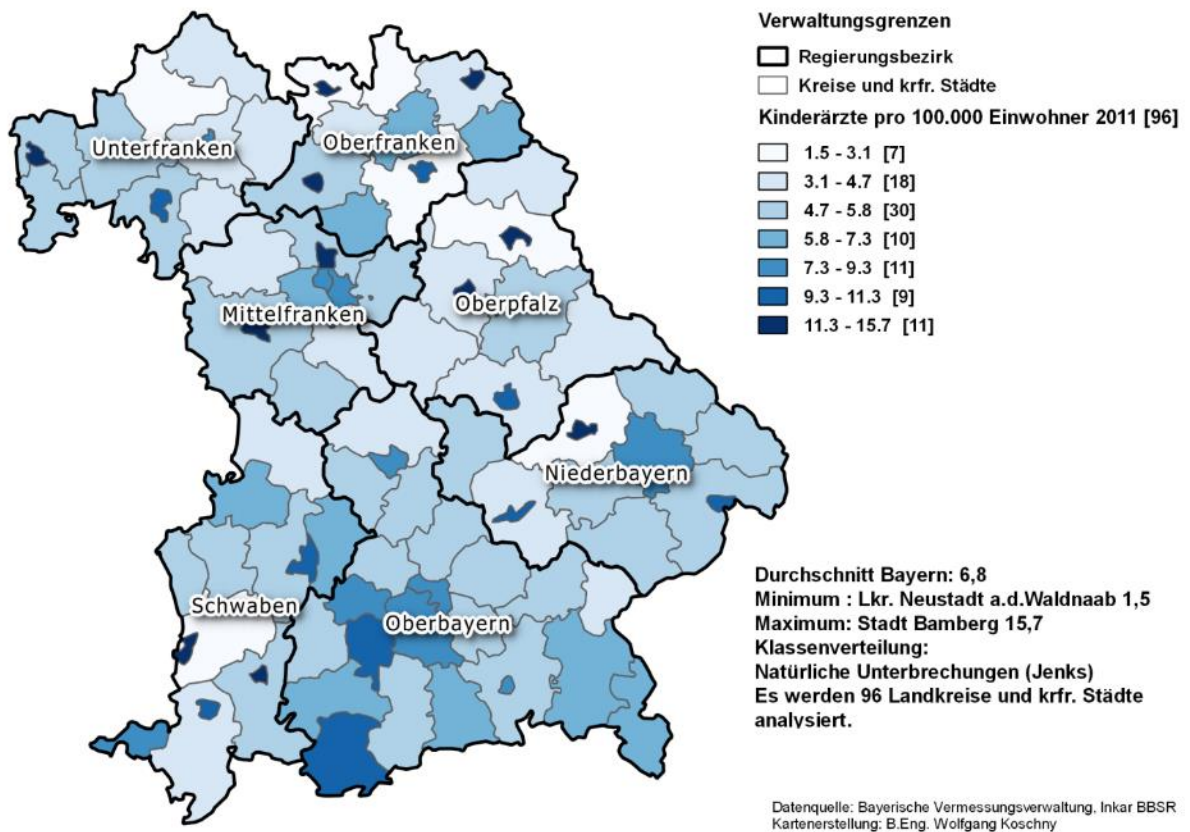
Karte 40: Ganztagesbetreuung; Quelle: Hochschule Anhalt

Eine weitere Möglichkeit der Analyse zur Betreuung stellt die Darstellung der Ganztagesbetreuung dar. Auf Datengrundlage des Berichts Kindertagesbetreuung regional 2015 mit dem Stichtag 1. März 2015 der statistischen Ämter des Bundes und der Länder sind die Ganztagesbetreuungsquote für die Altersstufen null bis drei und drei bis sechs Jahren für die einzelnen Kreise dargestellt (vgl. Karte 43).

Es zeigt sich, dass die Ganztagesbetreuungsquote der Null- bis Dreijährigen meist unter 10 Prozent liegt. Nur im Raum um München und Nürnberg sowie in Teilen Nordbayerns liegt die Betreuungsquote höher.

Bei den Drei bis Sechsjährigen zeigt sich eine große Spanne zwischen den Betreuungsquoten in den Landkreisen. In den kreisfreien Städten liegt die Quote höher als in den Landkreisen. Eine niedrige Ganztagesbetreuungsquote von unter zehn Prozent weisen mehrere Landkreise in Ostbayern, an der Grenze zu Tschechien und Österreich auf. Kreise, die eine hohe Ganztagesbetreuungsquote bei den Null- bis Dreijährigen besitzen, weisen ebenfalls eine hohe Quote bei den Drei- bis Sechsjährigen auf.

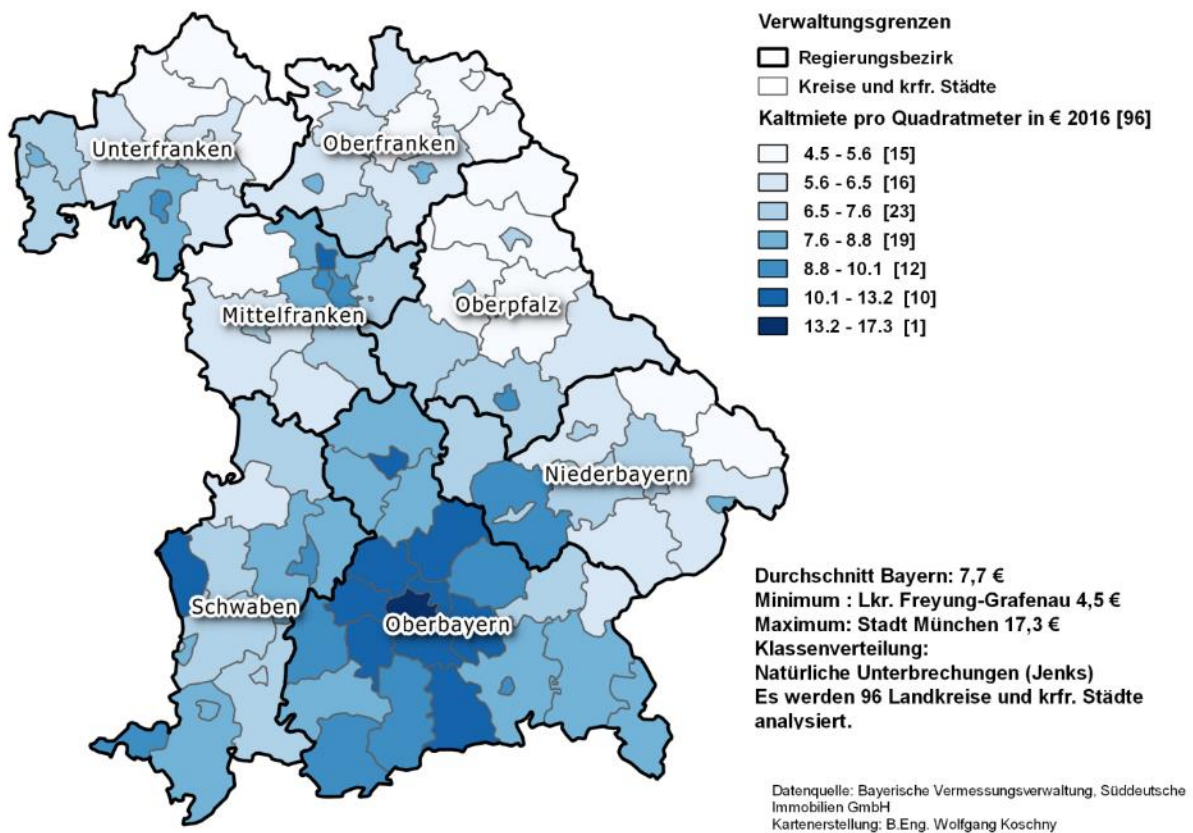
Die Behandlung der Kinder durch Kinderärzte ist ein wichtiger Bestandteil zur Beurteilung der Situation Alleinerziehender (vgl. Kap. 4.2.1). Kinderärzte haben ihre Praxis nach Karte 41 häufig in kreisfreien Städten. In Oberbayern versorgen die Kinderärzte gegenüber den anderen Regierungsbezirken flächendeckend die Bevölkerung.



Karte 41: Kinderärzte pro 100.000 Einwohner 2011

7.6.4 Schritt 4: Die Analyse der Wohnsituation

Bezahlbarer Wohnraum ist ein wichtiges Kriterium für Alleinerziehende. Folgende Karte zeigt die durchschnittlichen Mietpreise in den Landkreisen und kreisfreien Städten Bayerns 2016.



Karte 42: Kaltmiete pro Quadratmeter in € 2016

In der Metropolregionen Nürnberg und München sowie in den kreisfreien Städten werden höhere Kaltmieten gezahlt. Zudem lässt sich der Karte 42 ein ansteigendes Niveau der Mietpreise von Norden/Nordosten hin zum Süden/Südwesten Bayerns entnehmen.

7.6.5 Schritt 5: Die Analyse der Erwerbs- und Bildungssituation von Alleinerziehenden

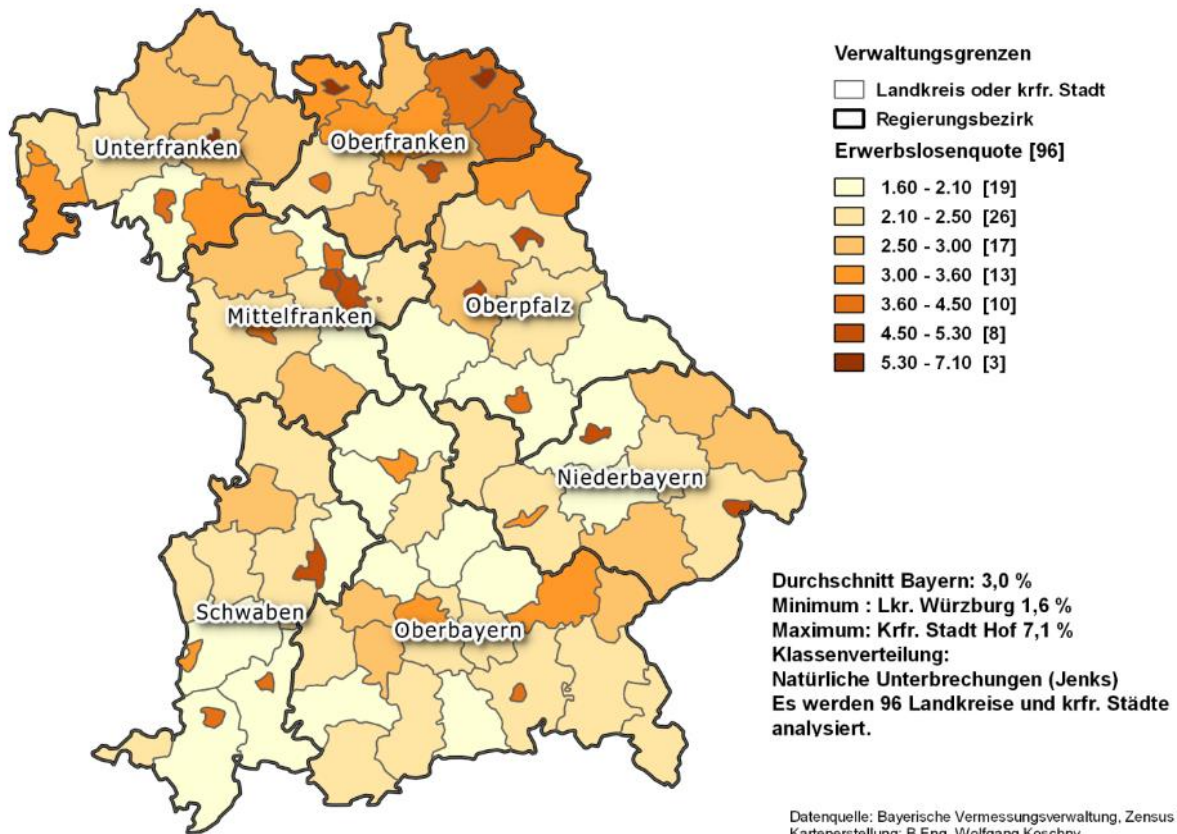
Die Möglichkeit von Teilzeitarbeit ist wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Speziell für Alleinerziehende gilt es den Unterhalt durch eine Ausweitung des Erwerbsumfangs respektive durch den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu sichern. Die Erwerbstätigenquote bei alleinerziehenden Müttern liegt bei durchschnittlich 70 Prozent. Je älter die Kinder und je höher der Bildungsabschluss, desto höher ist auch die Erwerbstätigenquote. Alleinerziehende arbeiten häufiger in Vollzeit (45 %) als Mütter in Paarbeziehungen (30 %) (vgl. Kapitel 4.2.1). Um die Erwerbssituation von Alleinerziehenden abzubilden, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt (vgl. Karte 48).

Die Erwerbslosenquote liegt in den kreisfreien Städten und im Norden Bayerns über dem bayernweiten Durchschnitt. Die Erwerbslosenquote (15 – 64 Jahre) ist das Verhältnis der Erwerbslosen zwischen 15 und 64 Jahren zur Gesamtzahl aller Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) zwischen 15 und 64 Jahren in Prozent. Nicht berücksichtigt sind Personen in bestimmten Gemeinschafts- und Anstaltsunterkünften (sog. „sensible Sonderbereiche“), da für diese u. a. keine Informationen zu sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen vorliegen, und im Ausland tätige Angehörige der Bundeswehr, der Polizeibehörden und des Auswärtigen Dienstes sowie ihre dort ansässigen Familien.⁴⁰

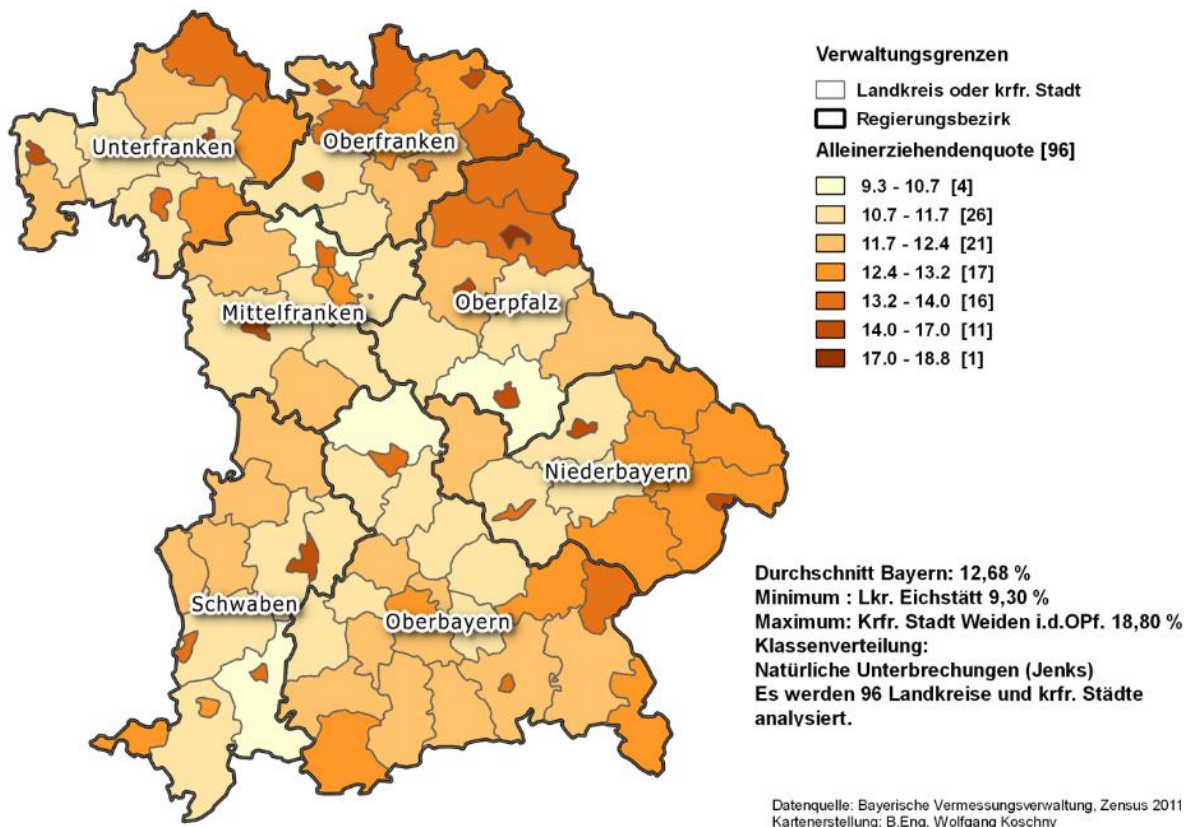
Der Vergleich von Karte 46 und 47 lässt auf eine große Gemeinsamkeit von Alleinerziehendenquote und Erwerbslosenquote schließen, die mit der Berechnung der Regression verifiziert wird. Das Bestimmtheitsmaß von $R^2 = 0,63$ weist einen starken Zusammenhang zwischen den Kriterien aus. Als Ergebnis wird festgestellt, dass Alleinerziehende oftmals arbeitslos sind und dies in den kreisfreien Städten gehäuft vorkommt.

⁴⁰ Vgl. Definition von Erwerbslos des Zensus 2011

Karte 43: Erwerbslosenquote in Jahr 2011



Karte 44: Alleinerziehendenquote im Jahr 2011



Karte 45: Alleinerziehendenquote zu Erwerbslosenquote im Jahr 2011

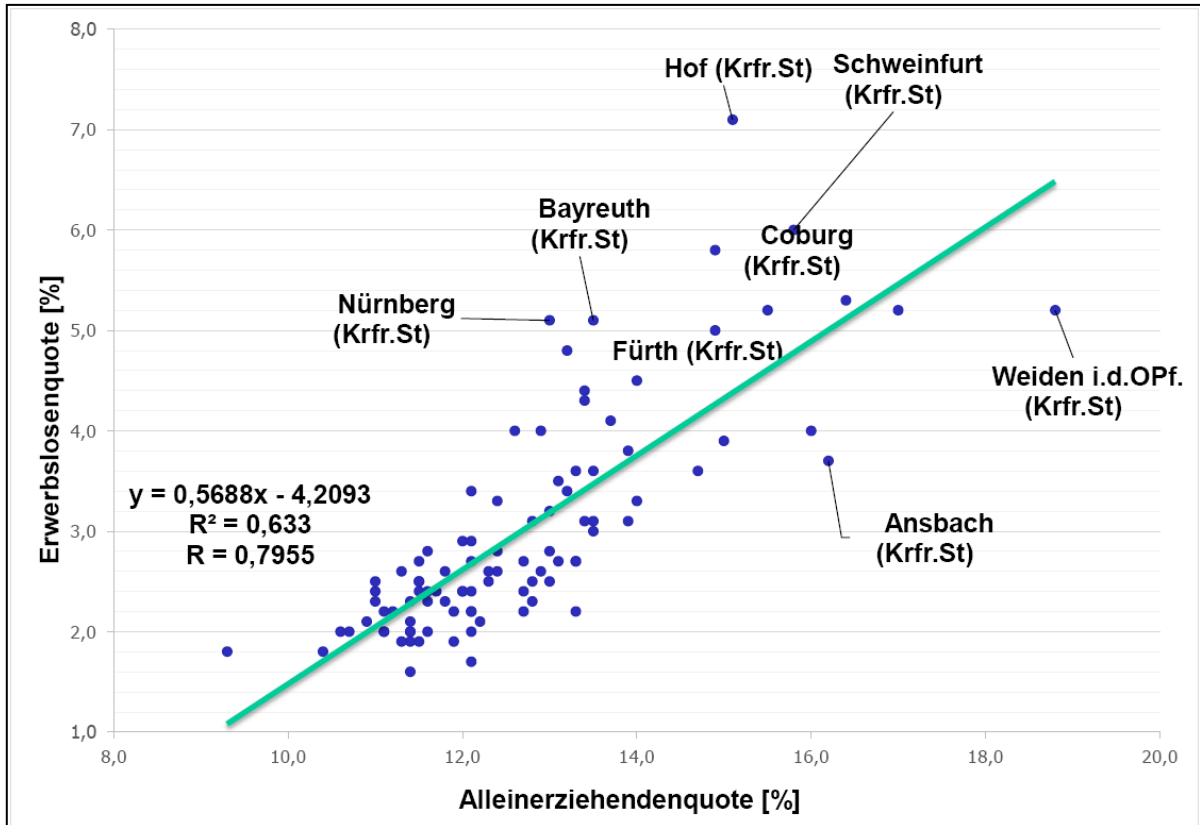
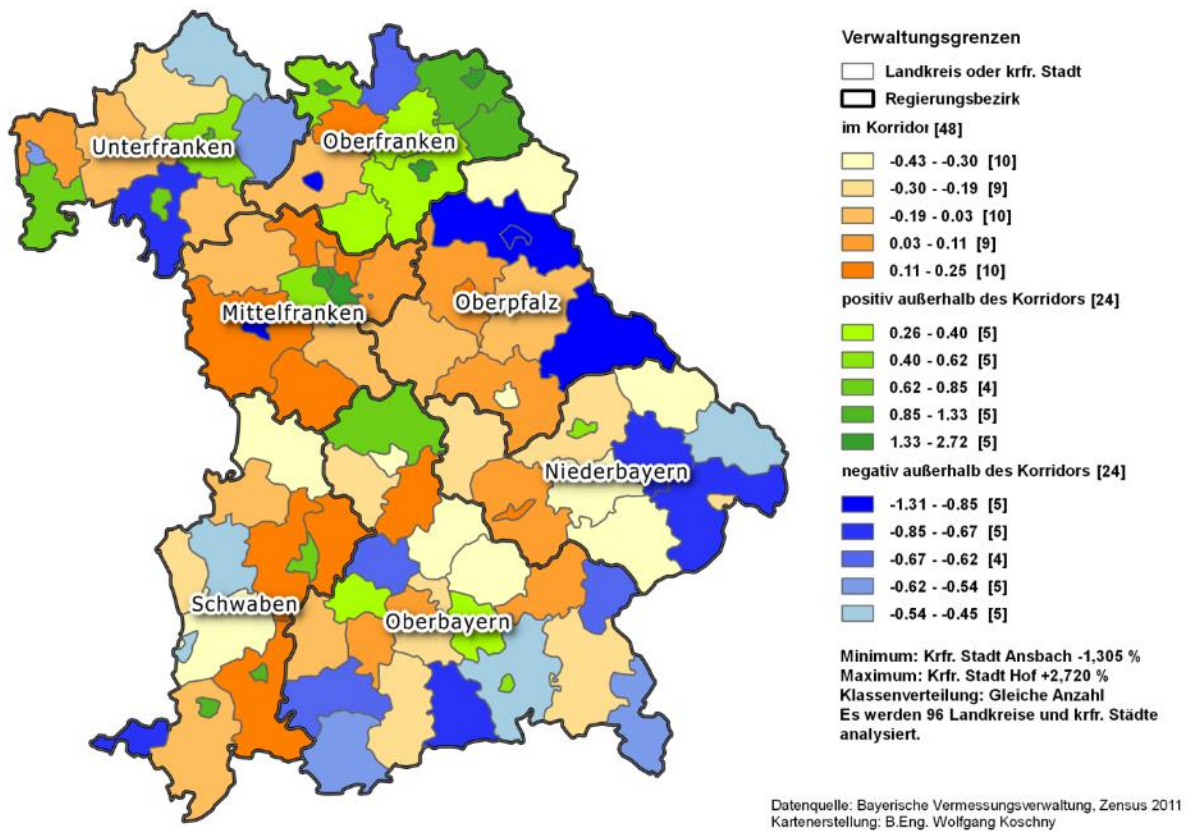


Abb. 30: Alleinerziehendenquote zu Erwerbslosenquote im Jahr 2011 (Streudiagramm 6)

Dem Aspekt Bildung von Alleinerziehenden soll sich über die Berufsausbildung genähert werden. In Karte 49 ist der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss für den Haushaltstyp Alleinerziehende und für die Gesamthaushalte auf Datenbasis Zensus 2011 abgebildet.

Es zeigt sich, dass vor allem im südbayerischen Raum der Anteil der Alleinerziehenden ohne Berufsabschluss gering ist. Für den Rest Bayerns ergibt sich ein heterogenes Bild. Die Werte unterscheiden sich teils gravierend zwischen den Landkreisen/Kreisfreien Städten. So weist der Landkreis Kronach eine Quote von über 50 Prozent auf, die benachbarten Kreise Kulmbach und Hof Quoten von unter 35 Prozent.

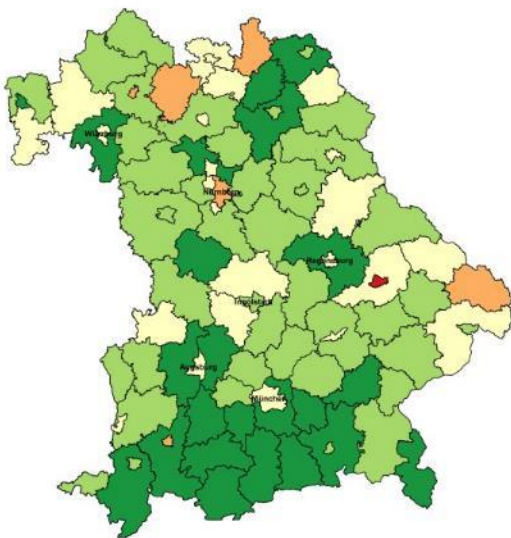
Der Vergleich der Quote der Alleinerziehenden Haushalte ohne Berufsabschluss gegenüber der Quote der Haushalte gesamt ohne Berufsabschluss an der Gesamtbevölkerung offenbart ein eindeutiges Ergebnis. In allen Landkreisen/Kreisfreien Städten sind höhere Quoten bei den alleinerziehenden Haushalten zu beziffern (Vgl. Karte 49):

- Alleinerziehende Haushalte ohne Berufsabschluss/Gesamtbevölkerung 38,4 Prozent,
- Haushalte gesamt ohne Berufsabschluss/Gesamtbevölkerung 26,9 Prozent.

ohne Berufsabschluss: Personen nach Typ des privaten Haushalts

Typ des privaten Haushalts: Alleinerziehende

Typ des privaten Haushalts: Insgesamt



Karte 46: Anteil Alleinerziehende ohne Berufsabschluss; Quelle: Hochschule Anhalt

7.6.6 Schritt 5: Die Bewertung der Situation von Alleinerziehenden in Bayern

Um die Situation Alleinerziehender abschließend zu bewerten, werden nachfolgend die Resultate der Analyse zusammengeführt. Dabei wurde folgendes Verfahren verwendet:

Es wurde ein Gesamtindex aus Indikatoren erstellt. Dieser Index hat nicht zum Ziel, als alleinige Bewertungsgrundlage zu dienen, sondern die Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen und Kreisfreien Städten aufzuzeigen. Er misst die Differenz zwischen ihnen und kann als folglich als eine Art Frühwarnindikator für Gleichwertigkeit verstanden werden.

Den Verwaltungseinheiten werden Indikatoren zugeordnet. Daraufhin erfolgt eine Skalierung aller Verwaltungseinheiten hinsichtlich dieses Indikators anhand der stärksten und schwächsten Ausprägung des Indikators. Für die Skalierung der Verwaltungseinheiten ist 1 als schwach und 10 als stark zu verstehen. Alle anderen Landkreise und kreisfreien Städte werden in dieser Skala anhand ihrer Indikatorausprägung zwischen dem Wert 1 und 10 interpoliert⁴¹, wie Abbildung 31 zeigt.

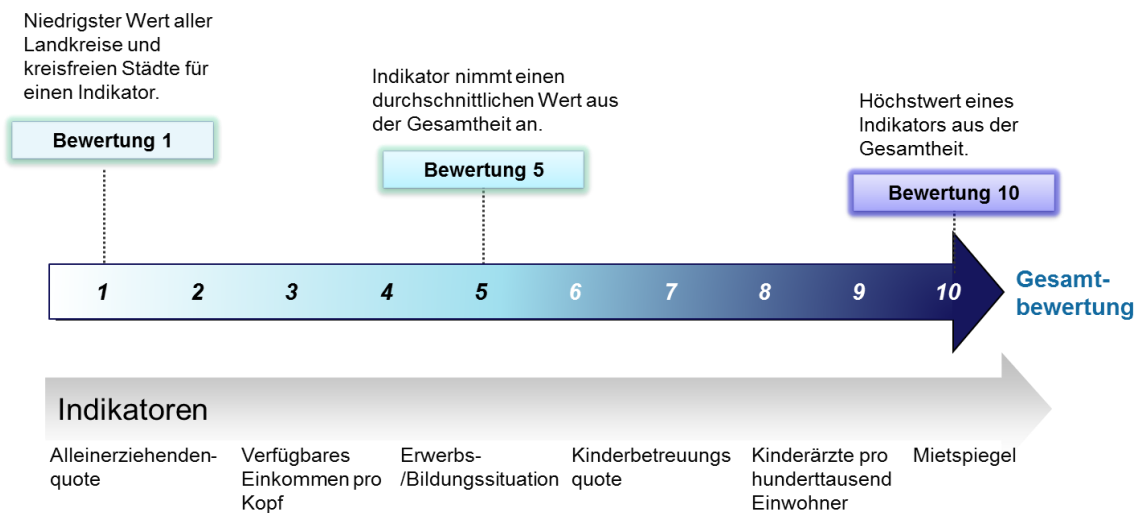


Abb. 31: Vorgehensweise bei der Bewertung anhand von Indizes

Für die Matrix wurde die Alleinerziehendenquote in den Landkreisen und kreisfreien Städten herangezogen. Das Verfügbare Einkommen (vgl. Kap. 7.4.5), die Erwerbs- bzw. Bildungssituation, die Kinderbetreuungsquote, die Verfügbarkeit von Kinderärzten und die Mieten in Bayern sind weitere Bewertungskriterien.

Für jeden Indikator wird die Bewertung von 1 bis 10 einzeln gemäß nachfolgend abgebildeter Formel berechnet. Die Ergebnisse werden in Karte 50 visualisiert.

⁴¹ Sie werden zwischengerechnet, um ihre Bewertung auf der Skala von 1 bis 10 in Erfahrung zu bringen.

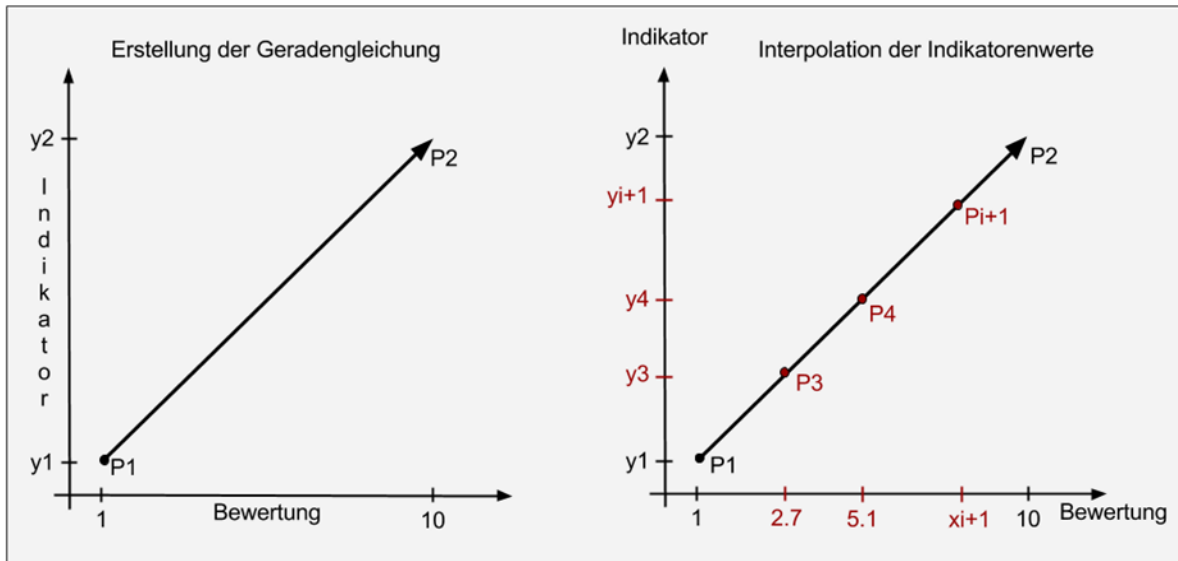


Abb. 32: Streudiagramm zur Erstellung des Gesamtindexes

Für die thematisierten Indikatoren wird die Minimal und Maximalwerteausprägung der Landkreise und Kreisfreien Städte berechnet. Sie sind in Abb. 32 als y_1 und y_2 gekennzeichnet. Für den Minimalwert ist die Bewertung gleich 1, der Punkt P1 beschreibt in der Geradengleichung den Ursprung. Der Maximalwert wird bei der Bewertung 10 mit y_2 in Punkt P2 abgebildet. Er stellt das Ende der Geradengleichung dar. Als Bedingung wird aufgestellt, dass 1 gleich y_1 und 10 gleich y_2 ist. y_1 und y_2 werden mit dem Minimal- bzw. Maximalwert des Indikators belegt. Die Steigung der Geraden errechnet sich aus y_1 und y_2 , $x_1 = 1$ und $x_2 = 10$, wie Formel 1 zeigt.

Formel 1: Steigung der Geradengleichung

$$m = \frac{\Delta y}{\Delta x} = \frac{y_2 - y_1}{x_2 - x_1}$$

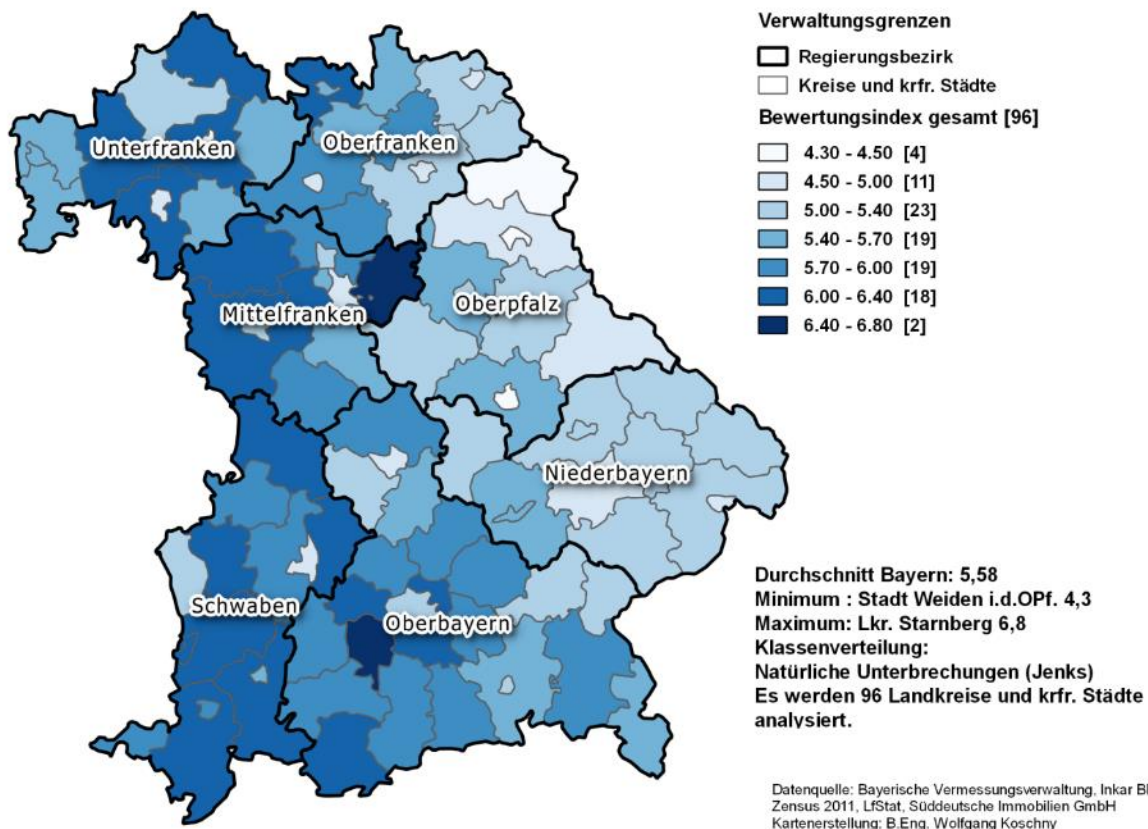
Mit der berechneten Steigung für jede Indikatorengleichung ist die Berechnung des Achsenabschnittes möglich. Dazu wird der Punkt P1 oder P2 in die Geradengleichung eingesetzt und nach t aufgelöst.

Formel 2: Geradengleichung

$$y = m \cdot x + t$$

Nachdem für alle Indikatoren eine Geradengleichung zur Verfügung steht, sind die Bewertungen der Verwaltungseinheiten durch Einsetzen der Indikatorenwerte berechenbar.

Der erstellte Gesamtindex wird nachfolgend in Karte 50 visualisiert.



Karte 47: Bewertungsindex

Bei der Bewertung der Situation von Alleinerziehenden in einer Skala von 1 bis 10 liegt der bayernweite Durchschnitt mit 5,6 leicht über dem Bewertungsmittel. Der Bewertungsraum liegt zwischen einem Minimum von 4,3 (Stadt Weiden i.d.OPf.) und einem Maximum von 6,8 (Landkreis Starnberg). Es sind keine statistischen Ausreißer festzustellen.

Auf dieser Bewertungsgrundlage bietet räumlich betrachtet der Westen Bayerns für Alleinerziehende eine bessere Lebensgrundlage als der Osten Bayerns. Viele der kreisfreien Städte weisen danach mehr oder größere Nachteile für Alleinerziehende als die Mehrzahl der Landkreise.

Alle Indikatoren werden bei dieser Herangehensweise gleich gewichtet. Bei Vergabe von verschiedenen Gewichtungen würde sich das in Karte 50 dargestellte Bild verändern. Dieser Fakt verdeutlicht die Grenzen eines derartigen Bewertungsindex. Beispiel: Bei Stärkerer Gewichtung des Indikators „Verfügbares Einkommen“ würden Landkreise/Kreisfreie Städte einen höheren Wert im Gesamtindex erzielen, in denen ein höheres durchschnittlich verfügbares Einkommen zu erzielen ist. Die Karteneinfärbung würde entsprechend variieren. Nachfolgendes Kapitel beschäftigt sich mit weiteren Grenzen eines Bewertungssystem für gleichwertige Lebensverhältnisse mittels Datenanalyse.

7.6.7 Die Grenzen des Bewertungssystems mittels Datenanalyse

Anhand dieser Indikatoren kann nur bis zu einem gewissen Grad die Situation von vulnerablen Personengruppen beschrieben werden. Bei entsprechender kleinräumiger Datenbasis und gezieltem Einsatz von Analyseverfahren zur Beschreibung von Wechselwirkungen lassen sich aber zumindest Ansatzpunkte für tiefergreifende Untersuchungen identifizieren.

Im Falle der Gruppe der Alleinerziehenden müssten folgende weitere Aspekte untersucht werden: Laut der Studie Lebenswelten und -wirklichkeiten von Alleinerziehenden des BMFSFJ (2011) legen Alleinerziehende eher geringen Wert auf materielle Aspekte (z. B. eigenes Haus, repräsentativer Wohlstand). Die Wichtigkeit von Zeitwohlstand, insbesondere für die Pflege sozialer Beziehungen, die Erfüllung der Erwerbstätigkeit als wichtiger Teil der Identität: Vollzeitbeschäftigung vor Teilzeitbeschäftigung sind weitere wichtige festgestellte Charakteristika. Inkompatibilitäten von Arbeits-, Familien- und Betreuungszeiten werden als Nachteil empfunden. Ein wichtiges Thema für Alleinerziehende stellt das Betreuungsangebot für Kinder dar. Flexible Arbeitszeiten, gute Erreichbarkeiten (Fahrt-/ Öffnungszeiten, Verkehrsmittel) und geringe Distanzen (Arbeitsplatz/ Kita/ Tagesmutter/ Schule/ Freizeitaktivitäten) sind weitere wichtige Schlüsselmerkmale, die es zu untersuchen gilt, einhergehend mit gut erreichbaren Nachmittagsangeboten, die an bestehende Infrastrukturen gekoppelt sind. Weiche Faktoren wie die gefühlte „Familienfreundlichkeit“ des Arbeitgebers, eine individuelle (d. h. privat organisierte) Förderung sozialer Teilhabe und Gemeinschaftserlebnisse und der Wunsch nach eigener Weiterbildung und zusätzlicher Qualifizierung sind weitere in der Studie festgehaltene Anforderungen, welche Alleinerziehende an ihr Lebensumfeld stellen. Als Lösungen werden die Flexibilisierung von Strukturen; die Kopplung von Arbeits- und verfügbaren Kinderbetreuungszeiten und die Möglichkeit, Arbeitszeit flexibel zu gestalten, ausgewiesen.

Neben quantitativ zu ermittelten Aspekten sind es somit vor allem qualitative Kriterien, die Lebenslagen von vulnerablen Gruppen stringenter beschreiben.

Die exemplarisch dargelegte Erfassung von Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive zeigt Möglichkeiten und zugleich Grenzen der Analyse auf Grundlage des verfügbaren Datenspektrums. Deutlich zu sehen ist, dass die Lebenslagen von Alleinerziehenden nicht alleine durch bestehendes Datenmaterial zu erfassen sind. Es gibt vielfältige Anforderungen, welche vulnerable Personengruppen im Speziellen an ihr Lebensumfeld stellen (Vgl. Kap 4.2.1). Diese sind oftmals nicht quantifizierbar.

Nachfolgendes Kapitel widmet sich der Frage, wie das Daten- und Analysespektrum erweitert werden könnte, um tiefergreifende Resultate zu ermöglichen. Zur Veranschaulichung werden Fallbeispiele herangezogen.

7.7 Die Ergänzung des Daten- und Analysespektrums: Fallbeispiele für kleinräumige geoinformationssystemgestützte Analysen

Geoinformationssystemgestützte Analysemethoden eignen sich grundsätzlich zur Messung gleichwertiger Lebensbedingungen (Räumliche Gerechtigkeit; vgl. Kap. 7.1), da dadurch nicht nur das Datenspektrum um wichtige Geoinformationen erweitert wird, sondern da mit ihnen spezielle Raumanalysen durchführbar sind. Geoinformationssysteme (GIS) verknüpfen separate Themenfelder. In Verbindung mit Telekommunikations-, Positionierungs- und Navigationstechnologien erfahren sie im Zeitalter von mobilen, internetfähigen Geräten neue Anwendungsbereiche und werden stetig weiterentwickelt (Vgl. HÖCHT 2016). Nachfolgende Beispiele zeigen einen kleinen Auszug des Anwendungsspektrums.

Bevölkerungsbezogene Raumanalysen

Mit Geoinformationssystemen können Statistiken über Bevölkerungsentwicklungen um eine räumliche Komponente erweitert werden. Sind entsprechende Daten⁴² verfügbar, so lassen sich mehrere Auswertungen und räumliche Visualisierungen von der Bevölkerungsverteilung im Raum vornehmen. Es können adressgenaue Verortungen von Bevölkerungsgruppen (selektiert nach Alter, Geschlecht, Herkunft, Religion etc.) durchgeführt werden. Daraus lassen sich Bedarfe ableiten und beispielsweise potenzielle Standorte für Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, KITAs, Seniorenzentren etc. ableiten. Um den Datenschutz zu wahren, müssen Anonymisierungen vorgenommen werden. Im Kontext gleichwertiger Lebensbedingungen lassen sich so zum Beispiel ungleiche Verteilungen spezifischer Bevölkerungsgruppen (Bspw.: Segregation) identifizieren.

Durch derartige Analyseverfahren werden insbesondere eine räumliche Dimension von Wanderungsbewegungen und die damit verbundene Unterscheidung nach Wanderungsrichtung und -distanz einbezogen (Vgl. HÖCHT 2016). Dies lässt einen Vergleich der Siedlungsstrukturen des Herkunfts- und des Zielorts zu, und es können Wanderungsmotive identifiziert werden. Nachfolgende Karte zeigt das Beispiel einer kleinräumigen Wanderungsanalyse aus einem im Auftrag der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr beauftragten Modellprojekts in der Stadt Wunsiedel in Oberfranken. Durch die Auswertung von Meldeereignissen im Einwohnerregister der Stadt Wunsiedel und ihre siedlungsräumliche Verortung wurden die Zu- und Wegzugsdestinationen für einen Zehn-Jahres-Zeitraum ausgewertet und entsprechend visualisiert. So konnte im Fallbeispiel der Nahbereich als der Hauptereignisraum für Migration isoliert werden. Alle Analysen wurden für Destinationen im gesamten bundesdeutschen Raum vorgenommen und durch die Darstellung von Summen von Wanderungsereignissen in Kacheln (Rastern) (vgl. Abb. 33) anonymisiert visualisiert.

⁴² Vgl. Kap. 7.3.1: eine entsprechende Datenbasis stellen die kommunalen Einwohnermelderegister dar. Durch die Verortung von Melderegisterdaten in unterschiedlichsten Kombinationen lassen sich raumbezogene Strukturen und Entwicklungen sichtbar machen. (Vgl. HÖCHT 2016)

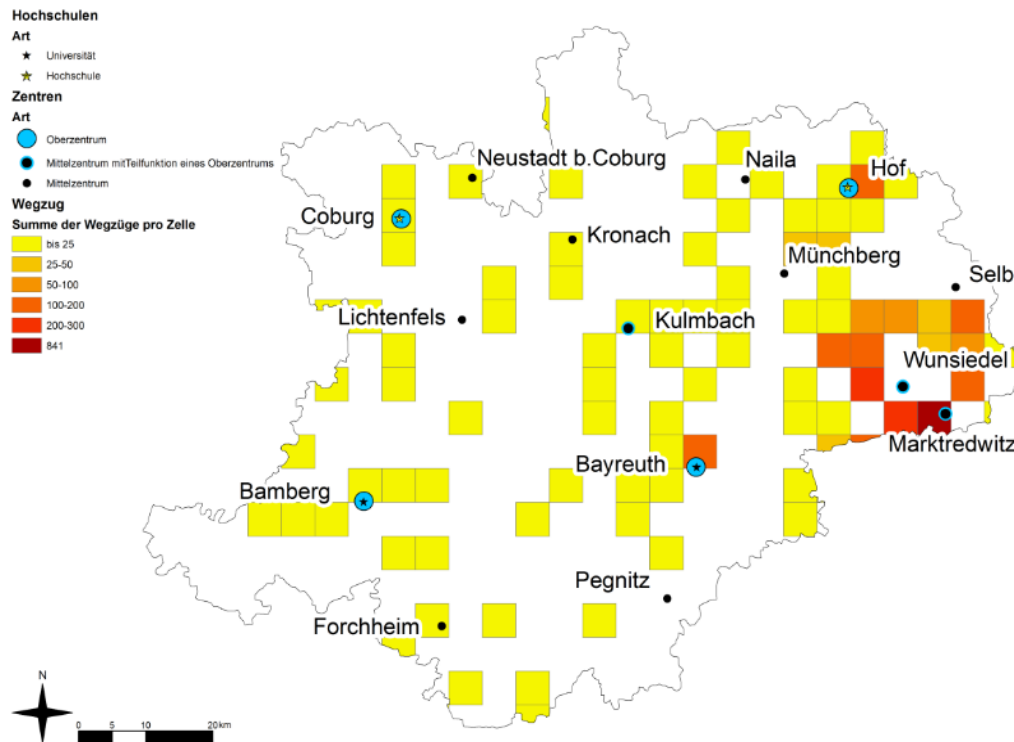


Abb. 33: Wegzugsziele von Einwohnern der Stadt Wunsiedel innerhalb von Oberfranken der letzten 10 Jahre
 Quelle: Koppers, Höcht et al. (2012)

Neuste Entwicklungen bei Geoinformationssystemen machen es möglich, Bevölkerungsanalysen automatisiert vorzunehmen, indem zunächst Meldedaten der Kommunen mittels einer zentralen Schnittstelle in einer einheitlichen Datenbank gesammelt und anschließend darauf aufbauend Visualisierungen erfolgen.

Ein mögliches Tool hierfür ist beispielsweise ein Web-GIS⁴³, auf Basis dessen eine regelmäßige Visualisierung von Bevölkerungsanalysen auf Grundlage eines Melderegisters automatisiert und zentralisiert vorgenommen werden kann.

Das System dient der ortsteilgenauen Darstellung von Bevölkerungszahlen und -veränderungen. Hierfür sind mehrere themenrelevante Ebenen in die Anwendung eingebunden. Dazu gehören Bevölkerungs- und Wanderungsebenen für Altersklassen und Lebensphasen. Die Informationsanzeige erfolgt durch Darstellung von Diagrammen und Attributwerten. Das in 34 gezeigte System basiert auf einer Entwicklung für das Land Sachsen-Anhalt.

⁴³ Vgl. Kap. 7.3.1

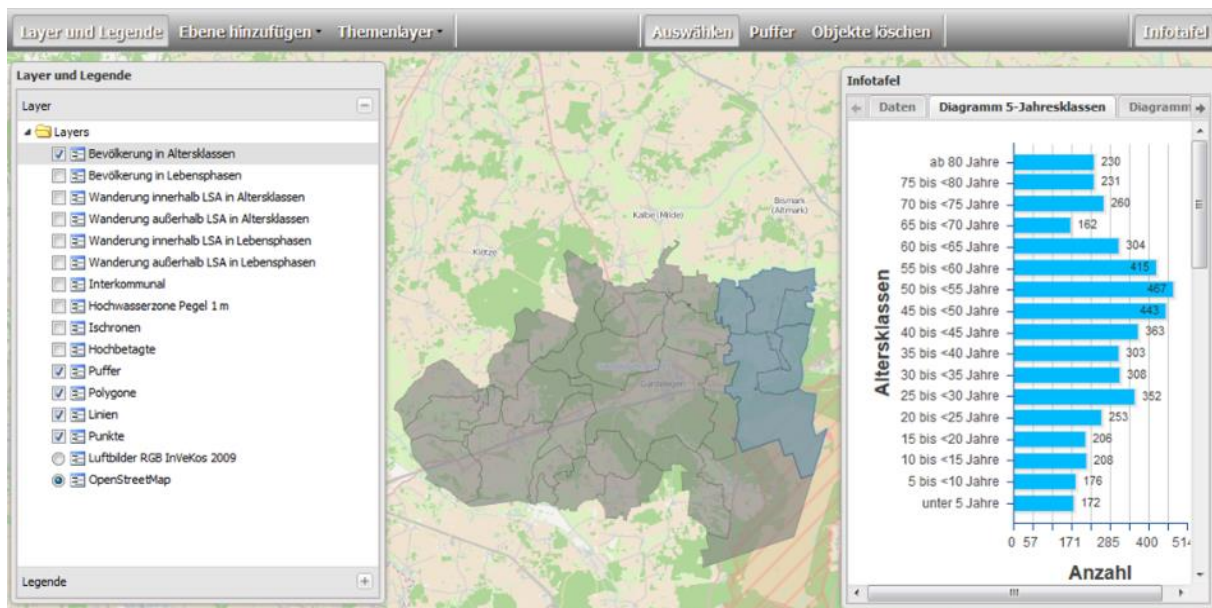


Abb. 34: Demographie-Viewer: Auswahl eines Ortsteils und Ansicht des Altersklassen-Diagramms
 Quelle: Institut Agira e.V.: Bereitstellung von Bevölkerungsdaten im Land Sachsen Anhalt – dargestellt im Präsentationsformat WebGIS, (2013)

Mit Hilfe der räumlichen Visualisierung lässt sich ein flächendeckendes Monitoring wie im Fallbeispiel einrichten, welches Veränderungen von Strukturen im Raum kenntlich macht. Denkbar sind ebenfalls weitere themenspezifische Layer hinzuzufügen, welche weitere Indikatoren (zur Messung verschiedener Ausprägungsmerkmale hinsichtlich einer räumlichen Gerechtigkeit) raumbezogen abbilden.

GIS gestützte Analysen der Daseinsvorsorge

Eine melderegisterbasierte Berechnung von Infrastrukturauslastungen ist für verschiedene Bereiche möglich.⁴⁴ Sie lassen Analysen im Bereich altersgruppenrelevanter Infrastruktur zu. So können zum Beispiel Stadtareale für bestimmte Altersgruppen (z. B. Familien mit Kindern, Rentner etc.) anhand ihrer spezifischen Anforderungen an eine Versorgungsinfrastruktur bzw. der Nähe zu bestimmten Infrastrukturen untersucht werden.

Die Betrachtung der Entfernung zu spezifischen versorgungsrelevanten Infrastrukturen (Lebensmittel, Fleischer, Bäcker, Apotheken, Schulen, ...) ist ebenso möglich. Mit GI-Systemen werden Infrastrukturen verortet, um anschließend die Erreichbarkeit der Einrichtungen durch die Bevölkerung dieser Gebiete zu veranschaulichen. Infrastrukturen wie Schulen (vgl. Abb. 36) und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie private Versorgungseinrichtungen (zur Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs, Ärzte und Apotheken) können auf diese Weise betrachtet werden.

⁴⁴ Auf Basis von Bevölkerungsvorausberechnungen und unter Einbezug von altersgruppenspezifischen Nutzungswahrscheinlichkeiten sind Analysen für technische und soziale Infrastruktur, Sicherheitsinfrastruktur und Einrichtungen der erwerbswirtschaftlichen Infrastruktur durchführbar.

Identifikation der Wohnversorgung und von städtebaulichen Entwicklungspotenzialen

Wohnungsmärkte beeinflussen die Immobiliensituation und die Gestalt von Kommunen. Sinkt die Nachfrage, so kommt es zu Leerständen und zur Stagnation der räumlichen Entwicklung. Die Analyse der Wohnversorgung ist daher ein weiteres wichtiges Anwendungsfeld für GIS-Analysen. Eine themenzentrierte Analyse des Melderegisters kann wichtige Hinweise zur Nachfragestruktur liefern (Vgl. HÖCHT 2016). So kann beispielsweise aus einem Anstieg der Altersklassen über 65 Jahre geschlossen werden, dass es in der Stadt zur Nachfrage nach altengerechten Wohnformen und zu Wohnraumfreisetzung v.a. größerer Wohnungen kommen wird. Sollte dies in einer Stadt oder Gemeinde festgestellt werden, so müssen Maßnahmen zur Schaffung seniorengerechten Wohnraums ergriffen werden. Ebenso muss die Nachnutzung des freiwerdenden Wohnraums rechtzeitig berücksichtigt werden. Die Verortung der Altersgruppen der Wohnbevölkerung lässt kleinräumige Verteilungen von spezifischen Bevölkerungsgruppen erkennen und damit Areale identifizieren, wo es höchstwahrscheinlich zu Wohnraumfreisetzung kommen wird.

Die Identifikation von Gebieten mit künftig besonders ausgeprägter Nachsiedlungsproblematik ist wiederum mit GI-Systemen problemlos möglich. In Häusern mit einer geringen Anzahl an Bewohnern, die zudem ein hohes Alter aufweisen, kann die Gefahr des Leerfallens der Immobilie als besonders groß angesehen werden (Vgl. SCHAFFERT 2011).

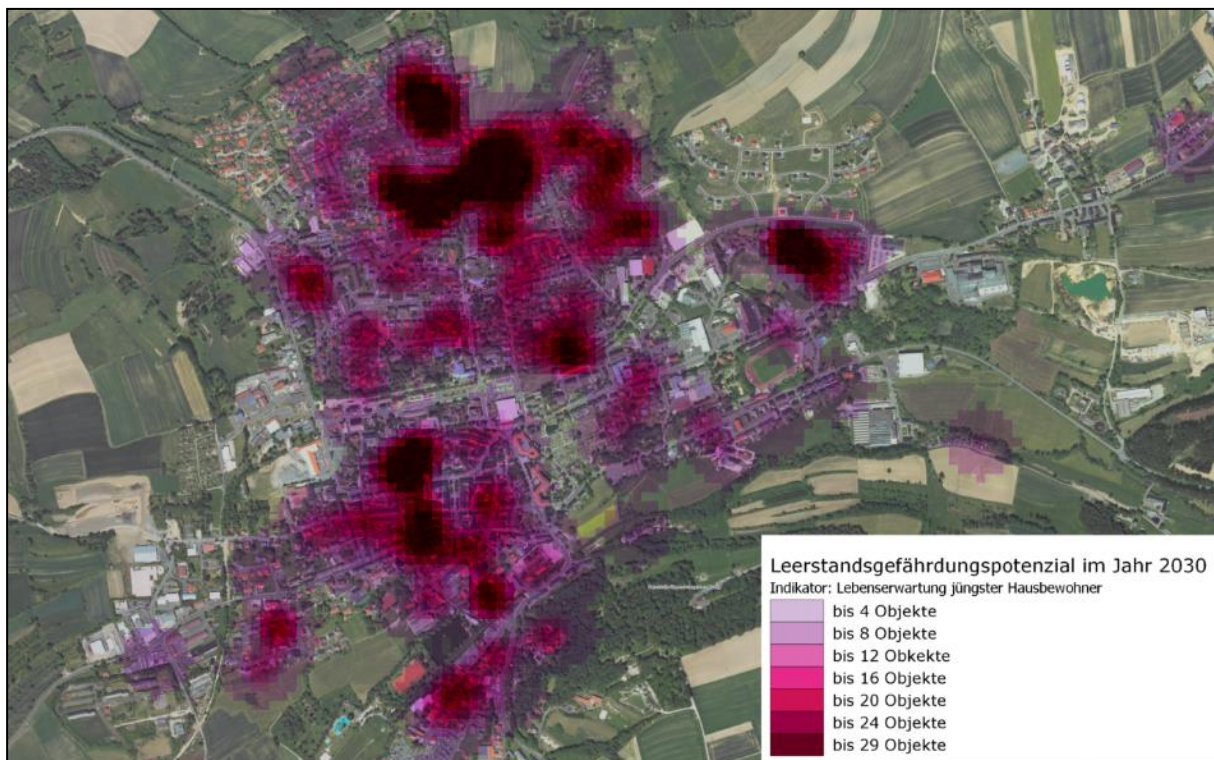


Abb. 35: Leerstandsgefährdungspotenzial im Jahr 2030 in der Stadt Wunsiedel
Quelle: Höcht (2016)

Mit Hilfe des Melderegisters können Gebäude ermittelt werden, bei denen ein hohes Nachsiedlungsrisiko besteht. Als Indikator werden dabei Adressen identifiziert, unter denen maximal zwei Personen gemeldet sind und der jüngste der Bewohner älter als 65 Jahre ist. Aufgrund der Lebenserwartung des jüngsten Hausbewohners kann errechnet werden, wann die entsprechende Immobilie vermutlich leer stehen wird, wenn keine Nachsiedlung erfolgt (Vgl. HÖCHT 2016). In Abb. 35 ist zu sehen, dass durch das Verfahren im Fallbeispiel des thematisierten Modellprojekts Wunsiedel der Norden der Stadt, Teile der Innenstadt und ein Areal im Osten als künftige Problemareale ausgemacht werden konnten. Der Datenschutz wurde durch die entsprechende Visualisierungsmethode gewahrt.

Mobilitäts- und Erreichbarkeitsanalysen

Zu Zeiten moderner Navigationstechnologien ist die individuelle Routenführung fester Bestandteil der persönlichen Fahrtwegeplanung. Derartige Verfahren lassen sich auch für Erreichbarkeitsanalysen im Kontext räumlicher Gerechtigkeit einsetzen. Folgende Beispiele zeigen Ansätze dieser Methoden.

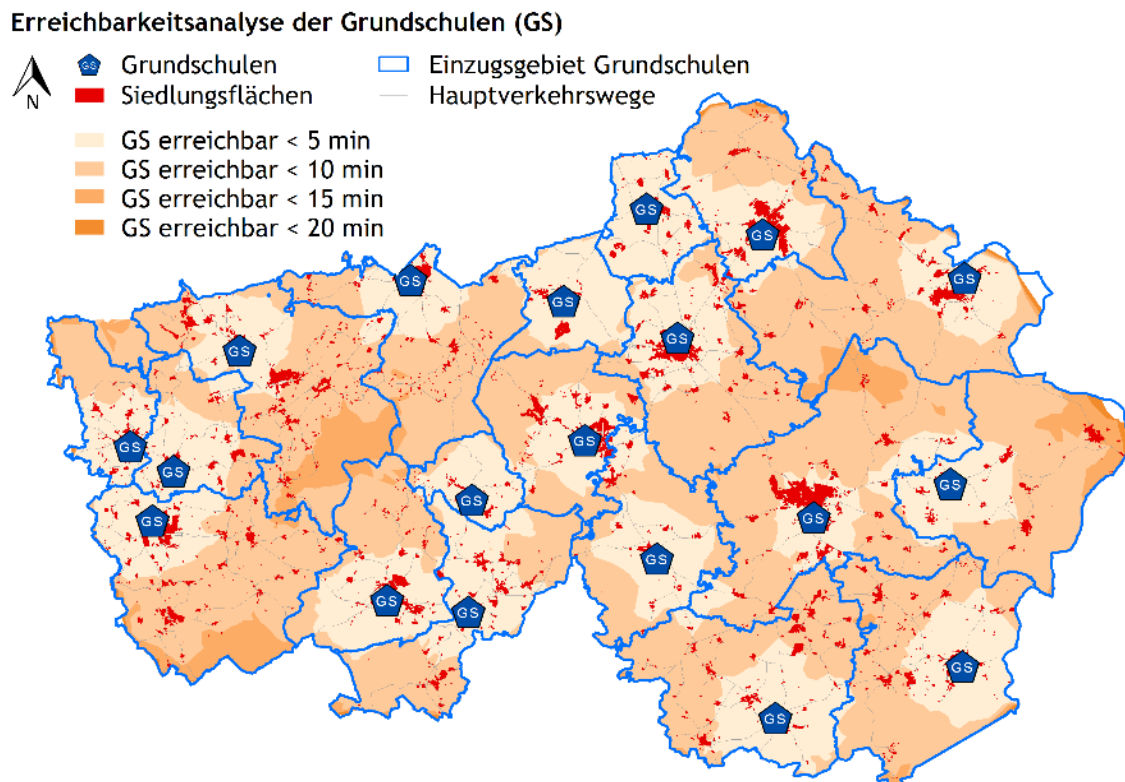


Abb. 36: Erreichbarkeitsanalyse von Grundschulen im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr.
Quelle: Höcht et al. (2012)

In ländlichen Räumen ist der Individualverkehr im Verhältnis zum öffentlichen Nahverkehr stärker vertreten. In den folgenden Analysen aus dem Landkreis Tirschenreuth in der Oberpfalz wird mittels Isochronen⁴⁵ dargestellt, wie gut die Schulen im Landkreis mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV)⁴⁶ erreichbar sind.

Erreichbarkeitsanalyse der Mittelschulen (MS)

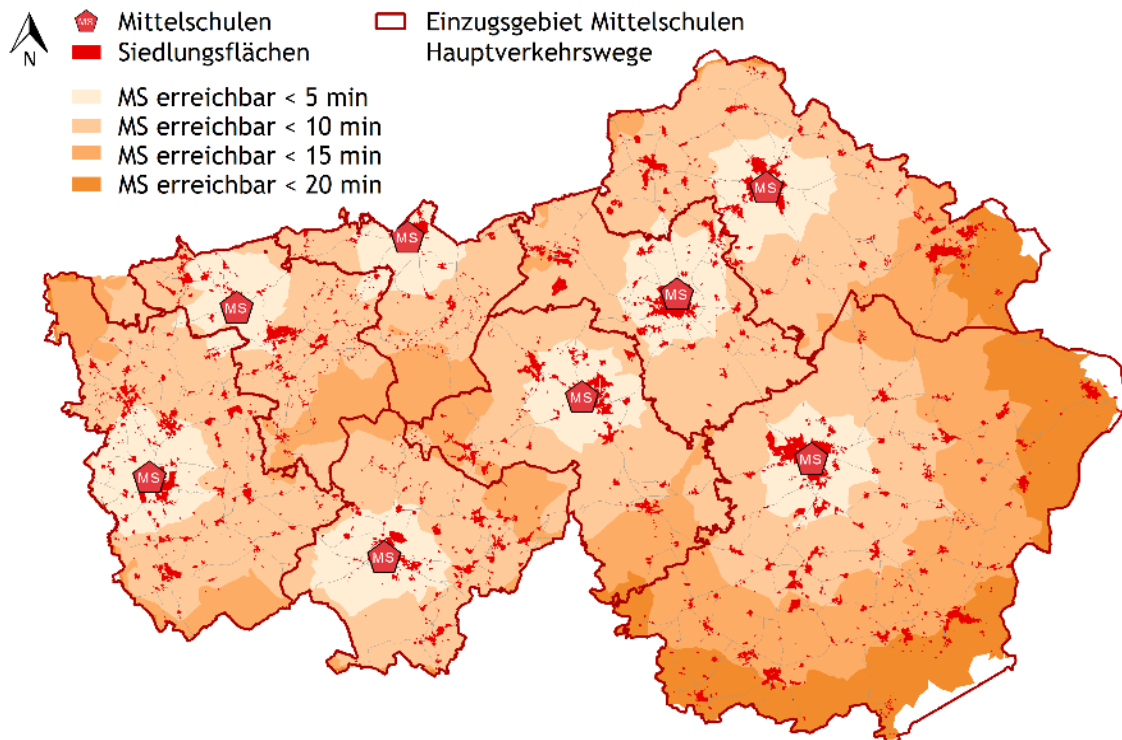


Abb. 37: Erreichbarkeitsanalyse von Mittelschulen im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr.
Quelle: Höcht et al. (2012)

Für die Erreichbarkeitsanalyse wurde angenommen, dass die Schüler mit dem PKW zur Schule gebracht werden. Ziel der Erhebung war es, fahrtzeitoptimierte Schuleinzugsbereiche mittels GIS zu konstruieren.

Die Farbverläufe zeigen, wie lang die Fahrtzeit mittels PKW bis zur nächsten Grundschule bzw. Mittelschule ist. Ein Großteil der Schulen kann innerhalb von zehn Minuten mit dem PKW erreichen werden. Nur in vereinzelten Randgebieten im südöstlichen/östlichen Landkreis wird eine Fahrtzeit von über 15 Minuten benötigt. Durch eine Netzanalyse kann zudem die am schnellsten erreichbaren Schulen von einem Ort aus berechnet werden. Die Fahrtrouten werden für die Grundschulen mit einer maximalen Fahrtzeit von zehn Minuten mit dem PKW gerechnet. Bei den Mittelschulen ist die maximale Fahrtzeit mit dem PKW auf 15 Minuten angesetzt.

⁴⁵ Isochrone: Linien gleicher Zeit

⁴⁶ Unter MIV fallen Kraftfahrzeuge zur individuellen Nutzung wie PKWs und Motorräder. Für die vorliegende Erreichbarkeitsanalyse wurde angenommen, dass die Schüler vornehmlich mit dem PKW zur Schule gebracht werden.

In Abbildung 38 ist die jeweils schnellste Fahrtroute von den jeweiligen Orten zur entsprechenden Schule farblich hervorgehoben. Die Grenzen der von der Regierung der Oberpfalz vorgegebenen Einzugsgebiete werden dabei an vielen Stellen geschnitten.

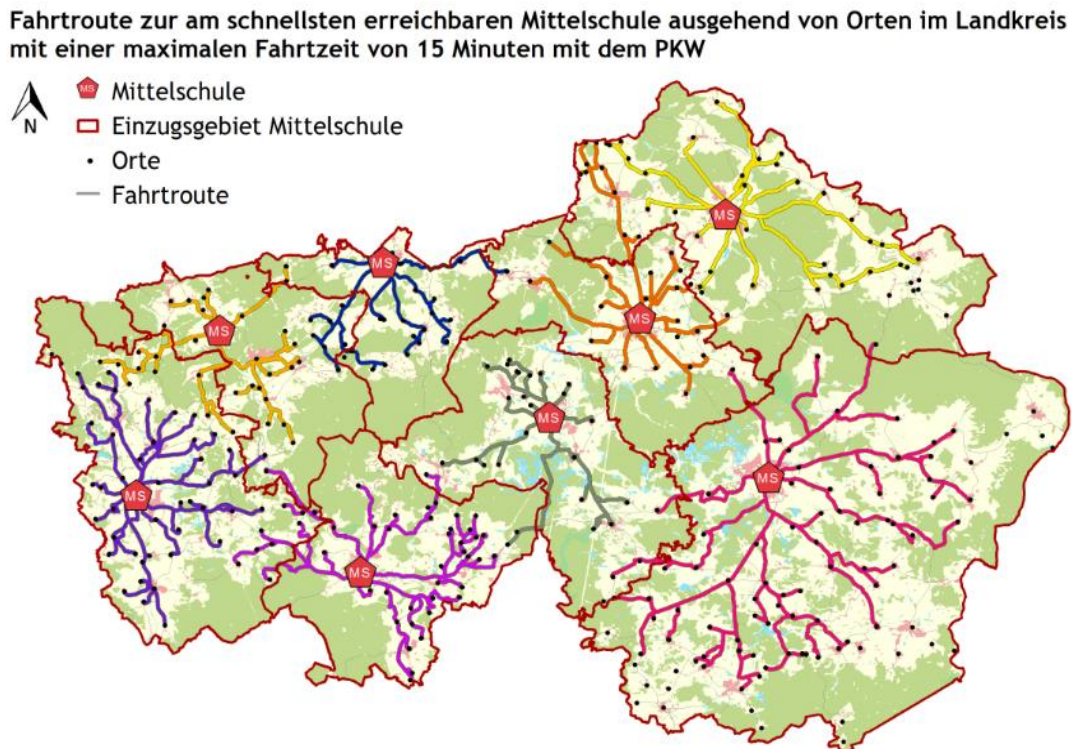


Abb. 38: Fahrtroute zur am schnellsten erreichbaren Mittelschule im Landkreis Tirschenreuth mittels Individualverkehr. Quelle: Höcht et al. (2012)

Die beschriebenen Analysen wurden auf dem vorliegenden Straßennetz gerechnet und geben die Fahrtrouten mit der maximalen Fahrtzeit mit dem PKW bzw. die Erreichbarkeit der Schulen an. Die Berechnung der Fahrtzeiten lässt sich ebenfalls – unter Berücksichtigung weiterer Parameter –⁴⁷ für den ÖPNV nach gültigen Fahrplänen durchführen. Das Geoinformationssystem ist hierfür in der Lage, digitale Fahrplandaten einzulesen und weiter zu verarbeiten und darauf Berechnungen der Fahrtzeiten vorzunehmen. Theoretisch ist es möglich, für jeden Schüler den individuellen Fahrweg und die Fahrtzeit (von Wohnadresse zur jeweiligen Schule mittels MIV oder ÖPNV) zu analysieren, wenn die entsprechende Datengrundlage⁴⁸ vorhanden ist.

Derartige Fahrtzeitanalysen können für sämtliche Infrastruktur- bzw. Gemeinbedarfseinrichtungen durchgeführt und Ungleichheiten bzw. Optimierungspotenziale räumlich dargestellt werden. Durch melderegisterbasierte Bevölkerungsvorausberechnungen ist es außerdem möglich, einen Blick in die Zukunft zu werfen und beispielsweise das künftige Schülerpotenzial in Schulsprengeln abzuschätzen (Vgl. KOPPERS ET AL. 2012).

⁴⁷ Busse fahren meistens einen Rundweg. Den Routen muss deshalb eine Fahrtrichtung zugewiesen sein, zudem werden Haltestellen nicht immer angefahren. Ein weiterer Faktor ist die Reisezeit, die sich aus mehreren Teilen zusammensetzt. So müssen beispielsweise Umsteige- und Wartezeiten an Haltestellen berücksichtigt werden.

⁴⁸ Export aus Einwohnermelderegister

Der kleine Auszug an Beispielen des Einsatzes von GI-Systemen zeigt, dass vor allem die Datenbasis zur Messung von Gleichwertigkeit von Lebenslagen in räumlicher Perspektive erweiterbar ist. Darüber hinaus können unter Einbezug entsprechender kleinräumiger Datenquellen Ausprägungen detaillierter erfasst und zudem durch die Messung von Distanzen und Richtungen erweitert werden. Wird die entsprechende Datenbasis zentral bereitgestellt, ist ein kleinräumiges und flächendeckendes Monitoring mittels GIS (vgl. Abb. 34) möglich.

8 Handlungsempfehlungen für eine Politik zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit

8.1. Einleitung

In den bisherigen Kapiteln wurde versucht, die Konzeption der räumlichen Gerechtigkeit auszuarbeiten. Dabei ging es zunächst um eine wissenschaftliche Herleitung und philosophische Fundierung von Gerechtigkeit in einer räumlichen Perspektive. Es bietet sich an, das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit in den vier Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, der Chancen-, der Generationen- und der Verfahrensgerechtigkeit fassbar zu machen. Zudem wurde versucht, den Teil-Auftrag der Verfassungsänderung, der sich mit der Gestaltung gleichwertiger Arbeitsbedingungen befasst, erstmals genauer zu betrachten.

Aus den bisherigen Überlegungen ist deutlich geworden, dass ein Zugang über Gerechtigkeit in räumlicher Hinsicht die Einnahme einer individuellen Perspektive erforderlich macht. Gerechtigkeit bedeutet, dass für alle die gleichen Ausgangsbedingungen herrschen müssen. Insbesondere das Konzept des enabling im Sinne der Befähigung der Individuen, die ihnen offenstehenden Chancen nutzen zu können, macht es erforderlich, zu differenzieren und vulnerable Gruppen besonders in den Fokus zu nehmen. Orientierungspunkt müssen folglich die schwachen Glieder der Bevölkerung sein. Auf diese haben sich die Strategien zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im besonderen Maße zu konzentrieren.

Das bedeutet, dass Versuche zur Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die auf der Ebene aggregierter räumlicher und sozialer Einheiten agieren, immer nur einen (kleinen) Teil der Realität abbilden können. Indikatorensets müssen daher immer durch Untersuchungen ergänzt werden, die in der Lage sind, die vulnerablen Gruppen zu erfassen und damit insbesondere die Ränder der Gesellschaft auszuloten. Insofern bleibt der in Kap. 7 entwickelte Indikatorenkatalog zur Messung von Disparitäten entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte notwendigerweise unvollständig und lückenhaft. Zusätzliche Wissensproduktion bleibt erforderlich.

In der bisherigen Kommissionsarbeit wurde zudem auf eine Auseinandersetzung mit dem aktuellen Stand der räumlichen Differenzen und Disparitäten hinsichtlich der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zugunsten einer Orientierung an dem beschlossenen Aufgabenkatalog weitgehend verzichtet. Unbestritten ist jedoch, dass es in Bayern tiefgreifende Unterschiede zwischen Nord und Süd, zwischen Stadt und Land, zwischen altindustrialisiert und neointustrialisiert, zwischen Zentrum und Randlage etc. gibt. Auch machen sich innerhalb der Verdichtungsräume tiefe soziale Spaltungen bemerkbar, die sich insbesondere entlang der Wohnungsfrage, aber auch der Arbeitsbedingungen manifestieren. Die Handlungsempfehlungen können daher aktuell nicht auf ausführlichen und detaillierten Analysen aufsetzen. Dennoch liegen einige Studien vor und in den verschiedenen Sitzungen wurden von unterschiedlichen Expert_innen und Interessenvertreter_innen Unterschiede in den Lebensverhältnissen angesprochen. Wenn im Folgenden nun eine Reihe von Handlungsempfehlungen vor- und zur Diskussion gestellt werden, so zielt dies auf zweierlei: zum einen soll dargestellt werden, wie eine systematische Orientierung an dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit mit seinen vier Dimensionen und an der Subjektperspektive methodisch und analytisch vorgenommen werden kann. Zum anderen sollen bekannte Defizite aufgenommen und mit Vorschlägen für wirksame Strategien belegt werden mit dem Ziel, eine weiterführende Diskussion anzustoßen.

8.2. Herausforderungen und Handlungsempfehlungen entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen:

8.2.1 Verteilungsgerechtigkeit

Die Verteilungsgerechtigkeit zielt auf die Sicherstellung einer angemessenen Grundversorgung in guter Qualität, die eine Entfaltung der Persönlichkeit und eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, unabhängig vom Wohnort und von der individuellen Ausgangssituation.

8.2.1.1 *Wohnung und unmittelbares Wohnumfeld: technische Infrastruktur*

Ziel ist die Sicherstellung der technischen Infrastrukturen in angemessener Qualität und zu erschwinglichen Kosten: Wasserversorgung in Trinkwasserqualität, funktionierende Entsorgung, sichere Energieversorgung (Strom, Wärme), Anschluss an Telekommunikationsnetze nach aktuellem Stand der Technik (Breitbandversorgung).

Derzeit vor allem Handlungsbedarfe in den Feldern Trinkwasserversorgung, Entsorgung, insb. der Siedlungsentwässerung, und Telekommunikation

Trinkwasserqualität:

Aktuelle Herausforderungen

-> zunehmender Nitrateintrag aus der Landwirtschaft, Verlust dezentraler Trinkwassergewinnungsanlagen (Brunnenschließung); Bedrohung kommunaler Wasserversorgung durch Liberalisierungsinitiativen der EU

-> betrifft viele Städte und Gemeinden in Bayern (vgl. LfU-Studien); in Unterfranken besondere Wasserknappheit und geringe Neubildung; Konkurrenz mit Bewässerungslandwirtschaft.

Handlungsansätze:

- Dauerhafter Verringerung des Nitrateintrags aus der Landwirtschaft durch Ausbau der ökologischen Landbewirtschaftung und strengere Richtlinien bzw. Kontrollen in der konventionellen Landwirtschaft.
- Dauerhafte Sicherung der dezentralen Wasserversorgung in kommunaler Hand
- Förderung der Sanierung dezentraler Trinkwasserbrunnen

Entsorgung

Aktuelle Herausforderungen

Hohe Sanierungs- und Investitionsbedarfe im Bereich der Siedlungsentwässerung (Kanalnetze, Ertüchtigung der Kläranlagen auf neuesten Stand der rechtlichen Anforderungen; Wasserrahmenrichtlinie; Aufnahme von zunehmenden Starkregenereignissen im Klimawandel); steigende spezifische Kosten der Abwasserentsorgung aufgrund von abnehmenden Bevölkerungszahlen und steigender Flächeninanspruchnahme.

Mögliche Kostensteigerungen treffen insbesondere Bevölkerungsgruppen mit niedrigeren Einkommen durch höhere Mietnebenkosten oder steigende Gebührenbelastungen; hohe Investitionsbedarfe treffen insbesondere ländliche Räume mit demografischen und ökonomischen Strukturproblemen. Dort sind häufig die wirtschaftlichen Verhältnisse sowohl der Kommune als auch der Bewohner angespannt und besonders empfindlich bei hohen Kostensteigerungen.

Handlungsansätze:

- Monitoring der Gebührenentwicklung für Ver- und Entsorgung und Definition eines angemessenen Kosten-Korridors

- Zuschüsse für Kommunen mit erhöhten Sanierungs- und Investitionsbedarfen insb. in den betroffenen Regionen
- Intensive Beratung von Kommunen zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme und zur verstärkten Innenentwicklung
- Zuschüsse für die organisatorische und technische Modernisierung der Abwasserentsorgung insbesondere in ländlichen Räumen in den Einzugsbereichen der Reinigungsanlagen

Breitbandversorgung

Aktuelle Herausforderungen

Schnelles Internet ist Grundvoraussetzung, um an den technologischen Errungenschaften und Potenzialen der Digitalisierung zu partizipieren. Fehlen angemessener schnelle Datenverbindungen, ist die Teilhabe an wesentlichen Errungenschaften der gesellschaftlichen Entwicklung gefährdet. Zudem können die Potenziale von neuen webbasierten Dienstleistungen insbesondere in den unterversorgten Räumen nicht genutzt werden. Dies betrifft insbesondere ländliche Räume, die gerade im Bereich der Daseinsvorsorge von neuen internetbasierten Lösungen profitieren könnten (Medizin, Versorgung, Kommunikation, neue wirtschaftliche Geschäftsmodelle), um Versorgungsnachteile durch Online-Angebote zumindest teilweise kompensieren zu können.

Handlungsansätze:

- Schneller und flächendeckender Ausbau der Breitbandinfrastruktur mit Übertragungsgeschwindigkeit an die 100 MB/sek.
- Verbesserung der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und ihrer Stadtwerke, als Versorger zu fungieren; Gleichstellung in der Förderung mit privaten Anbietern;
- Rekommunalisierung: Übertragung dieser Daseinsvorsorge-Aufgabe auf die Kommunen mit Sicherstellung einer entsprechenden finanziellen Ausstattung.

8.2.1.2 Wohnung und unmittelbares Wohnumfeld: Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit, der persönlichen Sicherheit und der Anbindung an das öffentliche Wegenetz

Die Notarztversorgung und Feuerwehrebereitschaft sind in der Regel hinsichtlich der Erreichbarkeit durch gesetzliche Mindeststandards geregelt. Für eine große Mehrheit der lokalen Bevölkerung gelten hier vergleichbare Versorgungsqualitäten. Dennoch gibt es in manchen Bereichen Handlungsbedarf bspw. hinsichtlich der Ausdünnung der Präsenz der Gewährleistungsträger in der Fläche durch Reformen in der Vergangenheit (z. B. Polizeipräsenz in der Fläche).

Anbindung an das öffentliche Wegenetz:

ist in der Regel in guter Qualität überall gegeben; die kommunale Aufgabenerfüllung ist im Rahmen der Gesetzgebung der Gemeindeverkehrsfinanzierung geregelt. In Regionen mit besonderen Strukturproblemen haben einige Kommunen aufgrund der besonders angespannten Haushaltslage jedoch Probleme im Unterhalt der Gemeindestraßen.

Notarztversorgung und Feuerwehr

Aktuelle Herausforderungen

Dauerhafte Gewährleistung der gesetzlichen Standards; Rückgang der Zahl der ehrenamtlich Aktiven insbesondere in ländlichen Regionen mit besonderen demografischen Herausforderungen.

Handlungsansätze:

- Monitoring der Versorgungssicherheit: Prüfung von Regionen mit möglichen Versorgungslücken
- Ggfs. Investitions- und Förderprogramm zur Abdeckung von Versorgungslücken⁴⁹
- Förderung des Ehrenamtes insbes. Freiwillige Feuerwehren

Sicherheit und Eigentumsschutz

Aktuelle Herausforderungen

Polizeipräsenz in der Fläche ausgedünnt. Tlw. lange Anfahrtszeiten zu Einsatzorten...

Handlungsansätze:

- Polizeipräsenz in der Fläche verstärken

8.2.1.3 Wohnortnahe Grundversorgung

Im **unmittelbaren Wohnumfeld** bzw. im Quartier oder Ortsteil werden gesundheitsbezogene Qualitäten erwartet (reine Luft, geringe Lärmbelastung, Zugang zu Grünflächen und Naherholungsmöglichkeiten). Möglichst **wohnortnah** sollten Versorgungsmöglichkeiten mit Gütern des täglichen Bedarfs (Nahversorgung, Lieferservice) und Zugänge zu öffentlichen Verkehrsangeboten (ÖPNV-Halt, Bürgerbus, Mitfahrerservice) bereitgestellt werden.

Innerhalb der **Wohngemeinde** bzw. in kurzfristiger Erreichbarkeit werden grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsvorsorge (Allgemeinarzt, Pflege, Sozialdienst), familienunterstützende Einrichtungen (Kindergarten, Kinderkrippe), grundlegende Bildungsangebote (Grundschule, Angebote der Erwachsenenbildung), Möglichkeiten der Nahversorgung (Lebensmittelladen) erwartet. Zudem sollten differenzierte Wohnmöglichkeiten (Mietwohnungen, altersgerechte Wohnungen, betreutes Wohnen) bereit stehen sowie Möglichkeiten der Freizeitgestaltung (Vereine, Sportanlagen, Treffpunkte, Jugendbegegnungsraum) und des Kulturgenusses (Veranstaltungsraum und -programm).

In der eigenen Wohngemeinde, zumindest aber **in guter Erreichbarkeit** in einer **Nachbargemeinde** sollten sich weitere Angebote der Gesundheitsvorsorge befinden, die weniger häufig frequentiert werden oder spezialisierter Leistungen bieten (Zahnarzt, Apotheke, Fachärzte, therapeutische Einrichtungen, notärztliche Station, Pflegestation, Seniorenheim). Ebenfalls zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse sollten sich dort Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten befinden, die kurzfristige Bedarfe decken (Supermarkt, Drogerie, Postfiliale, Bankfiliale). Zudem sollten weiterführende Bildungseinrichtungen vorhanden sein (Mittelschule, VHS).

Qualität des direkte Wohnumfelds

Aktuelle Herausforderungen

In den prosperierenden Städten werden zunehmend Flächen nachverdichtet und wohnortnahes Grün verringert. Die Lärmbelastung ist in den Städten insb. entlang von Verkehrsachsen erheblich, die Feinstaubbelastung nach wie vor hoch.

In ländlichen Regionen entstehen neue Konflikte zwischen Wohnbevölkerung, zunehmend industrialisierter Landwirtschaft und innerörtlichen Gewerbebetrieben, die Emissionen produzieren.

...

⁴⁹ Für Kommunen mit besonderen strukturellen und finanziellen Problemen wird an anderer Stelle ein Entlastungsfonds vorgeschlagen, der helfen soll, Investitionsdefizite allgemein zu beheben (vgl. Kap. 2.2.3)

Handlungsansätze:

- Erstellung und Umsetzung von Lärmschutzplänen und Plänen zur Verringerung der Feinstaubbelastung
- Ausbau von Kernwegenetzen zur Erreichung der Fluren ohne Belastung von Wohngebieten
- Aussiedlung störender Gewerbebetriebe an den Ortsrand

Nahversorgung

Aktuelle Herausforderungen

Ausdünnung der Nahversorgung in ländlichen Räumen, aber tlw. auch in Stadtquartieren in fußläufiger Entfernung.

Handlungsansätze:

- Unterstützung von Dorfläden: Beratung, Begleitung, rechtliche Erleichterungen, kommunale Beteiligung
- Unterstützung von Initiativen die Arbeitsmarktintegration mit Versorgungsangeboten verknüpfen (Cap-Märkte, Mittel-Punkte...)
- Übertragung der Verantwortung zur Gewährleistung der Nahversorgung als Pflichtaufgabe auf die Kommunen und Sicherstellung einer entsprechenden Finanzausstattung, damit Kommunen zivilgesellschaftliche Initiativen wirksam anstoßen und unterstützen können.
- Unterstützung von (nachbarschaftlichen) Bestell- und Lieferservices in Kommunen
- Runder Tisch mit den Nahversorgern zur Entwicklung dezentraler Formate in der Lebensmittelversorgung auch für ländliche Kommunen
- Strikte Ausführung des Anbindegebots und der Definition großflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Landesplanung, um eine Ansiedlung in Gewerbegebieten zu erschweren und eine Ausdünnung des Versorgungsnetzes zu bremsen.

Zugänge zu öffentlichen Verkehrsangeboten

Aktuelle Herausforderungen

Ausdünnung der ÖPNV-Angebote insbesondere im ländlichen Raum; insbesondere Gefährdung der Mobilität von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, ohne PKW und mit niedrigen Einkommen; demografische Alterung. Ein dichtes ÖPNV-Angebot ist die Grundvoraussetzung zur Teilhabe und sozialen Inklusion. Es sichert die Erreichbarkeit von Angeboten und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auf der örtlichen und überörtlichen Ebene.

Ertüchtigung des ÖPNV in den prosperierenden Räumen hält nicht mit dem Wachstum und der Strukturveränderung des Verkehrs Schritt.

Handlungsansätze:

- Konsequente Umsetzung der Nahverkehrsrichtlinie; Bereitstellung eines möglichst dichten Haltestellennetzes in fußläufiger Entfernung auch in ländlichen Räumen
- Aufstockung der ÖPNV-Mittel für ländliche Räume
- Verstetigung von Modellprojekten zu flexiblen Angeboten in ländlichen Räumen und Ausweitung auf andere Regionen
- Unterstützung von Bürgerbussystemen und nachbarschaftlichen Kooperationen (car sharing, Mitfahrgelegenheiten, Lieferservices)

- Insbesondere in den Verdichtungsräumen: organisatorische Neustrukturierung des öffentlichen Verkehrs zur Überwindung von Handlungsblockaden: Bündelung der Zuständigkeiten für den SPNV und nicht-schienengebundenen ÖPNV in regionalen Verbänden; Zusammenführung von Planungs- und Umsetzungskompetenz
- Insgesamt: Umsetzung eines deutlichen Vorrangs für den Umweltverbund, Umschichtung von Mitteln zulasten des Straßenausbaus in die Finanzierung des Umweltverbundes
- Förderung von wirksamen Formen des Mobilitätsmanagements zur Verringerung des MIV (kommunal, betrieblich, überbetrieblich)

Grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsvorsorge

Aktuelle Herausforderungen

Grundlegende Dienstleistungen der Gesundheitsvorsorge dünnen insbesondere in den ländlichen Räumen aus; Nachfolgeprobleme und drohende Schließungen von Landarztpraxen gefährden die wohnortnahe Versorgungsqualität. Die Regionalisierungen und der Verteilungsschlüssel der KVB verschleiern tlw. die Dramatik der Versorgungsengpässe in ländlichen Regionen.

Handlungsansätze:

- Wirksame Anreize für Allgemeinmediziner in Ausbildung, Landarztpraxen zu übernehmen (z. B. Beschäftigung im Angestelltenverhältnis)
- Überprüfung der Regionalisierung und Verteilungsschlüssel der KVB in Kooperation mit den betroffenen Kommunen und dem Gesetzgeber
- Förderung von Modellprojekten zur Sicherung der landärztlichen Versorgung

Familienunterstützende Einrichtungen

Aktuelle Herausforderungen

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist überall in Bayern eine wesentliche Voraussetzung zur Teilhabe am Erwerbsleben als wesentlicher Zugang zu gesellschaftlichen Errungenschaften. Defizite in den Angeboten sind sowohl in ländlichen Kommunen als auch in Verdichtungsräumen vorhanden. Häufig entsprechen die zeitlichen Verfügbarkeiten der Einrichtungen nicht den Anforderungen der Eltern.

Die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger wird in der alternden Bevölkerung zunehmend zur Herausforderung. Erwerbstätige geraten immer häufiger in eine Sandwich-Position zwischen pflegedürftigen Elternteilen und der Erziehung der Kinder.

Handlungsansätze:

- Bereitstellung von bedarfsgerechten familienunterstützenden Einrichtungen auch über die Abdeckung gesetzlicher Mindeststandards hinaus
- Ausbau der wohnortnahen Pflegedienste

Differenzierte Wohnmöglichkeiten

Aktuelle Herausforderungen

(Mietwohnungen, altersgerechte Wohnungen, betreutes Wohnen)

Die Erwartung, im unmittelbaren Lebensumfeld ein differenziertes und erschwingliches Wohnungsangebot vorzufinden, kann immer weniger erfüllt werden. In den Verdichtungsräumen fehlt es vermehrt an bezahlbarem preisgünstigen Wohnraum, in den ländlichen Räumen fehlen insgesamt Angebote für Mietwohnungen. Trotz zunehmend ausdifferenzierter Lebensentwürfe, Familien- und Sozialstrukturen setzen ländliche Kommunen zu sehr auf Einfamilienhäuser im Eigentum. Wer andere Wohnangebote sucht (Wohngemeinschaften, kleine Mietwohnungen, Mehrraummietwohnungen), wird oft nur in Städten fündig und muss die gewohnte Umgebung verlassen. Insbesondere altersgerechte Wohnmöglichkeiten fehlen.

Handlungsansätze:

- Förderung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durch die Subventionierung von Mietwohnungsbau im ländlichen Raum in gewachsenen Ortskernen
- Ausbau des öffentlich geförderten Wohnungsbaus
- Wiederbelebung des kommunalen Wohnungsbaus
- Wiederbelebung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus
- Unterstützung von gemeinschaftlichen Wohn- und Bauprojekten durch Bereitstellung von kommunalen Grundstücken bspw. in Erbpacht
- Wirksame Begrenzung der Mietpreisanstiege (Überarbeitung Mietpreisbremse)
- Wirksame Förderung des altersgerechten Umbaus von Wohnungen
- Förderung von altersgerechten und für mehrere Generationen geeigneten Wohnprojekten in Ortskernen
- Ingangsetzung von Umzugsketten (aus untergenutzten Familienwohnungen der „empty nesters“ in altersgerechte Wohnungen im Ortskern) durch Beratungs- und Begleitungsangebote in den Kommunen

Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und des Kulturgenusses

Aktuelle Herausforderungen

Kulturelle Entfaltungsmöglichkeiten und attraktive Freizeitangebote gewinnen in einer zunehmend kulturalisierten Ökonomie an Bedeutung. Sie prägen die Persönlichkeitsentwicklung und beeinflussen die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen. Wohnortnahe Angebote gewinnen an Gewicht für die individuelle (Wohn-)Standortwahl und sind ein bedeutender weicher Standortfaktor für Unternehmensansiedlungen.

Die Betätigungsmöglichkeiten in (Sport-)Vereinen, deren attraktive Angebote, Begegnungsmöglichkeiten, Veranstaltungen etc. bilden eine wichtige Säule für das Leben in Gemeinschaften und die gesellschaftliche Teilhabe. Kommunen sind – trotz oder gerade wegen der zunehmenden Virtualisierung von Kulturkonsum und Freizeitaktivitäten – darauf angewiesen, ein reges Vereinsleben und Begegnungsmöglichkeiten bereitzuhalten, um Integration und Inklusion zu ermöglichen.

Attraktive Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und des Kulturgenusses gewinnen als wichtige Säule der Daseinsvorsorge an Bedeutung.

Handlungsansätze:

- Kulturförderung zur Pflichtaufgabe auf kommunaler Ebene machen
- Ausreichend Mittel für Kulturförderung bereitstellen
- Unterstützung ehrenamtlicher Vereinsarbeit
- Bereitstellung von Begegnungsmöglichkeiten in möglichst allen größeren Ortsteilen einer Kommune

- Bereitstellung von Begegnungsräumen für Jugendliche
- Unterstützung vereinsgebundener und offener Jugendarbeit in allen Kommunen
- Grundlegende Angebote zur sportlichen Betätigung in den Gemeinden sicherstellen

8.2.1.4 Weitere Aspekte der Grundversorgung

Neben der wohnortnahen Grundversorgung werden weitere Dienstleistungen der Grundversorgung in unmittelbarer Erreichbarkeit in der eigenen Wohngemeinde bzw. in guter Erreichbarkeit erwartet.

Kurzfristige Versorgungsbedarfe mit Gütern und Dienstleistungen

Aktuelle Herausforderungen

Insbesondere in den ländlichen Regionen dünnt das Versorgungsnetz im Einzelhandel derzeit stark aus. Moderne Betriebsformen, sog. „Vollsortimenter“ rechnen mit einem Einzugsbereich von 5.000 Einwohnern. Die Zahl der Gemeinden, in denen kein Supermarkt oder Discounter mehr angesiedelt ist, nimmt zu. Durch Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen ziehen sich Post- und Bankdienstleistungen aus der Fläche zurück. Die Sicherstellung der Grundversorgung in zumutbarer Erreichbarkeit wird in vielen ländlichen Regionen zu einer zunehmenden Herausforderung.

Handlungsansätze:

- Übertragung der Gewährleistung der grundlegenden Daseinsvorsorge als Pflichtaufgabe auf die Kommunen und Bereitstellung einer entsprechenden Finanzausstattung
- Förderung der Erstellung von interkommunalen Einzelhandels- und Versorgungskonzepten mit Schwerpunkt Versorgung des täglichen Bedarfs (Supermarkt, Drogerie, Postfiliale, Bankfiliale zuzüglich personenbezogene Dienstleistungen)
- Sicherstellung der Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen durch flexible und bedarfsgerechte öffentliche Mobilitätsangebote

Leistungen der Gesundheitsvorsorge

Aktuelle Herausforderungen

Im leicht erreichbaren Umfeld (eigene oder Nachbarkommune) werden spezialisierte Leistungen der Gesundheitsvorsorge erwartet: Zahnarzt, Apotheke, Fachärzte, therapeutische Einrichtungen, notärztliche Station, Pflegestation, Seniorenheim...

Insbesondere in ländlichen Räumen mit schrumpfender Bevölkerung ist die dauerhafte Sicherung dieser Versorgungsangebote eine wachsende Herausforderung. In manchen Bereichen sind bereits Engpässe sichtbar (z. B. Geburtshilfe)

Handlungsansätze:

- Förderung der Erstellung und Umsetzung von interkommunalen Konzepten zur gesundheitsbezogenen Versorgung in den grundzentralen Versorgungsbereichen
- Förderung der Umsetzung von medizinischen Versorgungszentren bei Bedarf
- Sicherung von Einrichtungen der Geburtshilfe
- Flächendeckende Angebote zur Pflege (inkl. Tagespflege)
- Angebote und für altersgerechtes und betreutes Wohnen in der Umgebung des bisherigen Wohnortes

Bildung

Aktuelle Herausforderungen

Die Schließung und Zusammenlegung von Schulen führt insbesondere in den ländlichen Räumen zu großen Distanzen zwischen Wohnort und Schulort und damit zu hohen Belastungen der Kinder/Schüler_innen und Eltern.

Attraktive Erwachsenenbildungsangebote.

Handlungsansätze:

- Bereithaltung eines möglichst wohnortnahen Grundschulangebots (Zwergschulen, jahrgangsstufenübergreifender Unterricht...)
- Möglichst dichtes Netz an Mittelschulen und weiterführenden Schulen...
- Förderung interkommunaler Schul- und Bildungskonzepte
- Förderung innovative Schulkonzepte (z. B. Gemeinschaftsschulen), die dezentrale Schulstandorte helfen aufrechtzuerhalten.
- Unterstützung und Förderung von Erwachsenenbildungsangeboten (VHS, andere gemeinnützige Bildungsträger)

8.2.1.5 Angebot und Erreichbarkeit von spezialisierten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge

Über ein leistungsfähiges Netz zentraler Orte mittlerer und höherer Hierarchiestufen können spezialisierte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wirtschaftlich tragfähig vorgehalten werden, die zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit beitragen. Entscheidend für eine hohe Qualität ist dabei die Dichte des Versorgungsnetzes, eine differenzierte Ausstattung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und eine gute Erreichbarkeit der Zentralen Orte mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Zentrale Orte halten längerfristige periodische Versorgungsangebote bereit (spezialisierte Einzelhandel, Fachkliniken, Heime, Reha), spezialisierte Bildungseinrichtungen (Hochschulen, Universitäten) und hochwertige kulturelle Angebote (Theater, Konzertsaal, Museen). Zentrale Orte sind zudem die Zugangspunkte zu leistungsfähigen überregionalen Verkehrsverbindungen.

Aktuelle Herausforderungen

Herstellung eines funktions- und leistungsfähigen Netzes Zentraler Orte mittlerer und höherer Stufe in Bayern

Sicherung der Erreichbarkeit der ZO mit attraktiven ÖV-Angeboten in der Fläche

Handlungsansätze:

- Überarbeitung des Netzes der zentralen Orte im LEP; Rücknahme der inflationären Ausweitung von MZ und OZ; Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit des ZO-Systems mit angemessener Dichte, Leistungs- und Tragfähigkeit;
- (Wieder-)Erstellung einer zu garantierenden bzw. anzustrebenden Ausstattungs- und Leistungsqualität der Zentralen Orte insbesondere für die Themen der Daseinsvorsorge in hoher Qualität (Bildung, Gesundheit, Kultur, Soziale Dienstleistungen, Mobilität) auf allen Zentralitätsstufen;
- Erarbeitung von verbindlichen Strategien zur Herstellung und Sicherung der spezialisierten Daseinsvorsorge in den Zentralen Orten mittlerer und oberer Stufe durch Kooperation mit öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Gewährsträgern (insbesondere auf der Ebene der

mittelzentralen Versorgungsstufe) und (Wieder-)Abgrenzung von mittelzentralen Versorgungsbereichen;

- Sicherung bzw. Herstellung der attraktiven Erreichbarkeit der Zentralen Orte mit dem ÖPNV (MZ in möglichst max. 30 Min, OZ möglichst max. 60 Min) durch mehrere Fahrtenpaare täglich;
- Ausbau der Angebote für öffentliche Mobilität in den ländlichen Räumen und Erhöhung der finanziellen Mittel;
- Gewährleistung der Anbindung der Oberzentren an das überregionale öffentliche Verkehrsnetz (ICE-Halt bzw. bequemer Zugang zum ICE-Netz)

8.2.1.6 Zwischenfazit: Sicherstellung der wohnortnahen Grundversorgung und Erreichbarkeit Zentraler Orte als Schlüsselfaktoren für Verteilungsgerechtigkeit

Die **Sicherstellung einer hochwertigen wohnortnahen Grundversorgung** und die **Erreichbarkeit funktionsfähiger Zentraler Orte** sind wesentliche Faktoren für die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit.

Sicherstellung einer hochwertigen wohnortnahen Grundversorgung durch eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen

Die Erfüllung zahlreicher Aufgaben, die mit der wohnortnahen Grundversorgung verbunden sind, wird zwar auf der Ebene der Kommunen erwartet, sie sind jedoch oftmals freiwillige kommunale Leistungen oder liegen nicht in der kommunalen Alleinverantwortung. Freiwillige Leistungen können jedoch nur im Rahmen der frei verfügbaren Haushaltsmittel erbracht werden. Insbesondere in Regionen mit besonderen strukturellen und demografischen Herausforderungen haben die Kommunen jedoch nur – wenn überhaupt – sehr enge finanzielle Spielräume. In der Folge sind gerade in diesen Regionen, die häufig von Abwanderungstendenzen geprägt sind, die Möglichkeiten der Kommunen gegenzusteuern gering. Eine im Vergleich mit anderen Regionen niedrige oder sinkende Qualität in der grundlegenden Daseinsvorsorge steigert jedoch die Abwanderungstendenzen zusätzlich. Aus eigener Kraft sind solche Kommunen selten in der Lage, diesen Regelkreis zu durchbrechen und umzukehren.

Um eine Verteilungsgerechtigkeit im Sinne eines vergleichbaren Qualitätsniveaus in der grundlegenden Daseinsvorsorge zu erreichen, ist daher zum einen eine Ertüchtigung der Kommunen erforderlich, in ihrem Wirkungskreis diese in weiten Teilen freiwilligen Aufgaben wirksam, dauerhaft und auf vergleichbar hohem Niveau erfüllen zu können. Leistungs- und gestaltungsfähige Kommunen sind ein wesentlicher Hebel zur Herstellung der Verteilungsgerechtigkeit. Um diese sicherzustellen, sollte die **kommunale Aufgabenbeschreibung** in der Gemeindeordnung überarbeitet werden. Die mittlerweile **faktisch den Kommunen zugeschriebenen Aufgaben sollten zu tatsächlichen Pflichtaufgaben** gemacht werden. Mit dieser Erweiterung von kommunalen Aufgaben muss auch die **kommunale Finanzausstattung** angepasst und die Kommunen **erheblich höher am Steueraufkommen beteiligt** werden. Die Kommunen müssen in der Lage sein, qualifiziertes Personal zu beschäftigen und die notwendigen Investitionen möglichst aus eigener Kraft zu bestreiten. Viele der Aufgaben werden in Kooperation mit anderen Kommunen und anderen Trägern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erbracht. Die Koordination der Leistungserbringung und die Qualitätssicherung erfolgen zu großen Teilen auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene. Auch dazu sind eine ausreichende Personalausstattung und -qualifikation sowie Finanzmittel erforderlich.

Interkommunale Versorgungsverbände zur Sicherung einer hochwertigen Grundversorgung

An andere Stelle fällt die Bereitstellung der grundlegenden Daseinsvorsorge in den staatlichen Aufgabenbereich (Bildung, Regulierung von Rahmenbedingungen), in den Aufgabenbereich übergeordneter kommunaler Gebietskörperschaften (Landkreise, Bezirke) bzw. von Körperschaften des öffentlichen

Rechts (Kassenärztliche Vereinigung, Kammern) oder privater Organisationen (Wohlfahrtsverbände...). Dies gilt sowohl für die Grundversorgung als auch für die spezialisiertere Daseinsvorsorge.

Für die **Sicherstellung der grundlegenden Daseinsvorsorge** schlagen wir die Abgrenzung von **grundzentralen Versorgungsbereichen** und die **Ausweisung von Grundzentren** vor. Dies sieht auch die Fortschreibung des LEP von 2016 vor, die derzeit (Stand April 2017) im Bayerischen Landtag verhandelt wird. Es überträgt diese Aufgabe an die Regionalen Planungsverbände. Die bisherige Praxis im Umgang mit zentralen Orten zeigt jedoch, dass eine Ausweisung und die Formulierung von landesentwicklungspolitischen Zielstellungen alleine noch keine Politik zur Sicherstellung von Versorgungsqualitäten ausmacht. Wir schlagen daher vor, die Ausweisung von Grundzentren und grundzentraler Versorgungsbereiche verpflichtend mit der **Gründung interkommunaler Versorgungsverbände** (bspw. als kommunale Zweckverbände zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung in Bereichen der Daseinsvorsorge) zu verbinden. Diese Verbände sollen im Gebiet der grundzentralen Versorgungsbereiche **die Daseinsvorsorge auf hohem Qualitätsniveau in allen Handlungsbereichen** durch eine **gemeinsame integrative Planung und koordinierte Umsetzung sicherstellen**. Diese sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit): schulische und Erwachsenenbildung, ÖPNV, Nahversorgung und Einzelhandel, Medizin und Pflege, Jugend, Kultur, Wohnen und Wohnumfeld, Freizeit und Erholung, differenzierte Sportmöglichkeiten (inklusive Hallen- und Schwimmsport), Vereine und ehrenamtliches Engagement, Sicherheit, technische Infrastruktur, Energie, Breitbandversorgung.

Ziel ist es, die kommunalen Aktivitäten so zu koordinieren, dass die **Qualität des Gesamtangebots insgesamt gesteigert** werden kann sowie Konkurrenzen und Kannibalisierungen überwunden werden können. Die Strategien zur Sicherstellung der Grundversorgung sollen in Kooperation mit der Landesentwicklung, unter inhaltlicher Vorbereitung und Moderation durch die Regionalplanung, mit Beteiligung von Landkreis, Bezirk und Bezirksregierung erarbeitet und gemeinsam vereinbart werden. Ziel ist es, die **Aktivitäten der staatlichen Fachpolitik mit den kommunalen Anstrengungen übergreifend zu bündeln und eine Konzeption zur Gewährleistung der Grundversorgung unter gemeinsamer Festlegung verbindlicher Ziele zu Versorgungsstandards** zu erstellen und umzusetzen. Dabei sollen die Bürgerinnen und Bürger intensiv in Konzeption und Umsetzung eingebunden und die Vertretung der Interessen vulnerabler Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen zur Verfahrensgerechtigkeit). Im LEP sollte dabei nicht nur die Delegation der Grundversorgung an die Planungsregionen festgelegt werden, sondern dazu auch **bayernweit gültige Vorgaben für Verfahrensweisen, Ziele und Qualitäten gemacht und diese sichergestellt** werden.

Dadurch kann zudem die **Einbindung, Koordination und Integration der bisher schon regional angelegten Fachpolitiken** (Bildungsregion, Gesundheitsregion, Ökomodellregion, Energieregion, Regionalmanagement, Leader-Förderung, integrierte ländliche Entwicklung, Städtebauförderung...) auf der Ebene der grundzentralen Versorgungsbereiche **erreicht werden**.

[Leistungsfähiges Systems zentraler Orte als wesentliches Instrument zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit](#)

Die Bereitstellung eines funktions- und leistungsfähigen Netzes Zentraler Orte in komfortabler Erreichbarkeit ist – wie ausgeführt – eine wesentliche Voraussetzung für die Herstellung und Gewährleistung von Verteilungsgerechtigkeit. Dadurch kann der Zugang zu spezialisierten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in einer in allen Landesteilen vergleichbaren Art und Weise gewährleistet werden.

Die Ausstattungskataloge Zentraler Orte, die früher Teil der Landesentwicklungsprogramme gewesen sind, geben Hinweise für die Umsetzung von Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (vgl. LEP 2006; Anhang 4 Zentralitätskriterien). Auch in der aktuellen

Begründung zur Änderung des LEP werden die Versorgungsangebote des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs beschrieben⁵⁰. Allerdings ergibt sich aus der Festlegung für die Gemeinden kein unmittelbarer Anspruch auf die Bereitstellung der jeweiligen zentralörtlichen Einrichtungen (LEP-ÄNDERUNGSVERORDNUNGSENTWURF 2017, S. 38). Vielmehr wird es als gemeinsame Aufgabe von Staat und den als Zentrale Orte festgelegten Gemeinden verstanden, dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Versorgungsangebote vorgehalten werden (a.a.O.). Wie diese Aufgabe erfüllt werden soll, bleibt dabei jedoch hinsichtlich der Landesplanung im Unklaren. Der Staat sichert lediglich zu, dass bei der Sicherung bestehender und bei der Errichtung neuer Einrichtungen den Zentrale Orten der Vorzug gegeben werden soll. Insbesondere sollen Schließungen von zentralörtlichen Einrichtungen zunächst außerhalb der Zentralen Orte erfolgen (S. 41, Begründung zu 2.1.4).

Mit der Reform wird wiederholt keine Verbindlichkeit in der Gewährleistung der Ausstattung und Qualitätssicherung Zentraler Orte erzeugt. Die Leistungsqualität wird dem Spiel der Kräfte auf kommunaler Ebene und der Koordinationsfähigkeit der Regionalen Planungsverbände (im Falle der Grundversorgung) überlassen. Vielmehr erscheint das Zentrale Orte-Konzept (ZOK) eher als Konzept für einen geordneten Rückzug aus der räumlichen Daseinsvorsorge denn als ein Konzept zur Gewährleistung von Verteilungsgerechtigkeit. Die Reformen des Zentrale Orte-Konzepts in den letzten Jahren haben zudem zu einer inflationären Aufstufung geführt und Zentrale Orte ausgewiesen, die nicht in der Lage sind, die mit ihrer Hierarchiestufe assoziierten Leistungsqualitäten auch glaubhaft und tragfähig vorhalten zu können. Der Erreichbarkeit wurde Vorrang vor der Tragfähigkeit eingeräumt und Aufstufungsforderungen von Kommunen und kommunalen Verbänden nachgekommen. Hingegen sind staatlicherseits keinerlei Verpflichtungen eingegangen worden, die Ausstattung der zentralen Orte zu gewährleisten. Für die aufgestuften Kommunen ist damit ein hohes Risiko verbunden, da sie die Erwartungen, die die ihnen zugewiesene Hierarchiestufe bei Bürger_innen, Investoren und Unternehmen wecken, nicht einhalten können. Damit ist die Gefahr eines dauerhaften Status- und Imageverlustes verbunden, da die wenigsten Kommunen in der Lage sind, die erwarteten Ausstattungen aus eigener Kraft zu gewährleisten, zumal viele der Dienstleistungen auch nicht in ihrem Wirkungskreis gestaltet werden.

Für die Herstellung von räumlicher Gerechtigkeit ist die Erreichbarkeit spezialisierter Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in hoher Qualität in vergleichbarer Form aus allen Landesteilen ein wesentlicher

⁵⁰ Zum gehobenen Bedarf (Mittelzentren) gezählt werden zentralörtlichen Einrichtungen:

- der Aus- und Weiterbildung: weiterführende Schulen (wie etwa Gymnasien, Realschulen, sonderpädagogische Förderzentren als Kompetenzzentren für Inklusion, Berufsschulen),
- des Gesundheits- und Betreuungswesens: Einrichtungen der stationären medizinischen Versorgung (wie etwa Krankenhäuser der Grundversorgung) und der stationären Pflege, Sozialstationen, Fachstellen für pflegende Angehörige, Teilhabeeinrichtungen für Menschen mit Behinderung,
- Kinder- und Jugendhilfe und Soziales (wie etwa Jugendämter, Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, KoKi-Netzwerke Frühe Kindheit, Erziehungsberatung, Angebote und Einrichtungen der Familienbildung, Ehe- und Familienberatungsstellen),
- der Kultur und des Sports (wie etwa Theater, Konzertsäle, Sportanlagen von gehobener Größe und Ausstattung),
- der Rechtspflege und der Verwaltung (wie etwa Amtsgerichte, Polizeidienststellen, Kreisbehörden, Arbeitsagenturen, Finanzämter, Notariate).

Der spezialisierte höhere Bedarf an zentralörtlichen Einrichtungen umfasst Einrichtungen

- der Aus- und Weiterbildung (wie etwa Hochschulen, Fachhochschulen),
- des Gesundheits- und Betreuungswesens (wie etwa Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen, sozialpädiatrische Zentren, Frauenhäuser und Einrichtungen zur Verbraucher- und Ernährungsberatung),
- der Kultur und des Sports (wie etwa Landestheater, kommunale Theater mit Ensemble, Museen, Opernhaus, spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen für Großveranstaltungen),
- der Wirtschaft (wie etwa Kammern),
- der Rechtspflege und der Verwaltung (wie etwa Landgerichte, Fachgerichte, Polizeipräsidien, oberzentrale Behörden).

Schlüsselfaktor. Ein **funktionierendes, verlässliches und hochwertiges Angebot an bequem erreichbaren zentralen Orten** kann das Teilhaberversprechen wirksam einlösen. Für die Umsetzung des Verfassungsauftrags sollte dieses Konzept daher wieder ernsthaft aufgegriffen werden. Dazu ist nicht nur eine **Reduktion der Zahl der Zentralen Orte höherer Stufe auf ein glaubwürdiges und funktionsfähiges Maß** geboten. Zudem ist eine **verbindliche staatliche Selbstverpflichtung zur Gewährleistung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge** erforderlich, die bestenfalls gesetzlichen Charakter annimmt. Zudem ist eine **umfassende und integrative Strategie** erforderlich, die private, gemeinnützige oder öffentlich-rechtliche Körperschaften, die mit der Dienstleistungserbringung beauftragt sind, einbezieht und deren Aktivitäten im Sinne der Leistungsfähigkeit Zentraler Orte koordiniert. Auch sollten regulatorische Rahmensetzungen dahingehend überprüft werden, ob die darin gesetzten Normen und Rahmenbedingungen geeignet sind, ein leistungsfähiges Netz Zentraler Orte hervorzubringen und ob sie nicht sogar kontraproduktiv wirken (z. B. im Bereich der medizinischen Versorgung).

8.2.1.7 Gleichwertige Arbeitsbedingungen aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit: „Wirtschafts- und Beschäftigungspotenziale stärken“

„Arbeit“ institutionell repräsentieren

Ausgangslage und aktuelle Herausforderungen

Menschenwürdige Arbeit und der Erhalt der menschlichen Arbeitskraft haben in Bayern Verfassungsrang. Durch das zusätzliche Ziel der Herstellung sozial und räumlich gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern und seinen Landesteilen wird der Verfassungsrang nochmals unterstrichen und gestärkt. Entgegen dieser Bedeutung erfahren „Arbeit“ und „Arbeitsbedingungen“ innerhalb der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Institutionen eine nur nachrangige Wertschätzung.

Handlungsempfehlungen

Um die Interessen der Träger von Arbeit, den Beschäftigten/ Arbeitskräften/ Arbeitnehmern/ Arbeitskraftunternehmern und zur Regulierung der Arbeitsbedingungen entsprechend des Verfassungsauftrags aufzuwerten, zu stärken und eine ihr gemäße Rolle im Wirkungsgefüge wirtschaftspolitischer Institutionen und gesellschaftlicher Akteure beizumessen, ist die gesetzliche Vertretung der Arbeitnehmer innerhalb des landesweit und regional organisierten Kammerwesens entsprechend abzubilden. Das kann auf zwei Wegen geschehen:

- a. **Innerhalb der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern** als Körperschaften des öffentlichen Rechts für die Belange der Wirtschaft in Bayern wird ein zusätzlicher Geschäftsbereich für „Arbeit“ mit Ausschüssen für Arbeit und Beschäftigung, für Gesundheit und Arbeitsschutz, für Diversität und Gleichberechtigung (z.B. equal pay) in der Arbeitswelt und sowie für weitere sich ergebende Aufgaben eingerichtet, die die Interessen der Arbeitnehmer/innen generell und in den Branchen und Mitgliedsunternehmen gleichberechtigt neben den Wirtschafts- und Unternehmensinteressen vertreten, ein kontinuierliches Monitoring der Tendenzen und Veränderungen im Wirtschafts- und Arbeitsleben verfolgen und Ombudsfunktionen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Wirtschaft, den Wirtschaftsbranchen, Unternehmen und Betrieben übernehmen. In den Handwerkskammern werden die Arbeitnehmerbelange aktuell durch die Besetzung eines Drittels der Sitze in den Kammergremien durch Arbeitnehmer bisher berücksichtigt: Auch hier sowie in den berufsständischen Kammern wird dem Verfassungsrang der Arbeit und der Arbeitsbedingungen durch ihre institutionelle und organisatorische Implementierung in das Spektrum der Kammeraufgaben Rechnung getragen.

- b. Alternative: Durch die Einrichtung einer rechtlich und organisatorisch eigenständigen **Arbeitskammer bzw. Arbeiterkammer** als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit entsprechenden regionalen Organisationen vor Ort erhalten Arbeit und Arbeitsbedingungen in Bayern den gesellschaftlich-institutionellen Stellenwert, den Unternehmens- und Wirtschaftsinteressen bereits einnehmen: In Deutschland bestehen mit der Arbeitswelt sich befassende Körperschaften in Bremen und im Saarland (Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des Saarlands), in Österreich fungiert die Kammer für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammer) – nach Bundesländern regional differenziert – als gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer. – Die Arbeitskammer Bayern nimmt landesweit und in den Teilregionen des Landes die Gesamtinteressen der kammerzugehörigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahr, insbesondere ihre wirtschaftlichen, beruflichen, sozialen und die Gleichstellung fördernden Belange im Einklang mit dem Allgemeinwohl. Die Arbeitskammer arbeitet mit den Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften, Berufsverbänden) sowie den Wirtschaftskammern wie IHK; HWK, berufsständischen Kammern und anderen Wirtschaftsorganisationen zusammen.

Arbeit gerecht verteilen, hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten dauerhaft sicherstellen

Aktuelle Herausforderungen

Nach Jahren der De-Regulierung am Arbeitsmarkt ist eine sozial und sozialstaatlich motivierte Re-Regulierung des Arbeitsmarkts auf allen Ebenen unabdingbar. Die Deregulierungen in den letzten vor allem eineinhalb Jahrzehnten haben zur disproportionalen Verteilung der Arbeit auf die verschiedenen Beschäftigtengruppen und – mittelbar – auf die Teilregionen des Landes, zu unterschiedlichen, in der Tendenz vermehrten physischen, psychischen und zeitlichen Belastungen sowie zur Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit geführt. Hochsegmentierte Arbeitsmärkte lassen einen marktgesteuerten Ausgleich zwischen Arbeitsnachfrage und offenen Stellen vielfach nicht mehr zu. Der Ausgleich zwischen den vielfältigen, im Arbeitsleben hoch belasteten Beschäftigtengruppen auf der einen Seite und Langzeitarbeitslosigkeit auf der anderen Seite kann offensichtlich weder durch „den Arbeitsmarkt“ noch durch Maßnahmen der und innerhalb der Wirtschaft erreicht werden, sondern muss als gesellschaftspolitische Aufgabe des Landes aufgegriffen und „vor Ort“, in Betrieben und Unternehmen, in den Kommunen und der Region, praktiziert und umgesetzt werden.

Grundsätzlich gilt: Zur Herstellung von sozial und räumlich gleichwertigen Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnissen stehen vor allen Dingen Instrumente zur Verfügung, die möglichst sozial-räumlich einheitliche gesetzliche und tarifliche Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt schaffen, so dass die durch Deregulierung entstandenen ungleichen und ungleichwertigen Arbeitsbedingungen schrittweise in bayernweit einheitlich geltende und wirksame Regelungen umgewandelt werden. Das schließt nicht aus, sondern ist Voraussetzung dafür, dass auch regionalspezifische Bemühungen verfolgt werden, die wirtschaftlichen und Arbeits-Bedingungen vor Ort zu verbessern.

Handlungsempfehlungen

- Herabsetzung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche als Rahmensetzung für alle arbeitszeitpolitischen Entscheidungen: sie dient der Eindämmung der disproportionalen Verteilung des Arbeitsvolumens auf Beschäftigungs- bzw. Tätigkeitsgruppen und dem Abbau der Arbeitsüberlastungen dieser Beschäftigtengruppen und einzelner Beschäftigter.
- Reduzierung der tatsächlichen Arbeitszeit auf die tariflich bzw. vertraglich vereinbarte Arbeitszeit durch Abbau, Einschränkung resp. Nichtzulassung von Überstunden: Beide Maßnahmen haben die Vermeidung von Überstunden und die Umverteilung von notwendiger Arbeit

(Arbeitsvolumen) zum Ziel. – Derzeit werden Überstunden als regelmäßig angewendetes Instrument zur Überschreitung und Ausweitung der tariflich oder vertraglich vereinbarten Arbeitszeit genutzt; dabei werden aktuell über die Hälfte der Überstunden nicht entgolten.

- Herabsetzung des regulären Renteneintrittsalters auf 65 Jahre, bei besonders belasteten Beschäftigtengruppen auf 63 Jahre: Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit dient der individuellen Entlastung der Beschäftigten von Arbeitsbelastungen und der gesellschaftlichen Umverteilung des Arbeitsvolumens im Interesse einer Vollbeschäftigungspolitik (eines der vier Ziele des Stabilitätsgesetzes/ StabG; unter einer Großen [schwarz-roten] Koalition 1967 in Kraft getreten). – Zugleich sind wirksame Modelle eines gleitenden Übergangs aus dem Berufsleben in die Zeit der Nachberuflichkeit zu entwickeln und zu praktizieren (z.B. Altersteilzeit, Teilzeitrente ...). Die derzeitigen Gleitzeitoptionen werden von Unternehmen vielfach durch zeitliche Verdichtung der Gleitphase zu einer vorgezogenen, rentenfinanziell neutralen Frühverrentung genutzt. Die zu entwickelnden Modelle eines gleitenden, sich über möglicherweise Jahre hinstreckenden Übergangs sollen die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmen gleichermaßen berücksichtigen; sie werden im Konsens entwickelt und umgesetzt. Bei ihrer Gestaltung sind die individuellen Wünsche und Interessen der Beschäftigten und die lokalen Rahmenbedingungen ausschlaggebend.
- Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 30 Stunden: Sie dient der gesellschaftlichen Umverteilung des Arbeitsvolumens und der Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung und darüber hinaus mittelbar auch der Verbesserung der Binnenkonjunktur durch Erhöhung der Massenkaukraft (Konsumausgaben).
- Vereinbarung einer lebensphasenspezifischen Arbeitszeitverkürzung in der Eltern- und Pflegezeit, für berufliche Weiterbildung und gesellschaftliches Ehrenamt. Die Ermöglichung von einer Familienarbeitszeit zur Familienpflege (der Kinder und/oder Eltern) bedarf einer Differenzierung dahingehend, dass Kinder *oder* Eltern bzw. Kinder *und* Eltern gepflegt und umsorgt werden müssen, und setzt selbstverständlich weitere Unterstützungsangebote durch öffentliche, halböffentliche oder private Träger voraus. Diese sind gegenwärtig in Bayern nach Teilräumen noch sehr unterschiedlich ausgeprägt vorhanden und bedürfen einer entsprechenden Verbesserung in ihrer Ausstattung. – In diese Richtung geht derzeit auch ein Modellvorschlag des Bundesfamilienministeriums: Es konzipiert die Einrichtung einer Familienarbeitszeit durch Ausweitung der Elterngeld-plus-Regelung. Danach sollen Eltern 300 Euro monatlich bei Reduzierung ihrer Wochenarbeitszeit auf 32 Stunden erhalten. Dieses Modell bereitet den Weg zu einer gleichberechtigten Verteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit und reduziert den Unterschied zwischen der Teilzeitarbeit und der Vollzeitarbeit in Richtung einer verkürzten Vollzeitarbeit für alle (30 Stunden-Woche).

Abbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse

- Abschaffung sachgrundloser Befristung von Beschäftigungsverhältnissen: Wiedereinführung des gesetzlichen Verbots der Befristung von Arbeitsverhältnissen ohne sachlichen Grund – dieses galt bis in die 1980er Jahre, es erlaubt den heute von Befristung betroffenen Beschäftigten die Entwicklung einer Erwerbs- und sozialen Lebensperspektive (z.B. die Entscheidung zur Gründung einer Familie etc.).
- Reduzierung von Leiharbeit und Werkverträgen: Befristung der Leiharbeit auf maximal sechs Monate und Anspruch auf gleiche Bezahlung nach drei Monaten Beschäftigung in Leiharbeit. Dabei sind die unternehmerischen und Branchen-Erfordernisse zu berücksichtigen. Es wird eine Anpassung der tariflichen Bezahlung für Leiharbeit an das allgemeine Branchentarifniveau der jeweiligen Einsatzgebiete der Leiharbeit angestrebt.

- Der Missbrauch der Vergabe von Werkverträgen wird eindämmt: Der Abschluss von Werkverträgen als regulärer Arbeitsvertrag wird ausschließlich *im Konsens* von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zugelassen, nicht als ausschließliche Option für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder gar bei Vereinbarung der Weiterbeschäftigung im lediglich Werkvertragsverhältnis. Angestrebt wird damit eine Ausweitung der regulären, unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.
- Mit der Deregulierung am Arbeitsmarkt und der Vervielfältigung der Formen prekärer Beschäftigung hat sich auch das Ethos wirtschaftlichen Handelns gewandelt, beispielhaft in den jungen Unternehmen und Branchen im Gefolge von Digitalisierung und IT: Nunmehr wird der Unternehmenszweck eines Start-ups – statt in der Herstellung von Waren und Dienstleistungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen – oftmals im späteren Börsengang und Verkauf an einen Big-Data-Player gesehen; den Anreiz zur Unternehmensübernahme soll in der Regel die Entwicklung einer hohen Rendite versprechenden Spezialsoftware bieten. Während die Start-up-Gründer sich zumeist als Angestellte (abhängig beschäftigt) ihres Unternehmens sozial absichern, werden die tatsächlich abhängig Beschäftigten vielfach per Werkvertrag als Solo-Selbständige ans Unternehmen gebunden. Prekäre, sozial unsichere Beschäftigung ist gleichsam *das* Merkmal der Unternehmenskultur der zur „Zukunftsbranche“ hochgepriesenen Digital-, IT- und Kreativ-Wirtschaft; der Missbrauch von Werkverträgen ist eine der Gründungsbedingungen dieser neuen Branchen. Prekäre, auf Werkverträgen aufbauende Beschäftigungsverhältnisse in „Zukunftsbranchen“, die sich insbesondere in den Städten und Verdichtungsräumen ansiedeln, widersprechen verteilungs-, chancen- und generationengerechten Arbeitsverhältnissen. – Die Förderkonditionen des Freistaats für Existenzgründer (Start-ups) sind im Hinblick auf die damit gestützten Beschäftigungsformen an den Gerechtigkeitszielen einer Politik gleichwertiger Arbeitsbedingungen zu überprüfen.
- Abschaffung der versicherungsrechtlichen Sonderregelung für geringfügig Beschäftigte (450-Euro-Job). – Angestrebt wird damit die Abschaffung des Anreizes von Unternehmen, sozialversicherungspflichtige Vollzeit- oder Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungsfreie Klein-Arbeitsplätze zu zergliedern. Auch kurze Teilzeit-Arbeitsplätze unterliegen der Sozialversicherungspflichtigkeit. – Damit wird weder Unternehmen die Möglichkeiten zu temporärer Beschäftigung noch Arbeitnehmern das Interesse an einer kürzeren Tages- oder Wochen-Beschäftigung genommen. Aber es wird sichergestellt, dass Arbeitnehmer/innen auch aus geringfügiger Beschäftigung, wie sie bei bestimmten Aufgaben, in bestimmten Branchen oder in Teilregionen üblich oder notwendig sind, prinzipiell Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen einschließlich Altersrente entstehen.
- Die Rechte von Teilzeitbeschäftigten sind zu stärken: Es ist der Rechtsanspruch auf Aufstockung von Stundendeputaten bis zur Vollzeitbeschäftigung gesetzlich zu sichern, damit Unterbeschäftigung generell abgebaut wird.
- Der Mindestlohn und die Entlohnung von unteren Tarifgruppen wird deutlich angehoben: Mindestlohn zu bekommen und die Bezahlung in einer unteren Tarifgruppe bedeuten ein Leben dauerhaft an der Armutsgrenze und zeichnet den Weg in die Altersarmut vor. Ein Arbeitsleben mündet auf diese Weise absehbar in der „Grundsicherung“, die weniger die Sozial-, sondern die kommunalen Kassen belasten. Um dies zu vermeiden (auch um zukünftige Generationen und öffentliche sowie Sozial-Kassen vorausschauend zu entlasten, s. Generationengerechtigkeit), ist eine überdurchschnittliche Anhebung dieser Entgeltgruppen notwendig.

8.2.2 Chancengerechtigkeit

Ziel der Chancengerechtigkeit ist die Gewährleistung und Förderung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten: jede/r soll die gleichen Chancen zur Persönlichkeitsentwicklung und zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften haben. Dazu werden spezifische „**Chanceninfrastrukturen**“ – im Sinne von Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die die Entfaltung der Persönlichkeit unterstützen und die Teilhabe an gesellschaftlichen Errungenschaften erleichtern – auf unterschiedlichen Ebenen bereitgestellt und Initiativen entfaltet für eine **attraktive wirtschaftliche Entwicklung** in allen Teilräumen.

Auch auf der Ebene der **Kommune** kann ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit geleistet werden, indem die Einrichtungen der Grunddaseinsvorsorge in hochwertiger und auf differenziertere Bedürfnisse ausgerichteter Form bereitgehalten werden. Eine **interkommunal** koordinierte Gewerbeentwicklung und Wirtschaftsförderung verbessern die Chancen der beruflichen und wirtschaftlichen Entwicklung. In guter Erreichbarkeit (**Landkreis**) eröffnen und erweitern differenzierte Angebote an weiterführenden Schulen (Mittelschulen, Gymnasien, berufliche Bildung) und vielfältige Angebote zur beruflichen Weiterbildung, die Wahlmöglichkeiten für schulische und berufliche Ausbildungswege. Maßnahmen der Arbeitsförderung, Angebote zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung (Gründungsberatung, Fachkräfteentwicklung...) unterstützen dies.

Auf **regionaler Ebene** zählen dazu differenzierte Angebote an Hochschulen und Universitäten, attraktive berufliche Bildungseinrichtungen und Aktivitäten zur Förderung differenzierter Beschäftigungsmöglichkeiten zur Chancenförderung ebenso wie die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien zur Förderung der endogenen Potenziale insbesondere in den Feldern Arbeit und Wirtschaft.

Hinsichtlich der **gleichwertigen Arbeitsbedingungen** ist eine **aktive Beschäftigungspolitik** ein zielführender Ansatz zur Verbesserung der Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt. Auf **regionaler Ebene** sollten Strukturen für eine **aktive und integrierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik** geschaffen werden.

8.2.2.1 kommunale und interkommunale Chanceninfrastrukturen

Aktuelle Herausforderungen

Die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** herzustellen, ist eine der zentralen Herausforderungen, damit Männer und Frauen mit Kindern gleiche Chancen haben, um am Erwerbsleben teilzunehmen und sich damit Zugang zu den wesentlichen gesellschaftlichen Errungenschaften zu eröffnen. In Erweiterung des gesetzlich garantierten Angebots der Kinderbetreuung ist davon auszugehen, dass darüber hinausgehend ein auch auf speziellere Bedürfnisse zugeschnittenes, differenziertes Angebot die Chancen der Elternteile steigern, auch einer Erwerbstätigkeit jenseits des Normalarbeitsverhältnisses und seinen Arbeitszeitregelungen nachzugehen. Solche Einrichtungen mit **erweiterten Öffnungszeiten und flexiblen Betreuungsangeboten** sollten in guter Erreichbarkeit vorgehalten werden.

Weiche Standortfaktoren haben an Bedeutung gewonnen und sind ein Schlüsselthema und Handlungsfeld regionaler Personal- und Arbeitsmarktpolitik, sowohl um Fachkräfte am Standort zu halten bzw. anzuziehen als auch Unternehmen anzusiedeln. Insbesondere in ländlichen Räumen bestehen Defizite in den Angeboten, aber auch in deren Vermarktung. Zudem bieten ein **qualitätvolles Kultur- und Freizeitangebot sowie differenzierte künstlerische und kulturelle Betätigungs- und Bildungsmöglichkeiten** geeignete Rahmenbedingungen für eine umfassende Persönlichkeitsentwicklung und die Entfaltung von individuellen Talenten. Sie sind für die individuellen Entwicklungschancen, aber auch für die Diversität von Qualifikationen (angebots- und nachfrageseitig) von großer Bedeutung; in

Zeiten einer zunehmend kulturalisierten Ökonomie gewinnen diese gerade auch wirtschaftlich an Bedeutung.

Schnelle Internetangebote bilden die Voraussetzung sowohl für unternehmerische Bestandssicherung im Zeitalter der Digitalisierung und die Umsetzung von Geschäftsideen als auch für die Entwicklung innovativer Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (z.B. Telemedizin) unter räumlicher Perspektive. Die quantitative und qualitative Expansion der Breitbandversorgung in der Fläche ist angesichts der technologischen Möglichkeiten und wirtschaftlichen Anforderungen, auch um wirtschaftliche Standortsicherung betreiben zu können, von zentraler Bedeutung – bereits heute, unabdingbar aber in naher Zukunft.

Für die Realisierung individueller Entwicklungschancen ist nicht nur die Bereitstellung entsprechender Angebote zur Entfaltung der Persönlichkeit und zur wirtschaftlichen Entfaltung entscheidend. Vielmehr geht es auch darum, **in individuellen Krisensituationen einen niederschweligen Zugang zu Unterstützungs- und Hilfsangeboten vorzufinden und wahrnehmen zu können**. Dies können gesundheitliche Krisen sein, die spezifische medizinische Angebote verlangen (Fachkliniken, sozialpsychiatrische Dienste, Drogen- und Suchtberatung, Familienberatung etc.), oder Erwerbskrisen aufgrund längere Phasen der Arbeitslosigkeit, die Angebote zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und differenzierte Erwerbsmöglichkeiten erfordern.

Insgesamt verlangt das Ziel der Chancengerechtigkeit die **Bereitstellung differenzierter Angebote zur Persönlichkeitsentwicklung in unterschiedlichen Lebensphasen in guter Erreichbarkeit**, die insbesondere durch ein **attraktives Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln** zu gewährleisten ist.

Handlungsansätze:

- Gewährleistung differenzierter Öffnungszeiten in Kinderbetreuungseinrichtungen und flexibler Ganztagsangebote in allen grundzentralen Versorgungsbereichen
- Förderung und Umsetzung (inter-)kommunaler Konzepte zur differenzierten Kinderbetreuung mit erweiterten Öffnungszeiten (in ländlichen Räumen)
- Flexible Unterstützungsangebote im Bereich der Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen
- Breites Angebot der künstlerischen Bildung auch in ländlichen Regionen; dichtes Netz an Musikschulen
- Weitere Dezentralisierung von Hochschul- und Forschungseinrichtungen (keine Stadt über 10.000 Einwohner ohne Hochschul- oder Forschungsinstitut⁵¹)
- Schaffung von Freiräumen für Kunst- und Kulturschaffende insbesondere in ländlichen Räumen (z. B. über Zwischennutzungen in Leerständen)
- Neben flächendeckendem Breitbandausbau: Bereitstellung von superschnellen Internet-Hotspots in jedem grundzentralen Versorgungsbereich in ländlichen Räumen; Einrichten von Co-Working-Spaces und öffentlichen High-Speed-Terminals
- Spezielle Gründerberatung und -begleitung in ländlichen Räumen
- Bereitstellung von niederschweligen und leistungsfähigen Beratungs- und Unterstützungsangeboten in persönlichen Krisensituationen (Kinder-, Jugend- und Familienberatung, Drogenberatung, sozial-psychiatrische Dienste...)

8.2.2.2 Chancengerechtigkeit durch Arbeitsmarktintegration: Implementierung einer aktiven und integrierten Beschäftigungspolitik

Aktuelle Herausforderungen

⁵¹ Diese Forderung wird u.a. vom Präsident des Bayerischen Städtetags, dem Nürnberger OB Uli Maly, erhoben.

Mittels einer aktiven Beschäftigungspolitik werden – im Unterschied zur „passiven“ Beschäftigungspolitik (Überbrückung von Einkommensverlusten aufgrund von Arbeitslosigkeit mittels [befristeter] Transferzahlungen) – die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt durch die Erhaltung und Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und zusätzlicher Beschäftigung reduziert. Auch in Bayern ist, entgegen den Erwartungen an die „Agenda 2010“, die Langzeitarbeitszeit nach wie vor groß, nimmt eher zu, genauso wie die Unterbeschäftigung.

Vorgeschlagen wird deshalb ein Programm zur Förderung „Guter öffentlich geförderter Beschäftigung“ zur Herstellung eines sozialen Arbeitsmarktes, über den *zusätzliche* Arbeit geschaffen wird. Angesichts vielfältiger gesellschaftlicher Bedarfsländer (v.a. Verbesserung der sozialen Infrastruktur insb. in den Bereichen Erziehung, Bildung, Pflege, Gesundheit), die unter Personalnot (siehe Fachkräftemangel) leiden, werden Arbeitslose zu regulären tariflichen Bedingungen und auf freiwilliger Basis bei öffentlichen Einrichtungen (z.B. Kommunen) und Wohlfahrtsverbänden sinnvoll beschäftigt; die Beschäftigung muss hierbei *zusätzlich* und *in öffentlichem Interesse* sein. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen scheidet öffentlich finanzierte Beschäftigung bei privaten Arbeitgebern aus ebenso wie eine Verdrängung von öffentlichen Aufgaben durch öffentlich geförderte Beschäftigung. Fiskalisch geht es um die Umwandlung von Transferleistungen in reguläre Lohneinkommen.

Eine aktive Beschäftigungspolitik integriert einen Verbund der verschiedenen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen von Bund, Land, Region und Kommunen und von fachlich diversen Institutionen und Akteuren in ein gemeinsames lokal-regionales Handlungskonzept. Beschäftigungswirksam wird dieses Handlungskonzept jeweils vor Ort in je eigener Weise, weil es die regionalen Aufgaben, Bedingungen und Bedarfe nach Tätigkeiten im öffentlichen Interesse und Arbeitsbedarfe ermittelt, auf diesen aufsetzt und zu einem Handlungskonzept formt. Durch eine aktive und integrierte Beschäftigungspolitik zugunsten öffentlich geförderter Beschäftigung findet auch eine erhebliche Entlastungswirkung der Sozialkassen (Krankenkassen, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung u.a.) statt.

Handlungsempfehlungen

- **Neuausrichtung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik** zur Stärkung des 2. Arbeitsmarktes: Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt. Als *Grundsätze* gelten dabei (vgl. MEMORANDUM 2016):
- Es werden öffentlich geförderte Arbeitsstellen allen Erwerbslosen bereitgestellt, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Umfang und Einsatzfelder dieser Arbeitsstellen richten sich nach den Bedürfnissen der Erwerbslosen und den regionalen Gegebenheiten. Für die unter 25-jährigen Erwerbslosen stehen ausschließlich Ausbildung und Qualifizierung im Vordergrund der öffentlichen Beschäftigung, für die älteren Erwerbslosen stehen Ausbildung und Qualifizierung dann im Vordergrund, wenn darüber ihre Beschäftigungsperspektiven nachhaltig verbessert werden können. Individuelle Unterstützung (Qualifizierung, Beratung, psychosoziale Hilfen) wird im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses begleitend angeboten. Ziel ist der Übergang dieser Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt.
- Die neu zu schaffenden, öffentlich geförderten Arbeitsplätze sind vollständig sozialversicherungspflichtig. Ihre Entlohnung orientiert sich an der niedrigen TVÖD-Entgeltgruppe 3 (bei 30 Wochenstunden), Kosten auf der Arbeitgeberseite ca. 1.700 Euro pro Person/ Monat. Die Beschäftigungsverhältnisse sind zeitlich befristet (3 bis 5 Jahre, Verlängerungen sind ggf. möglich); die Beschäftigung ist freiwillig. Die Stellenbesetzung erfolgt auf Grundlage der Bewerbung der Langzeitarbeitslosen.

- „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ kreiert gemeinwohlorientierte Tätigkeiten bei öffentlichen Arbeitgebern, Wohlfahrtsverbänden und nicht-erwerbswirtschaftlich (non-profit) ausgerichteten Einrichtungen (zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen kommen private Arbeitgeber nicht infrage). Es ist „zusätzliche Beschäftigung“, ersetzt also keine reguläre öffentliche Beschäftigung durch öffentlich beschäftigte Langzeitarbeitslose.
- Regionalbeiräte entscheiden über die förderungsfähigen Einsatzbereiche und Maßnahmen in den Kommunen und der Region. Die Jobcenter treffen die Auswahl der Teilnehmer/innen an den vorgehaltenen Maßnahmen. Sie gewährleisten auch die Einhaltung der Arbeitsbedingungen und die korrekte Entlohnung.
- Zur Finanzierung des Programms sichert der Bund die Grundfinanzierung durch die Bereitstellung der Mittel für Arbeitslosengeld II, für Unterkunft und Heizung (KdH), für die Sozialversicherungsbeiträge sowie zusätzliche Mittel und stellt sie der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Landes und in den Regionen zur Verfügung (Passiv-aktiv-Transfer). Eine Ko-Finanzierung erfolgt durch Land und Kommunen (ca. 25 Prozent des Arbeitgeberbruttolohns incl. SV-Arbeitgeberbeiträge).

Das Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ ist *ein* Baustein im Mix weiterer notwendiger Maßnahmen, u.a.:

- Besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen in vulnerablen Lebenslagen (schwierigen sozialen Beziehungen) und von Beschäftigtengruppen mit multiplen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt durch kompensatorische Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie spezifische soziale, sozialtherapeutische und psychosoziale Unterstützungsangebote
- Gewährleistung einer qualifizierenden Schul- und Berufsausbildung: Zur Prävention vor prekärer Beschäftigung und prekären Lebenslagen und zur Teilhabe an den sich bietenden gesellschaftlichen Chancen wird Kindern und Jugendlichen der Zugang zum Erwerb von Bildungs-, Wissens- und Berufsqualifikationen ermöglicht, unabhängig von ihrer sozialen Lage, in der sie aufwachsen und leben, und unabhängig von der lokal sich bietenden Bildungsinfrastruktur, ggf. Einrichtung von speziellen Fahrdiensten oder Unterbringungen am (Aus-) Bildungsort, die andere soziale Milieus privat finanzieren (z.B. Internate, private Schulen und private Universitäten).
- Einführung einer Ausbildungs- und Weiterbildungspflicht von Unternehmen, damit sie ihre Beschäftigten kontinuierlich aus- und weiterbilden (analog der allgemeinen Schulpflicht), weil Anreize zur Weiterbildung offensichtlich nicht ausreichen. Wenn dieses aus nachweislich plausiblen Gründen in einem Unternehmen nicht leistbar ist, soll eine Ausbildungsplatzumlage verpflichtend werden.
- Alle Beschäftigte erhalten einen gesetzlich gesicherten Anspruch auf betriebliche Weiterbildung. Wenn Unternehmen aus betrieblichen Gründen, etwa ihrer Größe oder Ausbilder-mangel, dazu nicht in der Lage sind, zahlen sie in einen Weiterbildungsfonds der Branche ein, aus dem Weiterbildung berufsbezogen und branchenorientiert außerhalb des Betriebs in überbetrieblichen Richtungen angeboten und finanziert wird.
Je nach betrieblichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen sind auch zwischenbetriebliche Weiterbildungsverbände denkbar, etwa aus Zusammenschlüssen von öffentlichen oder halb-öffentlichen (Weiter-) Bildungseinrichtungen und regionalen Unternehmen mit ihren Aus- und Fortbildungseinrichtungen.

- Arbeitssuchende mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen erhalten einen Rechtsanspruch auf sozialintegrative Maßnahmen:
- Die Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Bayern mit ihren regionalen Arbeitsagenturen) sichert einen flächendeckenden, sich an den regionalen Bedarfen orientierenden Ausbau entsprechender Angebote bei den Jobcentern etc.
- Die Krankenkassen werden verpflichtet, präventive Gesundheitsangebote für Arbeitslose anzubieten: Damit soll verhindert werden, dass Arbeitslose in der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit aus finanziellen oder anderen Gründen ihre individuelle Gesundheitsprävention vernachlässigen (müssen), um ihre Beschäftigungsfähigkeit aufgrund bzw. während ihrer Arbeitslosigkeit nicht zu verlieren. Diese Gesundheitsangebote erfolgen diskriminierungsfrei im Zusammenwirken von lokaler Arbeitsverwaltung, den Krankenkassenniederlassungen, der lokalen/ regionalen Gesundheitsbehörde, der lokalen Ärzteschaft sowie Personen (z.B. Physiotherapeuten) und Einrichtungen mit Präventionsangeboten (z.B. Volkshochschule, Sportvereine etc.) und werden auf den lokalen und individuellen Bedarf hin zugeschnitten.
- Diese präventiven Gesundheitsmaßnahmen stehen im Zusammenhang damit, dass auch in Bayern bei einer allgemeinen Verlängerung der Lebenszeit sozial und räumlich unterschiedliche Lebenserwartungen gegeben sind. Dass zwischen Lebenserwartung, sozialer Lage und Lebensumfeld ein Zusammenhang besteht, ist evident und nachgewiesen. Es sind Untersuchungen durch die Staatsregierung zu beauftragen und durchzuführen, um das sozial- und gesundheitspolitische Handlungswissen darüber zu vertiefen, damit den gesellschaftlichen Einflüssen zur Verkürzung der sozial und regional differenzierten Lebenserwartungen (s. Arbeits- und Lebensbedingungen) entgegengewirkt werden können und eine sozialräumlich differenzierte Gesundheits- und Präventionspolitik im Zusammenwirken mit den gesundheitspolitischen Akteuren vor Ort (Krankenkassen, Betriebskrankenkassen, kassenärztliche Vereinigung) implementiert werden kann.

8.2.2.3 Entwicklung einer aktiven und integrierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in den Regionen

Aktuelle Herausforderungen

Zur Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in Bayern wird eine aktive und integrierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bayernweit und in den Regionen implementiert. Sie dient der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und unterstützt ihre räumlich ausgewogene, eigenständige und nachhaltige Entwicklung. Die Regionen werden dabei unterstützt, ihre endogenen Potentiale und Ressourcen zu erschließen, ihre strukturellen Schwächen resp. Defizite abzubauen und ihre spezifischen Stärken zu entwickeln (SWOT-Analyse: Stärken-Schwächen, Risiken-Chancen).

Um dies zu erreichen, werden insbesondere der Aufbau und die Stärkung regionaler Kooperation zwischen Unternehmen, lokaler und regionaler Politik (Gemeinderäte, Kreistag, Regionalversammlung), Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen, lokaler (Kommunal-, Landkreis-) Verwaltung u.a. unterstützt, der Informationstransfer verbessert, regionale Netzwerkbildungen gefördert und die Aktivierung des endogenen Wissens-, Bildungs- und Kreativpotentials ermöglicht und verbessert.

Durch die Unterstützung der regionalen Strukturen im Rahmen der aktiven und integrierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik werden die Vernetzung und Koordination zwischen allen beteiligten

regionalen Partnern in der Region gestärkt, bereits bestehende regionale Strategie- und Handlungsansätze einbezogen sowie das Management dieses regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzepts professionell unterstützt.

Es werden entsprechende Finanzierungsmittel des Landes bereitgestellt bzw. aus diversen, in der Regel sektoral konzipierten Programmen umgeschichtet und bereitgestellt für

- die Sicherstellung regionaler Beratungsstrukturen,
- die Entwicklung regionaler Strategien,
- die Unterstützung daraus entstandener Umsetzungsprojekte sowie
- die Koordination mit Nachbarregionen und übergeordneten Strategien des Landes.

Darüber hinaus speisen die beteiligten Akteure (Unternehmen, Kommunen etc.) Eigenmittel ein.

Handlungsempfehlungen

- Bildung von regionalen „Initiativkreisen Wirtschaft und Arbeit“: Ein solcher Initiativkreis wird gebildet von Einzelpersonlichkeiten aus dem Kreis maßgeblicher Unternehmen der Region, Arbeitnehmervertretungen, Kammern, Verbänden, kommunaler und regionaler Politik, lokaler und regionaler Verwaltung (u.a. Arbeitsagentur), Bildungseinrichtungen, Sparkassen, Krankenkassen, kassenärztliche Vereinigung und anderen regional bedeutsamen Akteursgruppen und -einrichtungen der regionalen Daseinsvorsorge.
- Der „Initiativkreis Wirtschaft und Arbeit“ führt einen Kreis von regionalen „Vordenkern“ zusammen, der sich über regionale Perspektiven austauscht. Er ermittelt und benennt regionale Potenziale und Kompetenzen, er lotet lokale und regionale Handlungsspielräume aus und verständigt sich über ein regionales Entwicklungsleitbild:
- In dem Leitbild werden die Vorstellungen über die erwünschte(n) Entwicklung(en) der Region zusammengefasst. Es dient als Rahmenvorstellung über die regionale Entwicklung und als im konsensualen Dialog zustande gekommene Richtschnur für Planungen und Entscheidungen der regionalen Akteure und benennt Entwicklungsziele. Das Leitbild soll zur Identität der Region beitragen (mit Binnen- und Außenwirkung). Leitbild und Entwicklungsziele der Region werden aus dem Stärken- und Schwächenprofil (SWOT) der Region abgeleitet.
- Der „Initiativkreis Wirtschaft und Arbeit“ organisiert und führt einen regionalen Standortdialog; er konzipiert und konkretisiert regionale Leitprojekte; er koordiniert die Zusammenarbeit mit Akteuren in anderen Regionen:
- Ein regionales Leitprojekt dient dazu, Handlungsfelder als regional bedeutsam und sinnvoll zu identifizieren, über das das regionale Leitbild und die Entwicklungsziele mit Aussicht auf Erfolg umgesetzt werden sollen. Regionale Leitprojekte können – beispielhaft – sein: Leitprojekt ‚Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Existenzgründungsmaßnahmen‘, Leitprojekt ‚Energieeinsparung und regenerative Energien‘, Leitprojekt ‚Zukunftswerkstoff Textil‘, Leitprojekt ‚Gesundheit und Tourismus‘ u. a. Ein regionales Leitprojekt wirkt wie ein „Container“ für die verschiedenen konkreten Projekte, die dann in der Verantwortung unterschiedlicher regionaler Träger (je nach Aufgabe regionale Akteure wie Unternehmen, Verwaltungen, öffentliche Einrichtungen, Bildungsträger, Krankenkassen etc.) in Kooperation und/oder einzeln in Angriff genommen werden. In dieser Funktion müssen regionale Leitprojekte einen hohen Grad von Verbindlichkeit erhalten, vor allem auch hinsichtlich der Festlegung von Investitionsschwerpunkten und ihrer Abstimmung mit der staatlichen Ressortplanung.
- Der „Initiativkreis Wirtschaft und Arbeit“ richtet ein regionales Management zur Organisation und Verstärkung der Arbeit am Leitbild, den Leitprojekten und den Folgeprojekten und der

gesamten Abwicklung ein. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen wird das regionale Management mit bestehenden regionalen Institutionen (Landkreisverwaltung, Regionalplanung, ILE o. a.) verknüpft bzw. dort integriert – mit der Folge, dass aus den bestehenden Strukturen zur Verwaltung von Regionalplanung weit darüber hinausgehende Anforderungen an ein umfassendes regionales Koordinierungsmanagement und zum Umbau zu einer mit vielfältigen Aufgaben versehenen Regionalen Entwicklungsagentur erwachsen.

- Zu den Aufgaben des Regionalen Managements bzw. der Regionalen Entwicklungsagentur gehören u.a.
 - Betreuung des „Initiativkreises Wirtschaft und Arbeit“ (als dessen Geschäftsstelle);
 - Betreuung von regionalen Gremien (Regionalversammlung etc.) durch regelmäßige Information und Einbeziehung in Entscheidungen;
 - Koordination und Umsetzung des regionalen Leitbilds;
 - Beratung von potentiellen Projektträgern über die verschiedenen Fördermöglichkeiten und -programme von Land, Bund und EU;
 - die grundsätzliche Überprüfung auf Machbarkeit und Förderungswürdigkeit von Projekten;
 - Betreuung von gemeindeübergreifenden kommunalen Kooperationen;
 - die Durchführung von lokalen und regionalen Konferenzen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und weiteren Aspekten der Daseinsvorsorge;
 - die Moderation der Kooperation zwischen Projektbetreibern (Unternehmen, Regionsinitiativen, Gemeinden, etc.) sowie Behörden (div. Bewilligungsverfahren), Förderungs- und Finanzierungsstellen bzw. zukünftigen Projektträgern;
 - die Unterstützung von Projektträgern bei der Umsetzung von abgestimmten, thematischen Leit- oder Modellprojekten;
 - die Koordinierung der Projekte und Maßnahmen mit den verschiedenen, je nach Fall einzubeziehenden, lokal und/oder regional zuständigen Verwaltungsstellen des Landes und des Bundes;
 - Funktionale bzw. Systemtätigkeiten wie Öffentlichkeits- und Medienarbeit, Abstimmung mit anderen Regionalmanagementstellen, Administration der eigenen Arbeit (Abrechnungen, Berichtswesen etc.).
- Bei diesem Vorgehen ist zu beachten, dass der regionale Bezug, die Ergebnisorientierung und der nachhaltige Erfolg im Vordergrund des Handelns stehen. Eine aktive und integrierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist querschnittsgerichtet, rekuriert also nicht primär auf ressort- oder fachpolitische Zuständigkeiten, sondern motiviert und integriert mit Bedacht und Augenmaß unterschiedliche Sichtweisen, Akteure und Aufgaben zu einem kollektiv getragenen Umsetzungs- und Handlungskonzept und einem abgestimmten Vorgehen in gemeinsamem Interesse regionaler Daseinsvorsorge.

8.2.2.4 Nordbayerische Großstädte als Gegengewicht ausbauen – polyzentrische Strukturen stärken

Die nordbayerischen Großstädte stehen mitten in tiefgreifenden Umstrukturierungen, ausgelöst durch Unternehmenspleiten oder Konversionsprojekte. Als **Zentrum der Metropolregion Nürnberg** hat das Städteviereck Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach jedoch das Potenzial, ein relatives **Gegengewicht zu dem Wachstumsdreieck** aus München, Ingolstadt und Regensburg zu bilden. Dazu müssten im nordbayerischen Städtenetz die Investitionen in harte und weiche Standortfaktoren fortgeführt und ausgebaut werden. Neben einem Ausbau der Infrastrukturen der Wissensökonomie (**Universitätsstandort Nürnberg**) wäre eine Aufwertung in den Angeboten der Spitzen- und Breitenkultur sowie in

der Verkehrsinfrastruktur zielführend. Mit der Ansiedlung des Heimatministeriums in Nürnberg ist ein wichtiges Signal hinsichtlich der Stärkung der Steuerungsfunktionen gesetzt worden. Dies gilt es weiterzuführen mit dem Ziel, **den zweiten metropolitanen Entwicklungskern in Bayern zu stärken**, um langfristig eine Entlastung der Metropole München anzustreben und den dortigen Wachstumsstress abzumildern. Dazu ist eine bayernweite Strategie zur arbeitsteiligen und komplementären Entwicklung der beiden Metropolregionen zu erarbeiten, die einen Ausgleich anstrebt.

Zudem sind die **Mittelstädte in Nord- und Ostbayern** in ihrer Funktionsfähigkeit als Entwicklungsträger in besonderem Maße zu stärken. Ein **vitales, leistungsfähiges polyzentrisches Städtensystem** ist in der Lage, Überlastungserscheinungen in den Metropolen abzufedern.

Dazu sollte insbesondere die **Funktion der Mittelstädte in den ländlichen Regionen** für die Bereitstellung kultureller Angebote, im Bereich der gesundheitlichen Versorgung, der Bildung und Wissensbereitstellung sowie als Arbeitsmarktzentren und Verkehrsknoten hervorgehoben und strategisch gestärkt werden (vgl. dazu auch KÜHN und SOMMER 2013). Es ist eine bayernweite Strategie der Spezialisierung und Arbeitsteilung, aber auch der funktionellen **Stärkung der Zentren im ländlichen Raum** zu erarbeiten.

8.2.2.5 Stärkung der Ausgleichsorientierung und der Koordinationsfunktion der Landesentwicklung

Die **Landesentwicklung** hat den originären gesetzlichen Auftrag, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Dazu hat sie die Aufgabe einer **fachübergreifenden Planung** und damit das Potenzial, ganzheitlich räumliche Prozesse abzubilden. Sie verfügt über einen zweistufigen Aufbau und gestaltet Abstimmungsprozesse zwischen der zentralen politischen Ebene und der kommunalen Ebene, die über die Regionen vermittelt werden (Gegenstromprinzip). Im LEP werden idealerweise die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebiets festgelegt. In der Regionalplanung wird die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung einer Region unter Beteiligung der Kommunen und ihrer Entwicklungsinteressen und unter Beachtung der im Landesentwicklungsprogramm vorgegebenen Ziele der Raumordnung konkretisiert. Auf der Ebene der **Regionalplanung** können die **individuellen regionalen Entwicklungschancen** benannt und deren Umsetzungswege beschrieben werden.

Allerdings ist die Bayerische Landesplanung in den letzten Jahren zu einem zahnlosen und kraftlosen Tiger zurückgestutzt worden, ohne bisher für einen adäquaten Ersatz für eine fachübergreifende Koordination raumbezogener Politiken zu sorgen. Hier wird die Auffassung vertreten, dass es für die Umsetzung des Verfassungsauftrags, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sichern und zu fördern, sinnvoller ist, bestehende Institutionen und diese bei der Verfolgung des Zieles zu stärken, als gänzlich neue zu erfinden und zu implementieren. Da Lebensverhältnisse regional erlebt und als Zusammenspiel vielfältiger Qualitäten empfunden werden, greifen sektorale Ansätze über Fachplanungen zu kurz. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Perspektive erforderlich, die bisher nur in der Raumordnung angelegt ist.

Die Landesplanung muss wieder in die Lage versetzt werden, ihren **Koordinationsauftrag der Fachplanungen** wahrnehmen und damit wirksam zu einer **ausgleichsorientierten Raumentwicklung** beitragen zu können. Sie muss insbesondere institutionell in die Lage versetzt werden, diesen Auftrag auch auszufüllen. Ressortlogiken müssen durch räumliche Entwicklungsaufträge mindestens ergänzt werden. In diesem Sinne sollte die Landesentwicklung wieder die Rolle der **strategischen Koordination der Investitionspolitik der einzelnen Fachressorts** übernehmen. Nur so kann gewährleistet werden, dass es zu einer Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen aus einem Guss kommt und Widersprüche vermieden werden können. Dazu könnte ein **Zustimmungsvorbehalt für**

größere staatliche Investitionen und Programme eingeführt werden, der die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesentwicklung zum Gegenstand hat. Zudem ist eine Konkretisierung der Umsetzung des Verfassungsauftrags erforderlich, der zu messbaren Zielsetzungen und verbindlichen Meilensteinen führt. Dazu ist auch das **Berichtswesen zu stärken** (Monitoring und Controlling in der Landesentwicklung).

Eine solche **zentrale Koordinationsfunktion** bedeutet eine **institutionelle Aufwertung** der Landesentwicklung, die sich in einer personellen Ausstattung und professionellen Aufgabenerfüllung ebenso widerspiegeln muss wie in der Einbindung in Entscheidungsabläufe der Staatsregierung. Daher sollte die Zuständigkeit für die **Landesentwicklung** aufgrund ihrer überfachlichen, ressortübergreifenden und ganzheitlich-strategischen Bedeutung **bei der Staatskanzlei angesiedelt** werden. Dadurch würde zudem verdeutlicht, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags Chefsache ist. Bisherige Koordinationsversuche auf der Ebene der Staatssekretäre haben in der Vergangenheit nicht den gewünschten durchschlagenden Erfolg gehabt.

Eine weitere Kommunalisierung der Landesentwicklung ist abzulehnen. Insbesondere die **Lockerungen des Anbindegebots** und der zunehmende Verzicht auf planerische Steuerung haben zu einer **Zunahme der Flächeninanspruchnahme** geführt und bergen weiterhin die Gefahr eines ungleichen interkommunalen Wettlaufs um Entwicklungspotenziale. Insbesondere in den strukturschwachen Regionen kann dies zur Kannibalisierung und zu einem race-to-the-bottom führen. Verantwortliche Landesentwicklungspolitik muss hier für Ausgleich zwischen den Kommunen sorgen – insbesondere zwischen wachsenden und schrumpfenden –, ineffiziente und nicht nachhaltige Entwicklungen unterbinden und ruinöse Konkurrenzen verhindern.

8.2.2.6 Zwischenfazit: Handlungsfähige Kommunen und Regionen als Schlüsselfaktoren zur Herstellung von Chancengerechtigkeit

Handlungsfähigkeit der Kommunen insbesondere in strukturschwachen Regionen verbessern

Bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit liegt ebenso wie bei der Verteilungsgerechtigkeit eine **wichtige Gestaltungskompetenz bei den Kommunen**. Der Aufbau von spezifischen Chanceninfrastrukturen ist dabei jedoch vor allem im Bereich der **freiwilligen Leistungen** anzusiedeln. Das bedeutet, dass sich Unterschiede in der finanziellen Gestaltungsfähigkeit auf der Ebene der Kommunen insbesondere auch bei der Gestaltung der Chanceninfrastrukturen bemerkbar macht und Unterschiede tendenziell vertieft werden. Kommunen mit **engen finanziellen Spielräumen** sind weniger in der Lage, spannende ökonomische Entwicklungsbedingungen bereitzustellen und vielfältige persönliche Entfaltungsperspektiven zu eröffnen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ist in Bayern jedoch auch stark durch eine regional disparitäre ökonomische Entwicklung geprägt. Trotz einer insgesamt starken wirtschaftlichen Entwicklung verharren die Disparitäten in Bayern zwischen den boomenden und den weniger stark prosperierenden Regionen auf hohem Niveau; eine **konvergente Entwicklung findet** insbesondere zwischen den Regionen in Randlage und den Zentren des Wachstums **kaum statt** (vgl. MIOGA 2015).

Kommunen in den Regionen mit besonderen strukturellen und demografischen Problemen sind in der Regel einnahmeschwach und haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten hohe Schulden anhäufen müssen. **Das führt dazu, dass in den benachteiligten Regionen, in denen größere Anstrengungen unternommen werden müssten, Chancengerechtigkeit herzustellen als in den bevorzugten Regionen, die kommunalen Handlungsmöglichkeiten aber besonders stark eingeschränkt sind.** Dies gilt auch für die Personalausstattung, da in diesen Regionen seitens der Kommunen wesentlich mehr Personal abgebaut werden musste als in den ökonomisch starken Regionen. Dies verschärft die Ausgangslage der Kommunen, da Strategien zur Entwicklung endogener Potenziale in der Regel auch vermehrten

Personaleinsatz verlangen (Marketingaktivitäten, Beteiligungsprozesse, Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Initiativen, interkommunale Kooperationen...).

Hinsichtlich der Stärkung der kommunalen Finanzen sollte auch über einen **Entlastungsfonds** nachgedacht werden. Dieser geht in seinem Volumen über die derzeitigen Stabilisierungshilfen hinaus, damit Kommunen mit einer hohen Verschuldung mittelfristig wieder handlungsfähig werden. Dabei sollten die Zuschüsse daran gekoppelt werden, dass die Kommunen Maßnahmen zur strukturellen Verbesserung ihrer finanziellen Situation vornehmen. Dazu gehört es auch, langfristig Infrastrukturkosten zu senken, um die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten, indem bspw. Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen an schrumpfende Bevölkerungszahlen angepasst werden, in besonderem Maße eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf leistungsfähige Kerne betrieben wird und Rückbau bzw. Insellösungen ermöglicht werden. Maßnahmen wie Umzugsanreize, Leerstandsmanagement, Innenentwicklungslotsen etc. erfordern neben finanziellen Anreizen auch personelle Kapazitäten, die gerade in den Kommunen in bayerischer Randlage, die in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen sind, weder vorhanden noch mobilisierbar sind. Programme zur Stärkung der kommunalen Finanzen in diesen Regionen sollten daher an kommunale Strategien zur Anpassung an demografische Veränderungen und Bevölkerungsrückgang gekoppelt werden. Dies schließt einen Rückbau und eine Anpassung der Infrastrukturen an Schrumpfung mit ein.

Falls bürokratische Vorschriften und Mindeststandards dezentral angepassten Lösungen entgegenstehen, sollte das Sonderprogramm mit dem Zulassen von Ausnahmelösungen (**Öffnungsklauseln**) verknüpft werden, um unter den besonderen Bedingungen dennoch Leistungen bereitstellen zu können (z.B. Erhalt von Grundschulen als „Zwergschulen“ mit Jahrgangsstufen-übergreifendem Unterricht, erhöhte Personalschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen, Baustandards etc.). Zudem sind interkommunale Kooperationen besonders zu fördern und mit Mechanismen zu versehen, die eine konstruktive Bearbeitung von Verteilungskonflikten ermöglichen, um Schrumpfung zu gestalten.

Raum mit besonderem Handlungsbedarf intern differenzieren, Fördermittel wirksam konzentrieren

Der Raum mit besonderem Handlungsbedarf deckt in seiner derzeit gültigen Abgrenzung im LEP von 2013 bereits etwa 40 Prozent der Landesfläche ab. Mit der geplanten LEP-Reform von 2017 soll dieser Umgriff nochmals ausgeweitet werden. Mit der weiteren Ausweitung ist bei konstanten Fördermitteln ein weiterer Verwässerungseffekt verbunden. Zusätzlich zu den genannten Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunen in besonders prekären Lagen schlagen wir vor, den Raum mit besonderem Handlungsbedarf intern zu differenzieren, um eine Konzentration von Fördermitteln auf diejenigen Landesteile vornehmen zu können, die mit besonderen strukturellen und demografischen Herausforderungen zu kämpfen haben.

So könnten die Räume, die von einer doppelten (sozialen und räumlichen) Peripherisierung bedroht sind und die mit besonderen demografischen und ökonomischen Herausforderungen zu kämpfen haben, als **Kohäsionsräume** bezeichnet werden, um zu verdeutlichen, dass der **räumliche und soziale Zusammenhalt** im Vordergrund steht. Um diesen zu gewährleisten, sollte ein **Bayerisches Kohäsionsprogramm** im Sinne eines **Sonderprogramms für die Räume mit „verschärftem“ besonderem Handlungsbedarf** aufgelegt werden⁵². Zur Abgrenzung dieser Räume könnte auf das 80 %-Kriterium zurückgegriffen werden, das bei der Abgrenzung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ beim ersten Entwurf des neuen LEP im Jahr 2010 zugrunde gelegt wurde (vgl. KOCH 2014, S. 135). Ein Bayerisches Kohäsionsprogramm sollte die Kommunen unterstützen, eine **Bündelung und Konzentration bestehender Programme** vorsehen und dazu führen, dass in der Infrastruktur-, Wirtschafts- und Regionalförderung **das Vorrangprinzip Anwendung findet**. Das bedeutet nicht, andere Regionen von diesen

⁵² Vgl. dazu auch MIOGA 2015, S. 96f

Fördermöglichkeiten auszuschließen, sondern in den Regionen mit erhöhtem Förderbedarf Förderquoten anzuheben und zeitliche Prioritäten zu setzen.

Inhaltlich könnte ein **Bayerisches Kohäsionsprogramm** folgende Themen zusammenführen (in Ergänzung zur Darstellung bei KOCH 2014, S. 135): **Wirtschaftsförderung** (Mittelstandskreditprogramm, gewerbliche Förderung, Innovationsförderung, Technologieförderung, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Breitbandausbau), **Mobilität** (ÖPNV-Mittel [Bus und Bahn], E-Mobilität, aber auch verstärkte Förderung alternativer Mobilitätskonzepte), Beschleunigung des Ausbaus der **dezentralen Energieversorgung** auf der Basis Erneuerbarer Energien und Regionalisierung der Wertschöpfung, Ausbau des **Regionalmanagements** und der **interkommunalen Kooperationen**, Stärkung der **Innenentwicklung**, Modernisierung und Anpassung der **Ver- und Entsorgungsinfrastruktur**, **Hochschulausbau**, Sicherung **wohnortnaher Sport-, Schul- und Bildungsangebote**, Bereitstellung **familienergänzender Einrichtungen**, Sicherung der **medizinischen Versorgungsqualität**, Stärkung der **kommunalen Finanzen**, Unterstützung **bürger-schaftlichen Engagements**.

Energiewende als Programm zur regionalen Entwicklung nutzen – Wertschöpfung und Wissen im ländlichen Raum aufbauen

Eine wesentliche Möglichkeit, zum Ausgleich zwischen Stadt und Land beizutragen und neue Erwerbsmöglichkeiten in den ländlichen Räumen zu schaffen, liegt im **Ausbau erneuerbarer Energien**. Bis vor wenigen Jahren hat sich dieser neue Wirtschaftsbereich enorm dynamisch entwickelt, der zu **verstärkter Wertschöpfung insbesondere in den ländlichen Regionen** beigetragen hat. Aus aktuellen Untersuchungen geht hervor, dass der Anteil an regionaler Wertschöpfung dann am höchsten ist, wenn die Finanzierung aus der Region kommt, Aufträge für Bau, Wartung und Instandhaltung an Betriebe in der Region gehen und der Betrieb durch eine regional ansässige Betreibergesellschaft vorgenommen wird (BBSR 2013)⁵³. Die ländlichen Regionen können zu **Energieexporteuren** werden und sich eine neue **Exportbasis aufbauen** (vgl. MIOGA et al. 2012). Nicht zuletzt würden dadurch neue Arbeitsplätze, Technologie- und Wissensbedarfe entstehen, die wiederum zu neuen Einrichtungen von Forschung und Entwicklung in den ländlichen Regionen führen könnten (Ausbildungsplätze, weiterführende Bildungseinrichtungen, Forschungseinrichtungen). Der dezentrale Ausbau erneuerbarer Energien könnte daher einen wesentlichen Beitrag für den Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede leisten und insbesondere dann zu einer Erhöhung der in der Region verbleibenden Wertschöpfung führen, wenn er vor allem durch Bürgerenergiegenossenschaften in Kooperation mit kommunalen Werken stattfindet und die gesamte Wertschöpfungskette betrifft. Dadurch können regional verankerte Unternehmensstrukturen aufgebaut und ein deutlicher Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung geleistet werden. Allerdings sind durch Veränderungen in den letzten Jahren (EEG-Reform 2014, Länderöffnungsklausel im BauGB und 10-H-Regelung in Bayern) die Bedingungen für einen dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien dramatisch verschlechtert worden (vgl. MIOGA 2015). Aus der Perspektive gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen ist daher ein Neustart der Energiewende in dezentralen wirtschaftlichen Strukturen geboten. Die **10-H-Regelung sollte zurückgenommen** und durch ein **regional abgestimmtes, im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern vereinbartes Ausbauprogramm der Windenergie** ersetzt werden. Dezentrale, kommunale und genossenschaftliche Organisationsformen sind zu fördern. Auf Bundesebene soll auf ein Marktdesign hingewirkt werden, das den dezentralen Formen des Ausbaus erneuerbarer Energien eine wirkliche Chance einräumt. **Bürgerenergiegenossenschaften und Stadtwerke** sollten **vom Ausschreibungsverfahren befreit** werden. Für die **Biomasseproduktion** ist eine **Umstellung auf mehrjährige Nutzpflanzen** aufgrund des höheren Boden- und Wasserschutzes zu fördern.

⁵³ Gegenüber der Variante, dass die Finanzierung, Wartung und Betrieb von Unternehmen außerhalb der Region vorgenommen werden, steigt die Wertschöpfung in der lokalen Variante etwa um das Fünffache!

Regionen stärken – Organisatorische Kapazitäten auf regionaler Ebene ausbauen

Eine Politik zur Herstellung von Chancengerechtigkeit bringt neue Anforderungen an die Ausgestaltung der Institutionen mit sich⁵⁴. Neben den Kommunen gewinnt dabei insbesondere die regionale Ebene an Bedeutung. Wie bereits erwähnt ergeben sich erhebliche interkommunale und teilweise auch Landkreisgrenzen überschreitende Koordinationserfordernisse zur Bereitstellung der Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Regionale (im Sinne von landkreisübergreifende) Institutionen könnten diese Aufgabe übernehmen. Zudem ist es für die neue Aufgabe der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit erforderlich, die Kommunen bei dieser Aufgabenerfüllung zu beraten und zu koordinieren, aber auch die notwendigen Lernprozesse zu begleiten. Eine regionale Institution muss in der Lage sein, einerseits Kommunen bei wichtigen Fragen zu beraten und andererseits kommunale und staatliche Aktivitäten auf regionaler Ebene zu koordinieren. Die Regionalplanung und die sie tragenden Regionalen Planungsverbände könnten als Institutionen dazu genutzt werden (vgl. dazu auch MIOGA 2011). Dazu müssten sie allerdings organisatorisch, personell und institutionell aufgewertet werden.

Zudem übernehmen die Regionalplanung und damit die Regionalen Planungsverbände wichtige Aufgaben zur Sicherung der grundlegenden Daseinsvorsorge: sie weisen die Grundzentren aus und legen grundzentrale Versorgungsbereiche fest. Zudem sollten sie in den hier geforderten Prozess der Reduzierung der Ausweisung Zentraler Orte höherer Stufe (Mittel- und Oberzentren) eingebunden werden. Sollte es, wie hier gefordert, zu einer verbindlichen Festlegung von Ausstattungskatalogen bzw. Versorgungsqualitäten für die Zentralen Orte kommen, dann muss die Regionalplanung eine wichtige Rolle bei der Umsetzung spielen.

Zur Gewährleistung der Chancengerechtigkeit kommt der regionalen Ebene ebenfalls eine zentrale Bedeutung zu. Wie beschrieben sollen **regionale Initiativkreise Wirtschaft und Arbeit** die jeweiligen regionalen Chancen beschreiben, Leitbilder und Handlungskataloge vereinbaren und **Regionale Managementstrukturen** aufbauen. Um zusätzliche Institutionalisierungen zu vermeiden, sollten auch hier die Regionalplanung und die Regionalen Planungsverbände mit der Umsetzung dieses Ansatzes beauftragt werden. Zudem würde die Zusammenführung von Planung, räumlicher Koordination von staatlichen Investitionen und Umsetzungsmanagement für Synergien sorgen, die für die Herstellung der Chancengerechtigkeit dienlich sind. Die Region sollte folglich institutionell in der Lage sein, **Dienstleistungen für die Kommunen** zu erbringen (Daten- und Informationsbereitstellung, Beratung bei überörtlichen Planungsfragen) und **eigene Projekte durchzuführen** (z. B. auf Basis der EU-Strukturförderung). Zudem ist hinsichtlich der Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Notwendigkeit dezentral angepasster Lösungen eine darüber hinausgehende Übernahme von Trägerschaften in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge interessant, bspw. im Bereich des Öffentlichen Verkehrswesens, im Bereich Regionalmarketing und Wirtschaftsförderung.

Ein entscheidender Punkt ist dabei, Verbindlichkeit herzustellen über die Leitprojekte und Investitionsschwerpunkte und insbesondere auch für die staatliche Ressortplanung. Damit könnten auch vielfältige ressortspezifische Regionalisierungsstrategien (Bildungs-, Gesundheits-, Energie-, Klimaschutz- etc. -region) integriert werden und die Belastungen der regionalen und lokalen Akteure durch multiple und zunehmend unübersichtliche Netzwerkstrukturen und sektorale Strategieprogramme eingedämmt werden.

Für eine handlungsfähige regionale Koordinationsebene ist die Sicherstellung einer finanziellen Mindestausstattung erforderlich, die nicht nur auf einer Umlagefinanzierung bei den Mitgliedern basieren darf. Über eine institutionelle Grundförderung hinaus soll die Handlungsfähigkeit der Regionen durch einen **regionalen Verfügungsfonds (Regionalfonds)** gestärkt werden, der vom Freistaat je nach der

⁵⁴ Vgl. dazu MIOGA 2015, S. 114f und MIOGA 2011)

spezifischen Problemkonstellation der Regionen ausgestattet wird. Grundlage für die Höhe des Regionalfonds sind die strukturellen Herausforderungen, die zu bewältigen sind. Dadurch sollen insbesondere strukturschwache Regionen gestärkt werden.

Eine solche neue Aufgabenzuweisung wirft jedoch die Frage nach der Legitimierung von Entscheidungen auf. Eine **Stärkung der legitimatorischen Basis der Region** könnte durch eine Direktwahl (Regionalparlament) oder durch eine Wahl in den Kreistagen geschehen (wie in den Regionalverbänden Baden-Württembergs).

Dabei könnte die Frage der räumlichen Zuschnitte ebenso erneut aufgegriffen werden – die Planungsregionen wurden auf der Basis der Verflechtungsbeziehungen in den sechziger- und siebziger Jahren räumlich festgelegt – wie die Ausgestaltung der Mehrebenenorganisation von Freistaat und Kommunen insgesamt. Ein mutiger Schritt läge in einer grundlegenden Reform der mittleren Ebene (vgl. MIOSGA 2011: 54) und könnte die Idee einer Staatsvereinfachung und Verwaltungsreform integrieren. Auf die mathematisch unzulässige Formel: $7 + 18 = 11$ gebracht, könnte der Zuschnitt der Planungsregionen auf der Basis von Verflechtungsbeziehungen und sinnvollen regionalen Handlungsräumen neu gefasst und mit der Ebene der kommunalen und staatlichen Bezirke verschmolzen werden. Statt 18 Planungsregionen und 7 Bezirke gäbe es dann 10 oder 11 Bezirksregionen, die Regionalplanung, kommunale Bezirksaufgaben, neue Aufgaben der Regionalentwicklung und Strukturpolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen sowie Aufgaben der staatlichen Mittelbehörden übernehmen.

Sicherlich wirft ein solches Modell zunächst viele Fragen auf und erfordert eine tiefere Begründung und Auseinandersetzung, insbesondere mit Blick auf die Umsetzbarkeit. Allerdings soll dieses Gedankenspiel Linien aufzeigen, entlang derer sich die notwendige Aufwertung der regionalen Handlungsebene und die damit verbundenen gestiegenen Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und die demokratische Legitimierung zur Umsetzung des Verfassungsauftrags entwickeln könnten. Und es soll zum Ausdruck bringen, dass die Diskussion um die Zukunft der Landesentwicklungspolitik in Bayern neu belebt werden sollte. Es wäre ein Gewinn für Bayern, wenn es gelänge, gemeinsam mit dem Freistaat, den Kommunen und den regionalen Akteur_innen eine Diskussion über eine geeignete Form der Institutionalisierung einer Politik zur Herstellung und Sicherung räumlicher Gerechtigkeit anzustoßen.

8.2.3 Generationengerechtigkeit

Die Dimension der Generationengerechtigkeit greift die zeitliche Dimension auf und betont die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitspostulats bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. Strategien und Handlungsansätze zur Umsetzung des Verfassungsauftrags dürfen die Entfaltungsbedingungen kommender Generationen nicht verschlechtern, sondern müssen dazu dienen, sie zu verbessern. Dies bedeutet, dass diese den Kriterien strikter Nachhaltigkeit genügen. Sie müssen einen spürbaren Beitrag leisten zur „Großen Transformation“ (WBGU 2011) der Gesellschaft, verstanden als tiefgreifende Veränderung der vorherrschenden Produktionsweise und Konsummuster in Richtung einer ressourcenleichten (im Sinne einer minimal niedrigen Entnahme von Rohstoffen) und treibhausgasneutralen Entwicklung. Aktuelle internationale Vereinbarungen, die wie die SDG's (Sustainable Development Goals), die Agenda 2030 und das Pariser Klimaschutzabkommen von der Bundesregierung mitgetragen werden, unterstreichen die Notwendigkeit, den Umbau zu einer nachhaltigen Gesellschaft zur Leitmaxime politischen Handelns auf allen Ebenen zu erheben. Die Belastungsgrenzen der Ökosysteme müssen zwingend eingehalten werden, um erhebliche Risiken für künftige Generationen zu vermeiden. Die zentralen Transformationsfelder sind dabei: die Umstellung der Energiesysteme auf erneuerbare Energiequellen, eine ökologisch verträgliche Landnutzung und der dauerhafte Erhalt von Flächen, die zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehen, die Etablierung nachhaltiger Formen der Mobilität und des Siedlungswesens. Dabei liegt die Hauptverantwortung für eine große Transformation bei den hochentwickelten westlichen Industrienationen.

Doch nicht nur im globalen Maßstab, auch auf Landesebenen werden die negativen Folgen der extraktiven Wachstumswirtschaft spürbar: Die Trinkwasserqualität und die Artenvielfalt sind durch industrialisierte Landbewirtschaftung gefährdet, die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme reduziert die für Trinkwasserneubildung, den Hochwasserschutz, die Nahrungsmittelproduktion, den Artenschutz (Biodiversität) und Klimaschutz (THG-Senken) dringend benötigten Flächen kontinuierlich. Zudem wirkt sich der zunehmende Verlust der identitätsstiftenden Kulturlandschaft negativ auf die Identifikation mit dem eigenen Lebensumfeld aus („Heimatverlust“) und beschleunigt Tendenzen der Entwurzelung.

Eine Fortsetzung des bisherigen Entwicklungsmodells ist vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit keine Option. Sowohl die neuen Abkommen, insbesondere das Klimaschutzabkommen von Paris mit dem Ziel, die Erderwärmung auf möglichst unter 1,5 Grad zu begrenzen, als auch die Erkenntnisse, dass die derzeitigen Anstrengungen bei weitem nicht ausreichen, um eine wirksame Reduktion der Belastungen der Ökosysteme zu erreichen, erfordern eine sofortige massive Intensivierung der Anstrengungen.

Der Umbau zu einer nachhaltigen Entwicklung sollte zudem als Chance gesehen werden, für eine ausgeglichene Raumentwicklung zu sorgen. Die Regionalisierung und Ökologisierung der Nahrungsmittelproduktion sowie die Produktion von Energie aus regenerativen Quellen sorgen für wirtschaftliche Wertschöpfung und werten ländliche Regionen nicht nur ökonomisch auf. Stadt und Land begegnen sich verstärkt in neuen Partnerschaften auf Augenhöhe.

8.2.3.1 Koordinierte Anstrengungen zur Nachhaltigkeitstransformation auf allen politischen Handlungsebenen

Aktuelle Herausforderungen

Auf allen politischen Handlungsebenen gilt es, umfassende Nachhaltigkeitsstrategien unter Einschluss der räumlichen Gerechtigkeit zu erstellen.

Dazu sind konkrete und verbindliche Ziele und Zeitvorgaben zu einzelnen Nachhaltigkeits-Dimensionen als Bausteine einer Transformation zu vereinbaren, wie bspw.⁵⁵:

- Reduktion der THG-Emissionen um 90 Prozent in den nächsten zwei Dekaden
- vollständige Dekarbonisierung der Energiewirtschaft bis 2035
- komplette Umstellung auf eine Mobilität ohne fossile Antriebssysteme bis 2050
- Reduktion der Ressourcen-Inanspruchnahme um 90 Prozent („Faktor 10“, vgl. SCHMIDT-BLEEK 2014⁵⁶)
- Erhalt der Artenvielfalt und der Leistungsfähigkeit der Ökosysteme
- Intensivierung des Bodenschutzes und Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf eine bilanzielle Null-Inanspruchnahme bis 2020 (gemäß SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN DER BUNDESREGIERUNG)
- Ausbau der sozialen und politischen Teilhabe (s. a. Verfahrensgerechtigkeit)
- Berücksichtigung der globalen Gerechtigkeit (faire Austauschbeziehungen) zur wirksamen Beseitigung von Fluchtursachen

Handlungsansätze:

Auf der ***Ebene der Kommunen:***

- Erstellung integrierter Strategien zur Gestaltung der Energiewende und der Nachhaltigkeitstransformation auf lokaler Ebene
- Abgleich und Verknüpfung kommunaler Klimaschutzstrategien und Energienutzungsplänen etc. mit den Daseinsvorsorgestrategien
- Festlegung konkreter lokaler Ziele zur CO₂-Reduktion
- Förderung von Strategien zur Steigerung der lokalen Energieautonomie und lokalen Wertschöpfung aus der Erzeugung erneuerbarer Energien
- Erarbeitung einer Innenentwicklungsstrategie hin zum bilanziellen Null-Flächenverbrauch bis 2020
- Förderung suffizienter Lebensstile, Förderung von Projekten der solidarischen Landwirtschaft etc.
- Initiierung und Verknüpfung neuer solidarischer nachbarschaftlicher Arrangements mit transformativen Praktiken (z. B. nachbarschaftliche E-Car-Sharing-Projekte; energetische Quartierskonzepte mit nachbarschaftlichen Kooperationsformen) etc.
- Integrierter Verknüpfung von Stadterneuerung (Städtebauförderung), energetischer Quartierssanierung (KfW-Förderung), ländlicher Entwicklung (Dorferneuerung, ILE) mit der Sicherung der Daseinsvorsorge und transformativen Ansätzen des Ressourcen- und Klimaschutzes
- Aufbau einer „Wirtschaftsförderung 4.0“: Unterstützung von Ansiedlungen und Innovationen aus dem Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens mit dem Ziel der Stärkung regionaler Wertschöpfungs- und Ressourcenkreisläufe; Etablierung geschlossener Stoffkreisläufe Verkürzung und Re-Regionalisierung der Wertschöpfungsketten, Gründungsförderung und Entwicklung von Alternativen zur extraktiven Wachstumsökonomie

Interkommunal:

⁵⁵ Die in den folgenden drei Spiegelstichen genannten Zielsetzungen ergeben sich aus Berechnungen zur Umsetzung des Ziels des Pariser Klimaschutzabkommens, die Erderwärmung auf möglichst nicht mehr als 1,5 Grad zu begrenzen (vgl. GREENPEACE 2016)

⁵⁶ Friedrich SCHMIDT-BLEEK: Grüne Lügen. Nichts für die Umwelt, alles fürs Geschäft – wie Politik und Wirtschaft die Welt zugrunde richten. Ludwig, München 2014

- Interkommunale Koordination und Verknüpfung der lokalen Strategien und Etablierung eines Erfahrungsaustausches,
- Verknüpfung interkommunaler Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge mit Nachhaltigkeitsstrategien

Auf der **Ebene der Landkreise**:

- Bereitstellung von Beratungsleistung für Kommunen und Koordination der Aktivitäten (landkreisweites Energie- und Klimaschutzkonzept; Aufbau eines effektiven Klimaschutzmanagements, landkreisweite Zielvorgaben);
- Nachhaltigkeitscheck für den Landkreis; was kann der Landkreis in seinem Wirkungskreis erreichen (z.B. Stoffkreisläufe in der Abfallwirtschaft)?;
- Durchführung ökologisch innovativer Mobilitätsprojekte und Verknüpfung mit den Anforderungen der Daseinsvorsorge;
- Förderung und Koordination von Projekten bspw. zur nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion und Direktvermarktung auf regionaler Ebene (z.B. „Unser Land“);
- Vermehrte und dauerhafte Sicherung von Flächen zu ökologischen Zwecken (CO₂-Senken, Natur- und Artenschutz)

Auf **regionaler Ebene**

- Konzepte zur Steigerung der regionalen Energieautonomie und zum Ausbau regionaler Wertschöpfung durch die Energiewende
- Entwurf einer klimaneutralen und ressourcenleichten regionalen Entwicklungsstrategie zur Erhöhung der Resilienz in der Regionalentwicklung (Verringerung der Krisenanfälligkeit z.B. gegenüber Ressourcenabhängigkeiten und -konflikten) und Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe

Auf **Landesebene**:

- Überarbeitung der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie gemäß der neuen Erkenntnisse und Anforderungen;
- Festlegung konkreter und verbindlicher Ziele insbesondere im Bereich der Energiewende, der Mobilitätswende, des Klimaschutzes (THG-Reduktion) und der Flächeninanspruchnahme als verbindliche Vorgaben für staatliche Fachpolitiken und die Landesentwicklungspolitik; Übernahme verbindlicher Ziele zur Flächeninanspruchnahme in den Regionalplänen als Vorgabe für die Kommunen;
- Verzicht auf eine weitere Aufweichung des landesplanerischen Anbindegebots und Rücknahme der Ausnahme für großflächige Gewerbe- und Logistikbetriebe
- Aufhebung der 10-H-Regelung und Unterstützung der Kommunen bei der Gestaltung der dezentralen Energiewende; Wiederherstellung der Steuerung über die Regionalplanung; Einrichtung einer Clearing-Stelle zur Information und konstruktiven Konfliktbearbeitung im Bereich der Energiewende und des Umweltschutzes zur Steigerung der Akzeptanz der Energiewende und der Transformation zur Nachhaltigkeit;
- Bundesratsinitiative zur Förderung von Bürgerenergiegenossenschaften (z. B. durch Befreiung von der Pflicht zur Teilnahme an Ausschreibungen und finanzrechtliche Erleichterungen);
- Förderung von 100 %-Strategien von Stadtwerken und der Einführung von dezentralen Speichertechnologien (1.000 Speicher-Programm);
- Unterstützung von Landwirten bei der Einführung von mehrjährigen Nutzpflanzen zur Energieproduktion (z.B. Becherpflanze) zur Substitution von Mais und zum wirksamen Boden- und Trinkwasserschutz;

- Grundsätzlicher Verzicht der Förderung der Nutzung fossiler Energien (z.B. beim 10.000-Häuser-Programm) und Förderung der Gebäudedämmung;
- Ausbau der Wissensproduktion und -vermittlung durch Stärkung der Forschungsaktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeitstransformation
- Bereitstellung von Fördermitteln für transformative Modellprojekte
- Monitoring der Entwicklung und Beratung der Kommunen
- Programm zur Sicherung und zum Ausbau von CO₂-Senken (Moore, Wiedervernässung, Waldflächen, Aufforstung);
- Förderung des beschleunigten Umbaus der Landwirtschaft zu ökologischen Bewirtschaftungsformen (Ziel: 50 Prozent der Fläche bis 2030)

8.2.3.2 Generationengerechtigkeit in Arbeit und Wirtschaft

Aktuelle Herausforderungen

Der Zusammenhang zwischen einer Politik zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ und einer Politik einer nachhaltigen Generationengerechtigkeit ist unmittelbar plausibel. Aber angesichts einer zerklüfteten Entscheidungs- und Akteursstruktur sind Handlungsempfehlungen nicht akteursgenau zu adressieren. Unter Aspekten der Generationengerechtigkeit fallen viele Rahmensetzungen und Entscheidungen primär in die (Gesetzgebungs-) Kompetenz des Bundes, haben aber regionale Wirkungen, auch in Bayern.

Der in den letzten Jahren eingeführten sog. Rentenreformmaßnahmen durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen haben zu einer Änderung der sog. Rentenformel geführt, die eine – angestrebte – schrittweise Senkung der durchschnittlichen Altersrente weit unter das Arbeitseinkommensniveau bereits bewirkt und weiter bewirken wird – 2000: knapp 53 %; heute/ 2015: rd. 48 %; 2045: rd. 42 %. Es sind Maßnahmen gegen eine weitere Erhöhung der Altersarmut eines wachsenden Teils der Rentenbezieher zu ergreifen, wenn insbesondere in den Städten und Verdichtungsräumen, in denen bereits heute die allgemeine Kosten- und Preisentwicklung die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Rentnern und einkommensschwachen Haushalten weit übersteigt, eine großräumige soziale Segregation der Generationen durch Verdrängung der einkommensschwachen Gruppen vermieden werden soll.

Handlungsempfehlungen

- Eine nachhaltige Re-Organisation der Sozialversicherungen (Rentenversicherung, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) mit dem Ziel, alle Bürger an der Mittelaufbringung der Sozialversicherungen gestaffelt nach ihren finanziellen Möglichkeiten teilhaben zu lassen und darüber die Versicherungsleistungen nachhaltig zu sichern und zu stärken:
 - Festlegung und Umbau der Sozialversicherungen zu einer allgemein verbindlichen Bürgerversicherung: Jeder Bürger, jede Bürgerin erhält ein Versicherungskonto – es dient der Schaffung einer sozial gerechten, allgemein verbindlichen Sozialversicherung; ihre Bedienung wird ausgerichtet an den individuellen sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und Bedarfen der Versicherten,
 - Berechnung der Versicherungsbeiträge nicht mehr nur auf Grundlage des Arbeitseinkommens der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern auf der Grundlage aller Einkommen und Einkommensformen, also der Erwerbseinkommen (Arbeitseinkommen, Produktions- und Handelserträge etc.), der Kapitaleinkommen (Miete, Pacht, Zinsen, Dividenden ...) sowie Erbschaften, Schenkungen etc.

- Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen: dies dient einer wirtschaftlich angemessenen gleichmäßigen Beteiligung aller Versicherten an der Mittelaufbringung zur Sozialversicherung und mindert die derzeit überproportionale Inanspruchnahme geringerer Einkommen an der Finanzierung der Sozialversicherungen.
- Wiederherstellung einer paritätischen Finanzierung der Sozialversicherungen durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber:
 - Stärkung des Umlageverfahrens gegenüber den von der Finanzwirtschaft angebotenen privaten Versicherungen, die sich an den Bedingungen des Kapitalmarkts orientieren, nicht am Versicherungsschutz der Versicherten. Private Versicherungen können als optionale individuelle Zusatzversicherungen angeboten werden.
 - Die zukünftige Höhe der Altersrente berücksichtigt neben dem erzielten Lebenserwerbseinkommen auch gesellschaftlich bedeutsame und erwünschte Arbeit außerhalb der Erwerbsarbeit, etwa die Erziehung von Kindern, die Pflege von behinderten sowie älteren Menschen, soziales gemeinnütziges Engagement sowie vollumfänglich Bildungs- und Ausbildungszeiten.
 - Festlegung eines Mindestsicherungsniveaus oberhalb der heutigen „Grundsicherung“: Abschaffung des mit Erhalt der Grundsicherung verbundenen entwürdigenden Nachweises von Wohn-, Verbrauchs- und Haushaltskosten und einer bürokratischen Offenbarung aller Lebensumstände im Alter.
- Rentenpolitik ist primär Bundespolitik. Die bayerische Landespolitik sollte aber über Bundesratsinitiativen die Notwendigkeit eines Umbaus des Sozialversicherungssystems und seiner Bausteine aufzeigen und einleiten. Auch die Fraktionen im bayerischen Landtag sollten parallel dazu Initiativen ergreifen, um über die im Bundestag vertretenen Parteien den Umbau der Sozialversicherungssysteme einzuleiten.
- Kritische Vorab-Prüfung von geplanten ÖPP-Projekten (öffentlich-private Partnerschaften) und von Privatisierungen öffentlicher Maßnahmen der Daseinsvorsorge auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene: Mit der Schuldenbremse im Bund und auf Landesebene wurde ein Privatisierungsbeschleuniger und Katalysator für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) auf allen Ebenen der Daseinsvorsorge geschaffen. Dies führt dazu, originär öffentliche Aufgaben von Kommunen, des Landes und ihrer Verwaltungen auszulagern und/oder vollständig zu privatisieren, bei fraglicher Qualität der Leistungserbringung. – Geplante ÖPP-Projekte sind u.a. hinsichtlich ihrer Finanzierungswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, auf ihre Nachhaltigkeit und ihre Generationengerechtigkeit zu prüfen (Wirkungsketten, Rückkopplungen und disperse Effekte erzielen häufig andere als die damit angestrebte Erhöhung der Einspar- und Wirksamkeitseffekte). Maßnahmen, deren Lasten in die Zukunft verlagert werden, ohne in der Zukunft wirksame Effekte zu haben und Leistungen zu erbringen (s. Kernenergie), sind unzulässig.
- Nachhaltigkeitsprüfung: Vorab-Überprüfung und -Bewertung von allen relevanten Vorhaben und Maßnahmen, die im Zuge einer Politik zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene durchgeführt werden sollen, auf ihre Nachhaltigkeit und ihre Generationengerechtigkeit.

8.2.4 Verfahrensgerechtigkeit

Die Dimension der Verfahrensgerechtigkeit spricht die Gewährleistung der demokratischen Teilhabe und Mitgestaltung bei den erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im Sinne der räumlichen Gerechtigkeit an. Da räumliche Gerechtigkeit nicht vollständige Gleichheit in der Daseinsvorsorge bedeutet und somit Unterschiede in der Ausstattung bestehen werden, sind gesellschaftliche Aushandlungsprozesse darüber erforderlich, welches Maß an Differenz akzeptabel ist und wo Interventionsschwellen festgelegt werden. Zudem sind vor dem Hintergrund knapper Ressourcen immer wieder Entscheidungen darüber zu treffen, welche inhaltliche Schwerpunkte und zeitliche Prioritäten gesetzt werden sollen.

8.2.4.1 *Beteiligung als Maxime für die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen*

Neben den Gremien der repräsentativen Demokratie ist es empfehlenswert, in extensiver Weise konsultative und partizipatorische Instrumente der Beteiligung einzusetzen, um die Menschen möglichst intensiv in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Mit der Teilhabe an den Entscheidungsprozessen wird zudem die Identifikation mit der demokratischen Gesellschaftsordnung gestärkt.

Dazu ist es erforderlich, dass die Beteiligungsprozesse transparent und offen gestaltet werden und sichergestellt wird, dass alle Gruppen der Bevölkerung darin angemessen repräsentiert werden. Damit bezieht sich die Verfahrensgerechtigkeit insbesondere auch auf die Ausgestaltung der Prozesse und die Frage der Repräsentation. Bei herkömmlichen Formaten der Beteiligung der Bürger_innen auf kommunaler Ebene bieten diese Punkte häufig Angriffsflächen für Kritik. An konventionellen Bürgerwerkstätten beteiligen sich überdurchschnittlich viele Männer in gehobenem Alter und höherem Bildungsstand. Frauen, junge Menschen, Migrant_innen, Menschen in prekären Lebenssituationen, ärmere Menschen, Menschen mit Einschränkungen usw. sind in der Regel unterrepräsentiert. Da aber gerade die Bedürfnisse der vulnerablen gesellschaftlichen Gruppen der eigentliche Maßstab für die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit sind, müssen Formen der Beteiligung gefunden werden die sicherstellen, dass gerade ihre Interessen repräsentiert sind. Dies muss allerdings institutionell abgesichert werden bspw. über die Einbindung von Interessenvertretungen wie Seniorenverbände, Jugendverbände, Arbeitsloseninitiativen, Migrant_innen- und Flüchtlingsorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Umweltorganisationen, Fachbehörden (Jugendämter, Sozialämter, Arbeitsagentur...). Diese sind vielfach ehrenamtlich getragen und müssen daher ertüchtigt werden, sich intensiv einbringen zu können (Aufwandsentschädigungen, Mittel für die Vergabe von Aufträgen an Dritte z.B. für die Erstellung von Studien und Gutachten etc.). Daher sollten Qualitätskriterien für Beteiligungsprozesse formuliert werden, die die Repräsentation vulnerabler Gruppen gewährleisten.

Aktuelle Herausforderungen

- Gewährleistung der Teilhabe an gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit
- Steigerung der Akzeptanz für Strategien zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse
- Ausbau der Bürgerbeteiligung
- Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement und Wertschätzung
- Sicherung der Repräsentation vulnerabler und weniger sprachfähiger Gruppen
- Nutzung moderner Medien (Online-Plattformen)

Handlungsempfehlungen

Auf **kommunaler Ebene** bzw. auf der Ebene der **interkommunalen Kooperationsverbände zur Sicherung der Grundversorgung**

- Konsultationsverfahren unter Beteiligung der Bürger_innen zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit auf kommunaler Ebene (Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit)
- Beteiligung an der Umsetzung der Strategien und Konzepte
- Einrichtung und Verstetigung von Dialogforen zur dauerhaften Etablierung konsultativer und partizipativer Instrumente
- Initiierung, Unterstützung und Förderung von Ehrenamtsbörsen, Nachbarschaftshilfen und anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Umsetzung räumlicher Gerechtigkeit

Auf der Ebene der **Landkreise, größeren Städte, kreisfreien Städte**

- Konsultationsverfahren unter Beteiligung der Bürger_innen zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit auf der Landkreisebene (Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit)
- Einrichtung eines „Qualitätskreises räumliche Gerechtigkeit“ (Beirat) mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen zur Diskussion und zum Monitoring von Strategien und Maßnahmen zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit in allen vier Dimensionen
- Landkreisweite Konferenzen zur Daseinsvorsorge unter Beteiligung der relevanten Stakeholder
- Strategiekonferenzen zu Chanceninfrastrukturen und nachhaltigen Kreisentwicklung unter Beteiligung der relevanten Stakeholder
- Online-Ideen-Forum als offene Plattform für alle Bürger_innen

Auf **regionaler Ebene**

- Einrichtung eines ständigen „Qualitätskreises räumliche Gerechtigkeit“ (Beirat; ggfs. als Erweiterung und Aufwertung des regionalen Planungsbeirats) mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen zur Diskussion und zum Monitoring von Strategien und Maßnahmen zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit in allen vier Dimensionen
- Intensive und offensive Öffentlichkeitsarbeit zur Regionalplanung
- Regional- und Strukturkonferenzen mit Trägern öffentlicher Belange (s.a. regionale Initiativkreise Wirtschaft und Arbeit)
- Regionalparlament mit Direktwahl / regionale Bürgerkonferenz mit Wahl durch Gemeinderäte oder Bürgerversammlungen
- Online-Ideen-Forum als offene Plattform für alle Bürger_innen

Auf **Landesebene**

- Durchführung eines Konsultationsprozesses zur Erarbeitung einer landesweiten Strategie zur Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit mit Beteiligung von Sachverständigen und Interessengruppierungen – unter Einsatz partizipativer Instrumente wie Bürgergutachten, Ideenwerkstätten, Internetplattformen etc.
- Durchführung von Fachkonferenzen zur räumlichen Gerechtigkeit in einzelnen Themenbereichen (z. B. Daseinsvorsorge, Chanceninfrastrukturen, Nachhaltigkeit)
- Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie mit intensiver Beteiligung von Interessengruppierungen, Sachverständigen und Bürger_innen
- Einrichtung eines ständigen Sachverständigenrates Räumliche Gerechtigkeit (SRG)
- Einrichtung eines hochschulübergreifenden Forschungsverbunds zur Intensivierung der Wissensproduktion und des Wissenstransfers in den vier Gerechtigkeitsdimensionen, zur Begleitung und zum transparenten Monitoring der Umsetzung des Verfassungsauftrags: Indikatorenentwicklung, Monitoring System, inter- und transdisziplinäre Forschung unter Einbezug

der Praxisakteure und der Bürgerschaft (citizen science); kann sektorale Berichte wie Heimatbericht, ROB, Sozialbericht, Pflegebericht, Bildungsbericht etc. zusammenfassen, ersetzen oder zumindest ergänzen in einen Bericht zur Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit

- Regelmäßige Berichterstattung in Parlament und Öffentlichkeit (z.B. im ersten Jahr der Legislaturperiode)
- Online-Plattform

8.2.4.2 Verfahrensgerechtigkeit bei der Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen: Mitbestimmung in der Wirtschaft absichern und ausbauen

Aktuelle Herausforderungen

Die Berufs- und Arbeitswelt und das wirtschaftliche Erwerbssystem sind *der* gesellschaftliche Raum schlechthin, in dem gesellschaftliche Integration stattfindet und in dem über das Entgeltsystem eine sozial gerechte Verteilung und Zuordnung des gesellschaftlich erarbeiteten Wohlstands erfolgen soll. Es gilt, diese Integrations- und Gerechtigkeitsfunktion durch eine aktive und integrierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu sichern und zu stärken. Ihre Maßnahmen werden auf allen Entscheidungsebenen (Bund, Land, Region, Gemeinden) ergriffen und im Handeln der wirtschaftlichen Akteure umgesetzt. Die Verheerungen, die das Erwerbs- und Entgeltsystem in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten nicht zuletzt durch die „Agenda 2010“ erfahren hat, stellen eine der wesentlichen Ursachen ungleicher Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse und für die Auflösungstendenzen sozialer Bindungen in Deutschland und in Bayern dar. Das Entgeltsystem ist insofern auch einer der entscheidenden Hebel zur „Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse“ in Bayern.

Handlungsempfehlungen

- Instrumente des individuellen und kollektiven Interessenausgleichs sind im Interesse gleichwertiger Arbeitsverhältnisse und Lebensbedingungen zu stärken. Das heißt im Einzelnen:
- Stärkung des **Flächentarifvertrags** als Instrument zur kollektiven Findung und Sicherung von Entgelt und Arbeitsbedingungen und zur Verhinderung der Tarifflicht durch eine **Allgemeinverbindlichkeitserklärung** von Tarifverträgen nach § 5 Tarifvertragsgesetz: von den rund 73.000 als gültig in das Tarifregister eingetragenen Tarifverträgen in Deutschland sind zur Zeit lediglich 443 allgemeinverbindlich erklärt (s. BMAS).
- Stärkung der betrieblichen Arbeitnehmer-Mitbestimmung bei der Einsetzung und Verwendung von Personalbemessungssystemen in privaten, öffentlichen und halböffentlichen Unternehmen sowie in öffentlichen und halböffentlichen Verwaltungen.
- Die Vergabe von Aufträgen durch die Öffentliche Hand (**öffentliche Auftragsvergabe** durch Städte und Gemeinden, regionale Verwaltungen, den Freistaat und sonstige öffentliche Einrichtungen) in Bayern an ihre Auftragnehmer wird davon abhängig gemacht, dass diese Unternehmen sich zur Einhaltung von bestehenden gesetzlichen und administrativen Regelungen und getätigter Zusagen verpflichten. Dadurch werden Nachhaltigkeitsaspekte auch hinsichtlich der Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse in der öffentlichen Auftragsvergabe verankert. Dazu gehören vor allem
 - die Vorgabe eines vergabespezifischen Mindestlohns,
 - die verbindliche Beachtung der branchenbezogenen Tarifverträgen,
 - die Festlegung von repräsentativen Tarifverträgen im ÖPNV,
 - die verbindliche Beachtung von Aspekten des Umweltschutzes und der Energieeffizienz,

- die verbindliche Beachtung von sozialen Anforderungen und Aspekten,
- die Beachtung von Aspekten der Frauenförderung sowie
- die Beachtung vergaberechtlicher Grundsätze unterhalb des EU-Schwellenwertes nunmehr aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen.

Diese Regelungen sind in einem **Vergabe- und Tariftreuegesetz Bayern** im Einzelnen festzulegen, das die Staatsregierung vorbereitet und der Landtag verabschiedet und das für alle öffentliche Vergabestellen im Freistaat gilt. Die Regelungen dienen dazu, dass Bewerber um öffentliche Aufträge durch das Unterlaufen von geltenden gesetzlichen oder anderen Regelungen sich Wettbewerbsvorteile zum Nachteil anderer Mitwettbewerber, von Beschäftigten, Beschäftigtengruppen, der Umwelt oder auf Kosten der Zukunft (s. Generationengerechtigkeit) verschaffen.

- Diese Verpflichtungen gelten auch bei einer (ggf. vorgesehenen) Unterauftragsvergabe an Subunternehmen und weiteren Subsubunternehmen (Liefer- bzw. Wertschöpfungskette). Bei Abgabe von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen, dies schließt den Breitband-Netzausbau ein, ist ein entsprechender Nachweis vorzulegen. Verstöße nach Vertragsabschluss führen zu rechtlich zu verfolgenden Ahndungen und zum Ausschluss bei weiteren öffentlichen Auftragsvergabeverfahren. – Hierbei könnte eine Initiative von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller beispielhaft herangezogen werden, der der Textilindustrie aufgetragen hat, Transparenz in ihre Wertschöpfungs- und Lieferketten (regional, national, international) zu bringen – als Vorbild für die Ausweitung auf andere Wirtschaftsbereiche. Es könnte auch – wie in den USA börsennotierte Unternehmen (DODD-FRANK-ACT 2010) bei der Verwendung von sog. Konfliktrohstoffen (Gold, Tantal, Zinn, Wolfram) – Unternehmen bei der Abgabe von Angeboten auf öffentliche Aufträge informationspflichtig zu machen, um unfaire Wettbewerbsbedingungen durch das Unterlaufen von Arbeitsmarktregelungen und Verstöße gegen die Nachhaltigkeit zu erkennen und damit zu unterbinden.

8.3. Schaffung einer adäquaten Wissensbasis und Datengrundlage: Verstetigung der Forschung und Aufbau eines Monitoring-Systems

Im vorangehenden Kapitel wurde versucht, entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen Herausforderungen zu benennen und erste vorläufige und sicherlich noch unvollständige Handlungsempfehlungen zu formulieren. Dabei ging es in erster Linie um die Darstellung einer möglichen Operationalisierung der Gerechtigkeitsdimensionen für politisches Handeln. Entlang der Gerechtigkeitsdimension wurden Ansatzpunkte für ein Agenda-Setting auf unterschiedlichen politischen Ebenen aufgezeigt und Anregungen formuliert für die Aufstellung von Handlungsprogrammen.

Bei der Formulierung dieser Anregungen ist vor allem deutlich geworden, dass es noch ein Wissens- und Informationsdefizit gibt, wie es denn in den verschiedenen Landesteilen Bayerns um die räumliche Gerechtigkeit in den unterschiedlichen Dimensionen und Facetten bestellt ist. In Kap. 7 wurde dazu ein Indikatorenset entwickelt, um entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen Lebensverhältnisse erfassbar und messbar zu machen. Dabei wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass es sich dabei um einen ersten Vorschlag handelt und noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Zudem sind nicht alle (daten-)technischen Voraussetzungen gegeben, um die gewünschten Informationen zur Lage der räumlichen Gerechtigkeit auch aufbereiten und bewerten zu können.

Im Folgenden sollen daher Empfehlungen vorgestellt werden, die sowohl die technischen Aspekte der Datenbereitstellung als auch die Erfordernisse einer intensivierten Wissensproduktion aufgreifen.

8.3.1 Technische Erfordernisse zur Schaffung von Transparenz bei der Datenbasis

Um Gleichwertigkeit und Lebenslagen in den Regionen, Landkreisen und Kommunen Bayerns greifbarer zu machen, können einige Ansatzpunkte im Bereich Daten-/ Informationsmanagement und technischer Verfahren zur Messung von Gleichwertigkeit ausgewiesen werden. Insbesondere der Prozess der Datengenerierung und die Weitergabe von Informationen weist großes Optimierungspotenzial auf.

Ausbau des Informationsangebots für kleinräumige Belange

Die Aktualität des von staatlicher Seite zur Verfügung gestellten Materials liegt meist mindestens ca. zwei Jahre in der Vergangenheit (Vgl. SCHAFFERT 2011). Darüber hinaus stellen nicht alle angebotene Daten bis auf die Gemeindeebene zur Verfügung. Für die Beschreibung von Lebensbedingungen auf einer kleinen Raumebene sind aber ein adäquater Maßstab und ein aktueller Bezug des Datenmaterials notwendig. Übergeordnetes Ziel muss es sein, aktuelle, relevante, aussagekräftige und vor allem zeitlich vergleichbare Indikatoren vorzuhalten. Insbesondere das Informationsangebot zur einheitlichen und vergleichenden Analyse von kleinen Planungsräumen sollte dazu ausgebaut werden.

Vereinheitlichung und Optimierung der Datenerfassung und Informationsweitergabe; Einrichtung einer zentralen Informationsplattform

Zunächst gilt es, den gesamten Prozess der Erhebung, Verarbeitung und Darstellung von Daten zu optimieren und im optimalen Fall in einer einzigen Plattform zur Beurteilung von Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern zusammenzuführen. Das Angebot an Online-Plattformen wurde in den letzten Jahren weiter ausgebaut.⁵⁷ Primäres Ziel sollte es daher nicht sein, bestehende Strukturen⁵⁸ auszubauen, sondern viele dieser Strukturen optimiert in einer Plattform zusammenzufassen, um die Informationsgewinnung (auch in der Forschung) zu vereinfachen. Eine gegenwartsnahe Beurteilung von Gleichwertigkeit in Bayern wird dadurch erleichtert.

⁵⁷ Vgl. Kap. 7.7

⁵⁸ Nichtsdestotrotz sollte auch das bestehende Datenspektrum erweitert werden.

Regelmäßiges und standardisiertes Monitoring mittels zentraler Informationsplattform

Mit Hilfe einer einheitlichen Informationsplattform würde durch die Bündelung der Datenerhebung und -auswertung zielgerichtetes Monitoring möglich sein. Denn ein zentrales Monitoring-System, das die Lebenswirklichkeiten in den bayerischen Teilräumen möglichst differenziert erfasst und Bewertungen ermöglicht, ob und inwieweit gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen bestehen und ob Interventionsbedarf vorhanden ist, ist definitiv zu empfehlen. Bestehende Berichte sind dazu entweder weniger geeignet (Heimatbericht) oder beziehen sich auf sektorale Schwerpunkte (Sozialbericht) und sind nicht unbedingt aktuell. Zudem sind die Raumbezüge in der Regel nicht geeignet, um eine Beurteilung der Lebensverhältnisse nach den unterschiedlichen Gerechtigkeitsdimensionen zu ermöglichen. Verteilungsgerechtigkeit und insbesondere Chancengerechtigkeit werden durch Leistungen der Daseinsvorsorge gestaltet, die teilweise wohnortnah (Nahversorgung, allgemeinmedizinische Versorgung, Zugang zu öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen, grundlegende Bildungsangebote) erfolgen und auf der kommunalen bzw. sogar auf Ortsteilebene wirksam werden, teilweise ist der interkommunale Betrachtungsmaßstab geeignet (weiterführende Bildungsangebote, Rettungsdienste, Mittelschulen) oder der landkreisweite (Gymnasien, Erziehungs- und Familienberatung...) bzw. regionale (Hochschulen, Kulturangebote, spezialisierte Gesundheitsdienste, Arbeitsplatzangebote...). Auf Grundlage der zentralen Informationsplattform könnten Berichte zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern zeitlich rhythmisiert (bspw.: 5-Jahres-Rhythmus, jeweils zu Beginn der Legislaturperiode) herausgegeben werden, die auch Handlungsbedarfe ausweisen.

Verbesserung des Informationsflusses; Automatisierung der Datenerhebung durch die Statistischen Ämter

Neben dem Ausbau des Informationsangebots gilt es, Automatisierungsprozesse hinsichtlich Datenerfassung, -übermittlung und -verarbeitung voranzutreiben, um den Informationsfluss zu optimieren. Aktuell wird ein verbesserter Informationsaustausch zwischen Bürgern und Behörden durch das Bayernportal⁵⁹ mit der Zielsetzung des Ausbaus einer digitalen Verwaltung initiiert. Sie verkürzt Amtswege und stellt Informationsmaterial zur Verfügung, verpflichtet den Bürger jedoch nicht zur Nutzung. Prozesse des E-Governments⁶⁰ sind weiterhin zu fördern, um Verwaltungsprozesse und damit den Informationsfluss zu beschleunigen. Ausgehend von der Tatsache, dass die in den öffentlich zugänglichen Datenquellen der Ämter enthaltenen Daten mindestens zweieinhalb Jahre alt sind, ergibt sich zudem folgender Vorschlag: Der Informationsfluss von Behörden und Unternehmen hin zu den statistischen Ämtern ist zu verbessern. Bisher findet die Sammlung der Daten in Bayern mittels eStatistik.core und IDEV statt. Dies ist eine gute Basis für eine Automatisierung, da ein technischer Zugang⁶¹ und eine strukturelle Aufarbeitung⁶² bereits vorhanden sind. Die Vereinheitlichung von Datensätzen auf verschiedenen räumlichen Ebenen, speziell in Kommunen und Landkreisen ermöglicht bessere Vergleiche.

Optimierung der Nutzbarkeit kleinräumiger Datenquellen; Zentralisierung und Optimierung der kommunalen Einwohnermelderegister

Die eingangs formulierten Anforderungen – kleinräumige⁶³ Aggregationsebene und Aktualität – von Daten erfüllen die kommunalen Einwohnermelderegister, aus denen vielfältige Informationen gewon-

⁵⁹ Vgl. https://www.freistaat.bayern/#wrap_page, letzter Zugriff: 12.01.2017

⁶⁰ E-Regierung: Vereinfachung und Durchführung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb und zwischen Behörden, Bürgern und Unternehmen durch Informations- und Kommunikationstechnologien.

⁶¹ Plattform zur Übertragung von Daten an die statistischen Ämter existiert bereits.

⁶² Eine Übersicht und Definition der zu übermittelnden Daten existiert ebenfalls.

⁶³ Mindestens Gemeindeebene

nen werden können. Ziel muss es daher sein, eine verbesserte Nutzung dieses Datenschatzes herbeizuführen.⁶⁴ Die Begriffe Automatisierung und Zentralisierung sind hierbei wiederum zu nennen, um - unter Wahrung des Datenschutzes- speziell diese kleinräumigen Daten stärker nutzbar zu machen.

Für die Führung einer aktuellen und automatisierten Datensammlung ist eine Zentralisierung der kommunalen Einwohnermelderegister erstrebenswert.⁶⁵ Kommunen wird dadurch nicht die Fortführung des Einwohnermelderegisters entzogen, sondern eine Softwarelösung an die Hand gegeben, die Änderungen im Melderegister der Kommune (Client) direkt an die zentrale Sammelstelle (Server), beispielsweise des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung (LfStatD) bzw. des Bundesamtes für Statistik (Destatis), weiterleitet. Dadurch entfällt eine manuelle Datenübertragung durch die Verwaltungsangestellten, und folglich verringern sich der Zeit- und Kostenaufwand für den Datentransfer. Die beschleunigte Übermittlung hat den Vorteil, dass Entwicklungen auf den Tag genau nachvollzogen werden können und Informationen sich auf einem möglichst aktuellen Stand befinden. Um die Datenqualität dauerhaft zu gewährleisten, ist die Beachtung der Einhaltung des im Bundesmeldegesetz (BMG) festgelegten Meldezeitraums zur Registrierung im Einwohnermeldeamt durch meldepflichtige Personen notwendig. Aktuell ist nach Artikel 19 des Bundesmeldegesetzes lediglich eine Bestätigung des Ein- oder Auszugs durch den Vermieter bei der Behörde verpflichtend. Dieser Umstand kann mit einer Novellierung der Meldepflicht vermieden werden, die Vermieter dazu verpflichtet, den Mieterwechsel im Einwohnermeldeamt direkt bekannt zu geben. Dafür kann eine Softwarelösung oder ein Websiteformular dienlich sein, welches diese Informationen an das Meldeamt weiterleitet. Nach einer Kontrolle⁶⁶ der zugesendeten Daten durch den Verwaltungsangestellten erfolgt die Freigabe für das Melderegister. Wichtig ist es wiederum, die Datenstruktur der Melderegister zu vereinheitlichen, um Datenbestände vergleichbar zu machen und eine zentrale Bereitstellung zu ermöglichen.

Warum eine verbesserte Nutzung des Melderegisters erforderlich ist, wird nachfolgend im Kontext der Notwendigkeit einer passgenauen und differenzierten Indikatoren- und Datenbasis und einer verbesserten Informationssammlung konkretisiert.

Aussagekräftige Indikatoren benötigen eine passgenaue, differenzierte Datenbasis

Um den in der vorliegenden Studie erarbeiteten Indikatorenkatalog mit Daten zu hinterlegen, benötigt es eine differenziertere Datenbasis, als derzeit vorhanden ist. Es sind neue Datenquellen (bspw. kommunale Melderegister) zu erschließen bzw. bestehende Datenquellen zu überarbeiten. Gleichfalls sollten neue Erhebungsverfahren diskutiert werden.⁶⁷ Nicht alle im erarbeiteten Indikatorenset hinterlegte Messgrößen werden nach aktuellem Stand statistisch erfasst bzw. wird allen Kennzahlen eine adäquate kleinräumige Bezugsebene zu Grunde gelegt. Insbesondere bei Indikatoren der Verteilungsgerechtigkeit (Bsp. Apothekenversorgung, Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten und von Grundschulen, Zugang zum ÖPNV) werden aktuell nur gemittelte Bezugsgrößen vorgehalten. Um Versorgungsqualitäten im Raum abbilden zu können, müssen exakte Distanzwerte ermittelt werden. Hierzu sind detailliertere Analysen notwendig. Die aktuell zur Beurteilung von Verteilungsgerechtigkeit verfügbaren gemittelten Messgrößen (Bsp. durchschnittliche Distanz/Fahrzeit zum nächstgelegenen Supermarkt/Discounter, durchschnittliche Distanz/Fahrzeit zur nächstgelegenen Grundschule) können

⁶⁴ Eine verbesserte Nutzung unter Wahrung des Datenschutzes.

⁶⁵ Vgl. Zentrales Melderegister (ZMR) von Österreich, das seit 1. März 2002 in Betrieb ist. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_ZMR/behoerden/start.aspx, letzter Zugriff 05.01.2017

⁶⁶ Kontrolle der Identität durch die Ausweiskopie (Vermieter) oder den Videochat (Mieter), um Missbrauch einzudämmen.

⁶⁷ Vgl. Eine neue Erhebungsmethode ist die Entwicklung eines automatisierten Verfahrens einer Wanderungsmotivuntersuchung auf kommunaler Ebene. Denkbar ist hierbei beispielsweise ein automatisierter Versand eines Fragebogens bei einem Meldeereignis in einer Kommune an die jeweilige weggezogene (oder zugezogene?) Person. So könnte bei einem Migrationseignis eine melderegisternahe Wanderungsmotivuntersuchung ein Monitoring für Kommunen ermöglichen, um zeitnah auf Fehlentwicklungen reagieren zu können. Die Eignung für eine derartige Zielsetzung ist zu prüfen und eine entsprechende Methode zu entwerfen.

zu einer verzerrten Wahrnehmung der tatsächlichen Situation führen. Denn Mittelwerte bieten oftmals eine solide Orientierung, aber bei größeren Abweichungen von der Mitte ist ihre Aussagekraft zu bezweifeln. Ebenso verhält es sich bei aktuell verfügbaren Kenngrößen zur Ermittlung der Chancengerechtigkeit (Entfernung zu Schulen, Fahrzeit zu Autobahnauffahrten, Fahrzeit zu Bahnhöfen). Für die im Katalog angegebenen neu erarbeiteten Messwerte bedarf es neuer Erhebungen (Indikatoren Nr. 7, 8, 9, 11, 12, 13 und 23). Notwendig ist ein verbesserter Raumbezug. Dieser kann mittels einer optimierten Informationssammlung durch verstärkten Einbezug von Geoinformationssystemen bei der Datenerfassung hergestellt werden.

Verbesserung der Informationssammlung und Verbreitungstechnik mit Hilfe von Geoinformationssystemen

Der Großteil von Planungshandlungen hat einen Raumbezug. Geoinformationssysteme (GIS) sind ein unerlässliches Planungsinstrument in Deutschland. Im Kontext der Erfassung von Lebensbedingungen in den Teilräumen Bayerns ist der Einbezug von Geoinformationssystemen unabdingbar. Daten können in einem System verknüpft, Querschnittsanalysen angefertigt und bei Bedarf zeitnahe Anpassungen vorgenommen werden. Veränderungen lassen sich überwachen, regelmäßiges Monitoring kann erfolgen. Ebenso lassen sich neben der Darstellung von Kenngrößen und Zahlen raumbezogene Berechnungen durchführen und darstellen. Derartige Analysemethoden sind speziell im Kontext der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen nicht zu vernachlässigen, da das Datenspektrum um Resultate von Raumanalysen erweitert werden kann.

So können beispielsweise Umfeld- und Erreichbarkeitsanalysen zur Abbildung der Daseinsvorsorge in Bayern angestellt werden. Theoretisch können sämtliche Distanzen von den Wohnadressen (mit Hilfe der kommunalen Melderegister) der Bevölkerung hin zur Gesundheitsversorgung (Verteilungsgerechtigkeit: Indikator Nr. 7, 8 und 9) erfasst werden. Die Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten (Nr. 11) und die Erreichbarkeit von Schulen (Nr. 12) lassen sich durch die Ermittlung von tatsächlichen Wegstrecken und -zeiten ebenso erfassen wie Distanzen zu ÖPNV-Haltestellen (Nr. 13) und die Entfernung zu Schulen im Sinne der Chancengerechtigkeit (Nr. 23). Zugleich können exakte Flächenmessungen (Nr. 42: jährliche Flächeninanspruchnahme, Nr. 43: unzerschnittene verkehrsarme Räume) durchgeführt und so exaktere Messwerte zur Beurteilung von Generationengerechtigkeit in den bayerischen Regionen generiert werden.

Um die Informationen zu ermitteln und zu verbreiten, kann mittlerweile auf ein breites Spektrum an internetbasierten Medien zurückgegriffen werden. Das Web 2.0 und mobile Systeme wie Smartphones oder Tablets haben Kommunikationsprozesse verändert und bringen enorme Potenziale für die Informationsgewinnung und -verbreitung mit sich. Im Rahmen von E-Partizipation oder Mobiler Partizipation sind webbasierte GIS-Anwendungen ebenfalls einsetzbar (vgl. FRANZ et al. 2015 und HÖFFKEN 2014). Rauminformationen können zum einen direkt zur Verfügung gestellt werden, aber auch die Mitwirkung an der Informationsgenerierung durch Webmapping oder durch Geolokalisierung erlaubt eine schnellere und spontanere Kommunikation und einen besseren Einbezug der Bürger (VGL. HÖFFKEN 2014).

Der Einsatz von Geoinformationssystemen ist ein bestehendes und auch weiter zu beschreitendes Entwicklungsfeld. Automatisierte Auswertungen kommunaler Melderegister können so angestellt, Schnittstellen zwischen Datenbanken und Auswertungsverfahren verbessert werden.

Speziell bei der Informationsverbreitung ist der Einsatz vielversprechend. Die räumliche Darstellung von Indikatoren (und nicht nur das Vorhalten von Daten in Tabellenform) ermöglicht eine differenziertere und verbesserte raumbezogene Beurteilung von Lebens- und Arbeitsverhältnissen in Bayern. Insbesondere bei Mobilitäts- und Erreichbarkeitsfragestellungen bedarf es der expliziten Darstellung räumlicher Zusammenhänge.

Ein Web-GIS (Web-Viewer, Bsp. Bayern-Atlas) bietet eine Vielzahl an Interaktionsmöglichkeiten für den Nutzer. Bei einer gezielten Suche nach Raumordnungseinheiten ist es nicht zwingend erforderlich, aus einer Liste zu wählen, da in der Kartendarstellung direkt ausgewählt werden kann. Auch eine multiple Auswahl oder eine Auswahl mit Filterkriterien ist umsetzbar. Filterkriterien betreffen neben räumlichen Dimensionen eine Filterung anhand von Indikatoren und statistischen Berechnungen. Zusammenschlüsse von Raumordnungseinheiten⁶⁸ zur gemeinsamen Zukunftsorientierung können ebenfalls abgebildet werden, um Entwicklungen nachzuvollziehen. Neben der Anzeige existierender Raumordnungseinheiten lassen sich eigenhändig Raumeinheiten, beispielsweise gemäß einer Merkmalsausprägung, bilden. Auf diese Weise können unterschiedliche Verhältnisse in den kleinsten Raumeinheiten isoliert und veranschaulicht werden.

Ergänzung des Informationsangebots durch eine subjektbezogene Dimension

Jenseits der standardisierten Datensammlungen werden ergänzende Erhebungen erforderlich. Denn die Betrachtung von räumlichen Ausstattungsmerkmalen alleine liefert keine ausreichenden Informationen über räumliche Gerechtigkeit. Die Lebensumstände benachteiligter sozialer Gruppen müssen aber – wie im Bericht dargestellt – Beachtung finden. Zugangsbarrieren für sozial benachteiligte Gruppen benötigen hierbei eine besondere Aufmerksamkeit. Es muss folglich die subjektive Dimension von Lebenswirklichkeiten vor Ort erfasst werden. Fragestellungen hinsichtlich der (vulnerablen) Lebenslagen von Personen müssen beantwortet werden können. Hierzu wurden im vorliegenden Bericht Indikatoren bestimmt, um Ausstattungsmerkmale von Teilräumen für die vulnerablen Personengruppen beurteilen zu können. Bei der Ergänzung des Informationsspektrums geht es insbesondere um das Aufdecken des „Erlebens“ der Qualitäten aus der Sicht der jeweiligen Personengruppen vor Ort. Hierzu müssen diese Gruppen Gehör finden. Dies kann beispielsweise durch Surveys auf regionaler bzw. kommunaler Ebene erfolgen. Übergeordnete Zielsetzung muss es sein, den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort zu sichern. Hierzu gilt es, Instrumente (Frühwarnsysteme) zu entwickeln, die Erosionstendenzen rechtzeitig erfassen und bearbeitbar machen. Für ein derartiges Frühwarnsystem bieten sich neben traditionellen empirischen Methoden die an vorheriger Stelle bereits angeführten neuen Verfahren der E-Partizipation und des E-Governments an.

E-Partizipation und E-Government: verstärkter Einbezug der Kommunen und Bürger, insbesondere vulnerabler Personengruppen

Im Rahmen des E-Government-Gedankens, der Behördendigitalisierung und der verbesserten Bereitstellung von Daten und Informationen kann eine einheitliche Plattform einen wichtigen Beitrag bzgl. Öffentlichkeitsarbeit und zugleich verbesserter Partizipationsmöglichkeiten leisten. Eine Plattform kann unter Leitung der Herausgeber (beteiligte Ämter und Behörden) initiiert und die Implementierung und Betreuung durch Forschungsinstitutionen stattfinden. Dabei sollte die Konzeptualisierung der Plattform als interdisziplinärer Ansatz zur Beurteilung von gleichwertigen Lebensbedingungen und Arbeitsverhältnissen verstanden werden.⁶⁹ Hierzu können auf dieser Plattform Informationen (Bsp. mittels Web-Viewer-Systemen) bereitgestellt werden, aber auch Befragungen spezifischer Personengruppen durchgeführt werden. Sehr viele Teilnehmer und sehr fokussierte Ergebnisse lassen sich auf direktem Weg erreichen. Im Sinne der Verfahrensgerechtigkeit kann E-Partizipation die Rolle des Bürgers als mündigen Partner bei der politischen Entscheidungsfindung verstärken. Darüber hinaus können weitere themenspezifische Erhebungen durchgeführt werden, um das Datenspektrum zur Beurteilung von räumlicher Gerechtigkeit zu ergänzen. Kulturelle und freizeitbezogene Ausstattungsmerkmale von Regionen, für die landesweit noch kein einheitlicher Messwert existiert, können so ermittelt

⁶⁸ Beispielsweise als Teil der ländlichen Entwicklung. <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/004010/StMELF>, letzter Zugriff: 06.01.2017

⁶⁹ Interdisziplinär: Unter Einbezug verschiedener Fachrichtungen und Interessensgruppen

werden. Die „Bewertungsräume“ lassen sich einbeziehen und die ermittelten Resultate zu „Kultur und Freizeit“ können in die vergleichende Gesamtbewertung im Freistaat Bayern einfließen.

8.3.2 Einrichtung eines Bayerischen Forschungsinstituts gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern und eines ständigen Sachverständigenrates räumliche Gerechtigkeit

Wie bereits an verschiedenen Stellen ausgeführt, stellt der Ansatz, dem Verfassungsauftrag für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen über ein Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zu begegnen und diese über die vier Gerechtigkeitsdimensionen zu erschließen, wissenschaftliches und politisches Neuland dar.

Mit der vorliegenden Studie wurde versucht, das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zu operationalisieren und in einem ersten pragmatischen Zugang durch Indikatoren messbar zu machen. Dabei wurden verschiedene offene Fragen herausgestellt, die im Weiteren zu bearbeiten sind. Diese betreffen sowohl die weitere Durchdringung der Operationalisierung des Konzepts der räumlichen Gerechtigkeit selbst und dabei insbesondere eine intensivere Auseinandersetzung mit den vier Gerechtigkeitsdimensionen als auch die Frage nach deren Messbarkeit. Mit Letzterem ist zum einen die Fortsetzung der Suche nach aussagekräftig(er)en Indikatoren und die daraus resultierenden Anforderungen an die Datenqualität insbesondere auf kleinräumiger Ebene (vgl. auch Kap 6.1 und der Zugang aus der Subjektperspektive) verbunden. Zum anderen stellt sich die Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung von Menschen in vulnerablen Lebenslagen oder mit spezifischen individuellen Einschränkungen.

Im Rahmen dieser Studie sind die damit verbundenen Fragen nicht abschließend zu beantworten. Daher wird empfohlen, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen weiter voranzutreiben.

Aktuelle Herausforderungen

- Ausweitung der Wissensbasis zum Konzept der räumlichen Gerechtigkeit
- Aufbau eines Monitoring-Systems
- Aufbau und Etablierung von Forschungskapazitäten

Handlungsempfehlungen

- Einrichtung eines **Bayerischen Forschungsinstituts Gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern** (BayFIGLAB) in Form eines **interdisziplinären Forschungsnetzwerkes** für die Begleitung der Umsetzung des Verfassungsauftrags;
- Ziele und Aufgaben:
 - Fortführung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit
 - Weiterentwicklung und Umsetzung des Monitoringkonzepts
 - Aufbau einer Daten- und Wissensplattform
 - Zusammenführung von Fachberichten (Sozial, Umwelt, Raumordnung, Heimat...)
 - Rhythmisierete Berichterstattung für den Landtag und in der Öffentlichkeit (jeweils zu Beginn der Legislaturperiode)
 - Entwicklung von Handlungsempfehlungen
- Mögliche Zusammensetzung:
 - Hochschulinstutute bzw. Forschungseinrichtungen aus den Disziplinen: Sozial- und Politikwissenschaften, Geographie, Ökonomie, Rechtswissenschaften, Ökologie, GIS...

- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg
 - Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung
 - Weitere Facheinrichtungen
 - Mögliche beratende Institutionen: BBSR, Fach-Akademien: Akademie für den Ländlichen Raum in Bayern e.V. Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Landesarbeitsgemeinschaft Bayern, Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL – Landesverband Bayern
 - Landesplanungsbeirat
- Ausstattung einer leistungsfähigen Forschungs- und Koordinationsstelle, nach Möglichkeit an einer Universität im ländlichen Raum
-
- Einrichtung eines **ständigen Sachverständigenrates räumliche Gerechtigkeit** zur Begleitung der Umsetzung des Verfassungsauftrags.
 - Zusammensetzung: beteiligte Forscher am **Bayerischen Forschungsinstitut Gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern** sowie Experten aus ausgesuchten Fachverbänden (insbesondere zur Repräsentation vulnerabler Gruppen: soziale Wohlfahrtsverbände, Arbeitsloseninitiativen, Senioren etc. und anderer Gemeinwohlinteressen wie Umweltschutzverbände)
 - Aufgabenstellung: Begleitung der Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit in allen vier Dimensionen mit einem besonderen Schwerpunkt auf der Verfahrensgerechtigkeit.
-
- Zudem werden ergänzende Erhebungen jenseits der standardisierten Datensammlungen erforderlich, die die subjektive Dimension erfassen, das subjektive Erleben von Qualitäten untersuchen; Outcome-Messungen vornehmen, Inputqualitäten messen.
Bsp. In Form eines periodischen Survey auf regionaler / kommunaler Ebene.

9. Auf dem Weg zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit: wichtige Handlungsempfehlungen im Überblick

Der vorliegende Gutachten Beitrag zielt darauf ab, den Verfassungsauftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern zu gewährleisten und zu sichern, in ein konsistentes Politikkonzept zu „übersetzen“. Dazu war es zunächst nötig, ein philosophisch-ethisches Bezugssystem zu entwickeln, das unter dem Schlagwort der „räumlichen Gerechtigkeit“ in der Kommission vorgestellt und diskutiert worden ist. Darunter ist die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit in räumlicher Hinsicht zu verstehen. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen wird damit – neben den sozialstaatlichen Leistungen und Sicherungssystemen – als eine zweite, raumbezogene Säule zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips verstanden.

Auf der Grundlage der Gerechtigkeitsphilosophie und der Gerechtigkeitsdimensionen von John Rawls wurde ein Konzept entworfen, das das Potenzial hat, eine fruchtbare Grundlage für eine normative Ausgestaltung einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu bieten. Den drei an Rawls angelehnten Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit wurde die vierte Dimension der Generationengerechtigkeit hinzugefügt. Damit soll den dramatischen Herausforderungen der anhaltenden sozialen und ökologischen Krisen, die zunehmend systemischen Charakter entfalten, Rechnung getragen werden. Politiken zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind demzufolge nur dann sinnvoll konstruierbar, wenn sie die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung integral aufnehmen und einen Beitrag zur „Großen Transformation“ im Sinne des WBGU (2011) leisten.

Mit dem Beitrag wurde zudem, ein Indikatorensystem entworfen, das entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen „räumliche Gerechtigkeit“ erfassen und messbar machen soll. Die vorgeschlagenen Indikatoren folgen dabei dem Gedanken, dass die erforderlichen Daten zunächst relativ pragmatisch auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verfügbar gemacht werden können. Damit soll zunächst eine erste Positionsbestimmung auf regionaler Ebene entlang der Gerechtigkeitsdimensionen ermöglicht werden. Auf dieser Basis sind sicherlich vertiefende Betrachtungen erforderlich, um belastbare Aussagen zu regionalen Handlungsbedarfen treffen zu können. Hier attestieren wir einen weiteren Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Detaillierteres Wissen über die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort ist auch deshalb erforderlich, weil der Ansatz der räumlichen Gerechtigkeit, die individuelle Situation adressiert und somit die Einnahme einer Subjektperspektive notwendig macht. Folglich ist die Maßstabebene der Kreise und kreisfreien Städte in vielen Bereichen zu unscharf. Zudem orientiert sich das Gerechtigkeitsprinzip an den schwächsten Gliedern der Gemeinschaft und fordert Verbesserungen für diese. Daher haben exemplarisch wir die Betrachtung ausgewählter vulnerabler Gruppen vorgenommen und aufgezeigt, mit welchen Indikatoren deren spezifische Lebenslagen erfasst und untersucht werden könnten. Auch dieser Aspekt muss noch weiter ausgearbeitet und in ein Monitoring-System zur Messung räumlicher Gerechtigkeit integriert werden.

Erheblicher Forschungsbedarf besteht zudem in dem Feld der gleichwertigen Arbeitsbedingungen. Eine erste Auswertung von Länderverfassungen und ausgewählten raumbezogenen Politiken hat Ansatzpunkte aufgezeigt, aber zugleich auch zutage gefördert, dass es bisher keinen systematischen Politikansatz gibt, der in räumlicher Hinsicht darauf abzielt, gleichwertige Arbeitsbedingungen herzustellen. Es wurden auch hier Indikatoren diskutiert und ihre Aussagekraft zur Darstellung von Arbeitsbedingungen in räumlicher Hinsicht diskutiert. Entlang der vier Gerechtigkeitsdimensionen konnten Hinweise gegeben werden, wie eine Politik zur Herstellung gleichwertiger Arbeitsbedingungen normativ ausgestaltet werden könnte und wie diese begründbar ist. Insgesamt muss betont werden, dass dieses Thema bisher wenig in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft aufgegriffen wird. Insofern könnte die vorliegende Arbeit hier eine wichtige Impulswirkung entfalten.

Ein erster Versuch, das Indikatorensystem in kartografische Darstellung zu überführen und Abhängigkeiten zwischen einzelnen Indikatoren zu analysieren, zeigt die Potenziale auf, die in dem Konzept der statistischen Beobachtung räumlicher Gerechtigkeit liegen. Dabei wurde auch versucht, der notwendigen Fokussierung auf vulnerable Gruppen gerecht zu werden. Diese Analysen fördern bereits in dieser Form erhebliche regionale Unterschiede zutage. Weitere vertiefende Analysen sind insbesondere auf kleinräumigerer Ebene erforderlich. Dazu konnten einige Beispiele vorgeführt werden. Es konnte deutlich gemacht werden, dass der aufgezeigte Ansatz eine tragfähige Basis für eine politische Bewertung regionaler Unterschiede im Sinne einer räumlichen Gerechtigkeit darstellen kann. Allerdings ist eine Verbesserung der Datenverfügbarkeit ebenso erforderlich wie eine weitere Präzisierung und Schärfung des Indikatorensystems.

Schließlich wurde der Versuch unternommen, den Ansatz der räumlichen Gerechtigkeit in ein konsistentes politisches Handlungskonzept zu überführen, wobei die Subjektperspektive eingenommen wurde und entlang der Mehrebenenverflechtung Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Handlungserfordernisse in den jeweiligen Gerechtigkeitsdimensionen identifiziert wurden. Aus diesen Betrachtungen wurden einige wesentliche Punkte herausgearbeitet, die für weitere Bestrebungen, räumliche Gerechtigkeit als Grundlage der Verwirklichung des Verfassungsauftrags heranzuziehen, impulsgebend sein können. Im Folgenden sollen wesentliche Punkte nochmals zusammengefasst und betont werden:

1. Schlüsselfunktion der Kommunen

Zahlreiche Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die für die Herstellung von Verteilungs- und Chancengerechtigkeit von zentraler Bedeutung sind, werden auf kommunaler Ebene organisiert und bereitgestellt. Dabei divergieren häufig die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger mit den tatsächlichen Gestaltungskompetenzen und –möglichkeiten der Kommunen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten Angebote in ihren Wohngemeinden auch in Handlungsfeldern, die nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehören (z. B. im Bereich der Freizeitgestaltung, der außerschulischen Bildung, bei Kulturangeboten, im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur, im Wohnungsmarkt oder vermehrt auch im Bereich der wohnortnahen Nahversorgung). Damit hängen die Leitungserbringung und damit die Qualität der Lebensbedingungen von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ab. Finanzstarke Kommunen können hochwertige Angebote und vielfältige freiwillige Leistungen vorhalten, während die finanzschwachen in den Qualitäten und im Leitungsumfang Anstriche machen müssen. Die unterschiedliche Finanzkraft hängt aber nur zu einem geringen Maße von den Kommunen selbst ab, sondern wird von zahlreichen anderen Faktoren bestimmt (z. B. regionale Strukturentwicklung, Lage, topografische Situation etc.). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel bedeuten jedoch, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden müssen in allen Landesteilen eine vergleichbar hohe Qualität und Vielfalt an Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bereit zu halten. Dies bedeutet, dass einerseits die Aufgabenzuweisung an die Kommunen überarbeitet werden muss (zahlreiche freiwillige Leistungen müssen zu Pflichtaufgaben werden) und andererseits in der Konsequenz die Finanzausstattung der Kommunen an die neue Aufgabenstellung angepasst werden muss. Das heißt nicht nur für die neu hinzugekommenen Aufgaben adäquate Finanzmittel zuzuweisen, sondern auch die Finanzausstattung der Kommunen so zu gestalten, dass überall im Lande ein vergleichbares Qualitätsniveau der Daseinsvorsorge vorgehalten werden kann, dass den Kriterien einer räumlichen Gerechtigkeit genügt. Der staatlichen Landesentwicklung kommt die Aufgabe zu, verlässliche und verbindliche Standards der Daseinsvorsorge zu definieren. Die sektoralen Fachpolitiken müssen auf dieser Basis gemeinsam mit den Kommunen dazu beitragen, die neuen (höheren und vergleichbaren) Standards zu verwirklichen. Die Handlungsfähigkeit von Kommunen in

strukturschwachen Regionen und solche die zudem mit besonderen demografischen Herausforderungen und/oder einer hohen strukturellen Verschuldung zu kämpfen haben, sollte mit speziellen Förderprogrammen unterstützt werden (Kohäsionsprogramm, Entlastungsfonds).

2. zentrale Bedeutung Öffentlicher Verkehrsmittel

Insbesondere für vulnerable Bevölkerungsgruppen in besonderen Lebenslagen (Ältere, Alleinerziehende, Menschen mit Beeinträchtigungen, einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, Jugendliche...) – aber nicht nur für diese - ist die Verfügbarkeit eines differenzierten Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln von zentraler Bedeutung, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können und spezialisierte Einrichtungen der Daseinsvorsorge erreichen zu können. Auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist eine umweltverträgliche Mobilität jenseits des Automobils zu gewährleisten. Um vor allem in den ländlichen Räumen Angebote zu schaffen, die eine Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) darstellen, muss ein Quantensprung im Angebot des ÖPNV vollzogen werden. Die bisherigen Angebote und Finanzierungsmechanismen reichen dafür nicht aus. In einem ersten Schritt sollten die Nahverkehrsplanung zu einer Pflichtaufgabe für die Kommunen gemacht und entlang der Richtwerte der Leitlinien zur Nahverkehrsplanung in Bayern ausgestaltet werden. Die Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger müssten dafür deutlich erhöht werden.

3. Landesplanung stärken

Die bayerische Landesplanung hat seit Jahrzehnten die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als eine zentrale Aufgabenzuweisung in ihrer gesetzlichen Grundlage verankert. Der Aufwertung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zum Staatsziel durch die Aufnahme in die Bayerische Verfassung stehen die kontinuierliche Abwertung der bayerischen Landesplanung und der kontinuierliche Verlust ihrer Steuerungsfähigkeit diametral entgegen. Insbesondere durch die aktuellen Reformen und Überarbeitungen des LEP wird dieser Bedeutungsverlust fortgesetzt. Die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit erfordert jedoch eine raumbezogene Festlegung von verbindlichen Zielwerten bspw. im Bereich der Daseinsvorsorge sowie die Entwicklung glaubwürdiger raumstruktureller Planungsleitbilder für die Verwirklichung von Gleichwertigkeit und Gerechtigkeitsgesichtspunkten. Eine Stärkung des Instrumentariums der raumbezogenen Planung ist daher unbedingt erforderlich. Dazu gehört bspw. ein glaubwürdiges Zentrale Orte-Konzept, das als raumstrukturelles Gerüst für die Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für Verteilungs- und Chancengerechtigkeit sorgen kann. Zudem sollte die Landesentwicklung wieder die koordinierende Funktion für die sektoralen Politiken und Investitionen in Bayern übernehmen (ganz im Sinne der Gleichung: Landesentwicklung = Planung + Finanzierung). Die Landesentwicklung muss sich in reformierter Form wieder wirksamer struktureller Probleme annehmen wie: die Stärkung der strukturschwachen Ränder des Freistaats, die Stabilisierung eines polyzentrischen Städtensystem durch Stärkung der nordbayerischen Großstädte und der Europäischen Metropolregion Nürnberg als Gegengewicht zum oberbayerischen Wachstumsraum, die konzeptionelle Begleitung von regionalen Initiativkreisen Wirtschaft und Arbeit durch Veranstaltung von regionalen Strukturkonferenzen zur Entwicklung regionaler Entwicklungsstrategien, eine Wiederbetonung der ausgleichsorientierten Regionalentwicklung und Landesplanung gegenüber u.a. einer einseitigen Ausrichtung auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Zentralräume. Zudem sollte die Landes- und Regionalplanung interkommunale Versorgungszentren zur Sicherung der Grundversorgung etablieren, damit durch Kooperation der Akteure vor Ort eine hohe Qualität in der grundlegenden Daseinsvorsorge sichergestellt werden kann.

4. Basisinfrastrukturen ausbauen und sichern

Zu den Basisinfrastrukturen gehören neben der Ver- und Entsorgung, den Mobilitätsangeboten auch Angebote der Gesundheitsvorsorge und die Telekommunikation. Handlungsbedarfe werden insbesondere bei der Bereitstellung schneller Internetverbindungen im ländlichen Raum gesehen. Das Internet

kann dazu dienen, wichtige ergänzende Versorgungsleistungen in den Bereichen medizinische Versorgung und Güterversorgung bereit zu stellen. Dafür ist aber eine flächendeckende Verfügbarkeit schneller Verbindungen unabdingbar. Um diese zu gewährleisten sind nicht nur die Anstrengungen zu beschleunigen, es sollte auch das bisherige System überprüft werden. Breitbandversorgung als kommunale Pflichtaufgabe mit einer entsprechenden finanziellen Ausstattung könnte dazu beitragen, die Ausbaugeschwindigkeit und die Qualität dauerhaft zu erhöhen. Auch in der medizinischen Versorgung sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um auch im ländlichen Raum dauerhaft eine gute Versorgung zu sichern.

5. Betonung der Generationengerechtigkeit

Eine starke Nachhaltigkeit muss integraler Bestandteil aller Bemühungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse werden. Dazu sollten integrative Nachhaltigkeitsstrategien auf allen Handlungsebenen - kommunal, regional, landesweit - erstellt werden als Richtschnüre für die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit. Diese sollten möglichst konkrete und überprüfbare Zielvorgaben bspw. im Klimaschutz, bei der Energiewende, beim Flächenschutz, die der Sicherung der Bodengüte und beim Erhalt der Artenvielfalt haben.

6. Stärkung der Wissensbasis

Die Arbeit der Enquete-Kommission hat von Beginn an unter anderem gelitten, dass es versäumt wurde, eine umfassende fachliche Bestandsaufnahme der sozialräumlichen Verhältnisse in Bayern vorzulegen. Dies konnte und sollte auch nicht durch das vorliegende Gutachten ersetzt werden. Vielmehr besteht noch erheblicher Forschungsbedarf in der Erfassung und Beurteilung der räumlichen Situation in Bayern. Mit dem Konzept der räumlichen Gerechtigkeit liegt nun ein ethisch-normativer Bezugsrahmen vor, der als Basis der Beurteilung dienen kann. Dazu muss dieser konzeptionell weiterentwickelt werden und es müssen Daten bereitgestellt werden, um die sozialräumlichen Verhältnisse unter Gerechtigkeitsaspekten messen und beurteilen zu können. Wir schlagen daher die Einrichtung eines Sachverständigenrates und eines Bayerischen Forschungsinstituts Gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern in Form eines interdisziplinären Forschungsnetzwerkes für die Begleitung der Umsetzung des Verfassungsauftrags vor, die dem Landtag regelmäßig Bericht erstatten.

7. Zusammenspiel in der Mehrebenenverflechtung und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

Die neue Staatsaufgabe, für räumliche Gerechtigkeit zu sorgen, stellt das Zusammenspiel der beteiligten Akteure vor neue Herausforderungen. Zu den großen Herausforderungen zählt die Vereinbarung von anzustrebenden Standards in den Qualitäten der Daseinsvorsorge, da diese in vielen Fällen mit zusätzlichem Kostenaufwand verbunden sind (z. B. Umsetzung der Richtwerte aus der Nahverkehrsrichtlinie, Aufrechterhaltung von wohnortnahen Grundschulen, Nahversorgung, medizinische Versorgung etc.). Wir schlagen daher einen breit angelegten Prozess der Entscheidungsvorbereitung vor, an dem Kommunen, Fachverbände und -behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen sind.

Zur Koordination zwischen Kommunen und Landesebene schlagen wir die Einrichtung von regionalen Initiativkreisen Wirtschaft und Arbeit vor, die die Aufgabe übernehmen, auf regionaler Ebene Strategiekonferenzen mit Stakeholder-Beteiligung zur Gestaltung der Daseinsvorsorge und zur regionalen Entwicklung durchzuführen. Im Rahmen der Initiativkreise könnten auch die wissenschaftlichen Befunde zur Ausgestaltung der räumlichen Gerechtigkeit diskutiert und Handlungsstrategien vereinbart werden. Insbesondere der Aspekt der gleichwertigen Arbeitsbedingungen kann auf der Ebene der Initiativkreise weiterentwickelt und diskutiert werden. Dazu ist die Beteiligung der Tarifparteien aus Wirtschaft und Gewerkschaften erforderlich.

Insgesamt hoffen wir, mit dem vorgelegten Gutachten eine Reihe von Diskussionsanreizen zu setzen, die der weiteren Arbeit an der Umsetzung des Verfassungsauftrags dienlich sind.

Literaturverzeichnis

- Absenger, N. u. a. (2014): Arbeitszeiten in Deutschland: Entwicklungstendenzen und Herausforderungen für eine moderne Arbeitszeitpolitik, WSI Report Nr. 19, November
- agiplan GmbH (Hrsg.) (2015): Resilienz-Barometer Deutschland. Die Themenfelder. agiplan GmbH, Mülheim an der Ruhr
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)/ Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.) (2000): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument der Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.2000 in Hannover (= Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7) Hannover, S. 9-21
- Aktions- und Maßnahmenplan der Stadt Wunsiedel zur positiven Gestaltung des demographischen Wandels mit Wanderungsmotivuntersuchung (Teil 1). Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.), online verfügbar unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/e4_dw_strategien_wunsiedel.pdf
- Albrech, J.; Fink, P.; Tiemann, H. (2016): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe gute Gesellschaft – soziale Demokratie, Bonn
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. (= Positionspapier, 69) Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken! (=Positionspapier, 108) Hannover.I
- Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (2016): Energie. In: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Online. Berechnungsstand Frühjahr 2016. Abgerufen am 21.06.2016 unter: <http://www.ugrdl.de/tab23.htm>
- Außenhandelsreport Bayern (2016). Der Außenhandel Bayerns 2015 und 2016, Hrsg. Bayerisches Ministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (BStWMET), München
- Bade, F.-J.; Niebuhr, A. (1999): Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels. In Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Heft 2, 19. Jg., S. 131-156.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschehen, 37/2006
- Barlösius, E.; Spohr, M. (2014): Rückzug "vom Lande". Die sozial-räumliche Neuordnung durch Infrastrukturen. In: Berger, Keller, Klärner (Hrsg.): Urbane Ungleichheiten, Sozialstrukturanalyse, S. 233-251
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2015), Online Datenbank GENESIS
- Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg)(2015b): Einrichtungen für ältere Menschen in Bayern 2014 und ambulant betreute Wohngemeinschaften in Bayern 2014. Bayerisches Landesamt für Statistik, München
- Bayerischer Landtag (2014): Drucksache 17/2482 vom 01.07.2014, Beschluss der Einsetzung einer Enquete-Kommission im Bayerischen Landtag „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, München
- Bayerischer Rundfunk 2016: 5 wie 5G. (=puls Netzlexikon). von Markus Köbник, Stand 09.08.2016. online unter: <https://www.br.de/puls/themen/netz/netzlexikon-5g-netzneutralitaet-100.html>
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (BStMASFI) (Hrsg.) (2014): Datenreport – Soziale Lage in Bayern 2014. Online abgerufen am 24.05.2016 unter:

http://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/sozialpolitik/soziale_lage_2014.pdf

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München (zit. als „Heimatstrategie 2014“)

Bayerisches Staatsministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat (2014): Richtlinie zur Förderung des Aufbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen im Freistaat Bayern. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat vom 10. Juli 2014

Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 01.09.2013. Unter:

https://www.landesentwicklungbayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf abgerufen am 23.02.2016

Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2014): Ländliche Entwicklung in Bayern – Planen mit System. Vitalitätscheck 2.0 zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden – Leitfaden. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung, München

Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Modern. Frankfurt am Main

Behrendt, D.; Günther, M.; Köhler, T.; Zeeb, M. (2010): Regionale Krisenfestigkeit – Eine indikatoren-gestützte Bestandsaufnahme auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Pestel-Institut, Hannover

Benndorf, F.; Bergfeld, A. (2013): DemoGI. Geoinformatik-Methoden und -Werkzeuge zur Analyse, Anpassung und Bewältigung des demographischen Wandels. Abschlussbericht. Hochschule Anhalt, Dessau-Roßlau.

Berger, P. A.; Vester, M. (1998): Alte Ungleichheiten Neue Spaltungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Reihe „Sozialstrukturanalyse“).

Beschäftigung: Teilzeit auf dem Vormarsch. In: Böckler Impuls Ausgabe 07/2016, http://www.boeckler.de/Impuls_2016_07_7.pdf

Birkmann, J. et al. (2011): Glossar – Klimawandel und Raumentwicklung. E-Paper der ARL. Hannover.

Blotevogel, H.-H. (2000): Zentrale Orte in der Diskussion – ein Problemaufriss, in: Zentrale Orte der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft?

Blotevogel, H.-H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6, 64. Jg., S. 460-472.

Blotevogel, H.-H.; Danielzyk, R. (2006): Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik? In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Bd. 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Dortmund, S. 59-71.

Böhme, S.; Ebert, A.; Kistler, E. (2007): Demografische Entwicklung und Beschäftigung Älterer im Freistaat Bayern, Hrsg. Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Bayern, Nürnberg, Reihe IAB regional 3/2007

Böhme, S.; Eigenhüller, L.; Werner, D. u.a. (2012): Demografie und Arbeitsmarkt in Bayern. Entwicklung, aktuelle Lage und Ausblick, Nürnberg 2012, Reihe IAB-Regional Bayern 02/2012

Böhnke, P. (2011): Gleichheit und Sicherheit als Voraussetzung für Lebensqualität? In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): WSI-Mitteilungen 64. Jahrgang, 4/2011. S. 163 – 170

- Böhnke, P.; Delhey, J. (2013): Lebensstandard und Lebensqualität. In: Mau, S., Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Böhnke, P.; Kersten, J.; Klenk, T.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Der Wert öffentlicher Güter. (=Schriften zu Wirtschaft und Soziales der Heinrich-Böll-Stiftung. Band 15). Berlin
- Bojarra-Becker, E. et al. (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder, Positionspapier aus der ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) Nr. 108, Hannover
- Bös, N. (2016): Frauen, werdet Computer-Nerds. In Frankfurter Allgemeine Zeitung – Online vom 16.03.2016. Online Abgerufen am 14.05.2016 unter: <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/recht-und-gehalt/equal-pay-day-unterschiedliche-lohn-luecke-je-nach-branche-14127808.html>
- Boß und Miosga (2016) „Bad Berneck im Fichtelgebirge, Gefrees, Himmelkron, Marktschorgast, Neuenmarkt, Wirsberg – Interkommunaler Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkt im ländlichen Raum. Vorschlag für stabilisierende Impulse im Raum mit besonderem Handlungsbedarf“. Bayreuth, 61 S.
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick, Hamburg.
- Bukold, S. (2009): Öl im 21. Jahrhundert, Band I, Grundlagen und Kernprobleme, München
- Bundesagentur für Arbeit (BfA) (2016): Glossar der Arbeitsmarktstatistik der BA, Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Nürnberg
- Bundesgesetzblatt (1976): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. Online abgerufen am 23.04.2016 unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ohne Jahr): Glossar – Raumordnung.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010a) (Hrsg.): Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010b): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation 12/2010
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Ohne Auto einkaufen Nahversorgung und Nahmobilität in der Praxis. Werkstatt Praxis Heft 76, Berlin
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013a): Nahversorgung in ländlichen Räumen. BMVBS-Online-Publikation 02/2013.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2005: Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Berlin, Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BmWi) (2014): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2014, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit BMUNBR 2017: Homepage. Online unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/>; zuletzt aufgerufen am 06.01.2018

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2008): Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008

Christmann, G.; Ibert, O.; Kilper, H.; Moss, T. et al. (2011): Vulnerabilität und Resilienz in sozio-räumlicher Perspektive. Begriffliche Klärungen und theoretischer Rahmen. Working Paper. Erkner. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Online verfügbar unter: http://www.irs-net.de/download/wp_vulnerabilitaet.pdf (abgerufen am 10.05.2016).

Crutzen, P. (2002): Geology of mankind. In: Nature 415/2002.

Demografiebericht (2011): Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin

Deutinger, S. (2001): Vom Agrarland zum High-Tech-Staat. Zur Geschichte des Forschungsstandortes Bayern 1945 – 1980, München

Deutsche Bundesregierung (2011): Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin

Deutscher Bundestag (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm) – Drucksache 7/3584

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission. Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft. Unter Mitarbeit von Enquete-Kommission. Hrsg. v. Deutscher Bundestag. Berlin (BT-Drs. 17/13300). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>, zuletzt geprüft am 21.01.2017.

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. – Drucksache 13/300, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Deutsches Jugendinstitut (DJI) Projektstudie: Familien in prekären Lebenslagen (2004) <http://www.dji.de/medien-und-kommunikation-alt/wissen-a-z/wissen-a-zfamilien-in-prekaeren-lebenslagen/familien-in-prekaeren-lebenslagen.html>

DGB Index Gute Arbeit (2016): Der Report 2016 – Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland beurteilen. Mit dem Themenschwerpunkt: Die Digitalisierung der Arbeitswelt – eine Zwischenbilanz aus der Sicht der Beschäftigten. Berlin, November

Diefenbacher, H.; Teichert, V.; Wilhelmy, S. (2009): Leitfragen-Indikatoren im Rahmen einer lokalen Agenda 21. Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft/Institut für interdisziplinäre Forschung Heidelberg. Vierte aktualisierte Auflage, Heidelberg

Diefenbacher, H., Held, B., Rodenhäuser, D., Zieschank, R. (2013a): NWI 2.0 – Weiterentwicklung und Aktualisierung des nationalen Wohlstandsindex. Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft/Institut für interdisziplinäre Forschung Heidelberg. Vierte aktualisierte Auflage,

Heidelberg und Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin

- Diefenbacher, H.; Rodenhäuser, D.; Veith, M.; Zieschank, R. Blazejczak, J.(2013b): Regionaler Wohlfahrtsindex Bayern und Elemente wohlfahrtsorientierter Strukturpolitik. Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft/Institut für interdisziplinäre Forschung Heidelberg und Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin
- Diefenbacher, H.; Zieschank, R. (2016): Grüner Wohlstandsbericht 2016. Im Auftrag von Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion, Berlin
- Dodd-Frank-Act 2010: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Public Law No: 111-203 (07/21/2010). Online unter: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text?overview=closed>
- Dubet, F. (2008): Ungerechtigkeiten - Zum subjektiven Ungerechtigkeitsempfinden am Arbeitsplatz. Hamburger Edition, 1. Aufl., Hamburg
- Ebert, A.; Kistler, E.; Trischler, F. (2007): Ausrangiert – Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen, edition der Hans Böckler Stiftung Bd. 189, Düsseldorf
- Eichhorn, L. (2014): Regionale Indikatoren – Entwicklung, Stand und Perspektiven (DESTATIS wissen.nutzen), Wiesbaden
- Eid, O.; Gollwitzer, M.; Schmitt, M. (2015): Statistik und Forschungsmethoden: Beltz-Verlag, Auflage 4
- EIGE, European Institute for Gender Equality (Hrsg.) (2014): Gleichstellungsindex – Wichtige Ergebnisse. Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Luxemburg
- Einig, K. (2008). Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. Informationen zur Raumentwicklung, 1(2), 17-40.
- Einig, K.; Jonas, A. (2011): Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. In: Europa Regional 17.2009 (2011) S. 130-146
- Engelmann, T.; Merten, T.; Rohn, H. (2012): Ressourceneffizienz. Arbeitspapier im Arbeitspaket 1.2 des Verbundprojektes Strategische Allianz „Demografiemanagement, Innovationsfähigkeit und Ressourceneffizienz am Beispiel der Region Augsburg (ADMIRE A³)“. Friedberg (Hessen).
- Fachkräftewegweiser (2012): Fachkräftewegweiser für mittelständische Unternehmen und Handwerk in Bayern (2012), Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (BStMIVT), München, August 2012
- Franz, K.; Haidl, I.; Hartmann, K.; Lehnhoff, F.; Riedmann, S.; Bittner, C.; Orłowsky, B. (2015): E-Partizipation als neuer Impuls in stadtplanerischen Prozessen? Von den Visionen der Stadtplanenden zu den Utopien der BürgerInnen. Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft, Deutschland, 60, Juli 2015. Online verfügbar unter <http://fgg-erlangen.de/fgg/ojs/index.php/mfgg/article/view/340/309>, zuletzt geprüft am 14.12.2016.
- Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2006): Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 317-324.
- Genosko, J.; Sträter, D.; Biehler, H.; Sargl, M. (2003): Standort München. Medienwirtschaft und Fahrzeugbau, Marburg
- Gerstlberger, W.; Siegl, M. (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick. Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen (=Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.). WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn Juni 2009)

Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. Themenheft In: Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg. BBSR, Heft 1/2015

Gollwitzer, M.; Lotz, S.; Schlösser, T.; Streicher, B. (2013): Gerechtigkeit als Forschungsgegenstand. In: Gollwitzer, M., Lotz, S., Schlösser, T., Streicher, B. (Hrsg.) (2013): Soziale Gerechtigkeit – Was unsere Gesellschaft aus den Erkenntnissen der Gerechtigkeitspsychologie lernen kann. Hogrefe Verlag, Göttingen

Götschmann, D. (2014): „Gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land“. Bayerns Wirtschaftspolitik und Landesentwicklung im Industriezeitalter. In: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 101, 2, S. 180-192 Franz Steiner Verlag

Greenpeace (Hrsg.)(2016): Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland? Kurzstudie von NewClimate Institute im Auftrag von Greenpeace. Autoren: Niklas Höhne, Takeshi Kuramochi, Sebastian Sterl, Lina Röschel. Hamburg, Berlin, Köln, im Februar 2016. Online unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/160222_klimaschutz_paris_studie_02_2016_fin_neu.pdf

Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2012): Nachhaltigkeit. 2. Aktualisierte Auflage. Frankfurt am Main.

Grziwotz, H. (2015): Prolegomena zu einer regionalen Gerechtigkeit. Gedanken aus der Praxis des Bayerischen Waldes. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern – Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum 2014 – 2015, S. 25-30)

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 63. Jg., S. 257-265.

Hahne, U.; Stielike J. M. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. In: Ethik und Gesellschaft 1/2013: Der »spatial turn« der sozialen Gerechtigkeit. Download unter: http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-1-2013_Hahne-Stielike.pdf

Hamedinger, A. (2010): Partizipation in der Raumentwicklung – eine Frage von „politischer Kultur“ und „Good Governace“? In: Zech, P. (Hrsg.): Partizipativ planen – Raum entwickeln. Forum Raumplanung Band 18, Österreichische Gesellschaft für Raumplanung, LIT Verlag GmbH & Co Kg, Wien

Hartmann, M. (2009): Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Hrsg. Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Reihe Methodenbericht der Statistik, Nürnberg, Mai

Harvey, D. (2009): Social justice and the city. Revised edition, Athens, London: University of Georgia Press.

Hedderichs, J.; Sachs, L. (2012): Angewandte Statistik – Methodensammlung mit R. Springer Verlag, Berlin

Heeg, S. (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: sub\urban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung 1 (1), S. 75–99.

Heimatstrategie (2014): Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München (zit. als „Heimatstrategie 2014“)

Hennicke, P.; Kristof, K. (2011): Was ist Ressourcenpolitik und warum ist sie nötig? In: Hennicke, P.; Kristof, K.; Götz, T. (Hrsg.): Aus weniger mehr machen. Strategien für eine nachhaltige Ressourcenpolitik in Deutschland. München.

- HINZ, Th., ALLMENDINGER, J. (1999). Der Lebenslagen-Ansatz : Darstellung, sozialpolitische Bedeutung und Nutzung im Bericht zur sozialen Lage in Bayern. In: BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT, , ed., Familie SOZIALORDNUNG, ed., GESUNDHEIT, ed.. Material- und Analyseband zur sozialen Lage in Bayern 1998 ; Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe ; Band 1. München:Bayr. Staatministerium, pp. 15-28
- Höcht, V. (2016): Strategisches Demographie-Management für kleine Kommunen in schrumpfenden Regionen – ein interdisziplinärer Ansatz als Beitrag für eine Demographie orientierte Stadtentwicklungsplanung - Darmstadt: Technische Universität Darmstadt, Schriftenreihe der Fachrichtung Geodäsie, Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie, Technische Universität Darmstadt, Heft 50
- Höcht, V.; Weichert, T.; Pickelmann, U. (2012): „Wie weit ist es bis zur Schule?“ GIS-basierte Analysen der Schulzuwegung. In: VDV-Magazin 4/2012, S. 308-312
- Höffken, Stefan (2014): Mobile Partizipation Wie Bürger mit dem Smartphone Stadtplanung mitgestalten. Dissertation. Online verfügbar unter: <https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/index/index/docId/4095>, zuletzt geprüft am 14.12.2016
- Hoheisel, M. (VAMV Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V.) (2016): „Lebenslage Alleinerziehender – Zahlen und Fakten“. Vortrag auf der Fachtagung „Alleinerziehende nicht allein lassen – Herausforderungen und Perspektiven“ am 21.09.2016, Potsdam.
- Hübler, K.-H. et al. (1980): Zur Problematik gleichwertiger Lebensverhältnisse, (= ARL-Abhandlungen, Bd. 80) Hannover.
- IHK Niederbayern (Hrsg.) (2010): Niederbayern – Standort mit Zukunft. Ein Konzept zur Regionalentwicklung, Passau
- IHK Niederbayern (Hrsg.) (2011): Standort Niederbayern – Industriestandortkarte 2010. Struktur und Kompetenzfelder der Industrie, Passau
- IHK Niederbayern (Hrsg.) (2015): Standort Niederbayern – Strukturdaten 2015, Passau.
- Industriebericht Bayern (2016): Industriebericht Bayern 2016 mit Branchenreport und Regierungsbezirksprofilen, Hrsg. Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (BStMWMET), München
- Inglehart, R.; Welzel, M. (2005): Modernization, Cultural Change and Democracy – The Human Development Sequence. Cambridge University Press, Cambridge
- Institut Agira e.V. (2013): Bereitstellung von Bevölkerungsdaten im Land Sachsen Anhalt – dargestellt im Präsentationsformat WebGIS,
- Jackson, T. (2011): Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt. München.
- Jessop, B. (1999): *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*. In: Social Policy and Administration, 33 (4), 348-359.
- „Jugendliche Lebenswelten unter der Lupe – Gesundheit im Fokus“, Vortrag von Prof. Dr. Peter Paulus, Institut für Psychologie der Universität Lüneburg, auf der Tagung „Lebenswelt(en) Jugend“ vom 14.-16. Oktober 2013 in Eisenstadt;
- Junge Deutsche 2015 – eine Studie von Data Jockey über Die Lebenswelten und das Erwachsenwerden der jungen Deutschen www.jungedeutsche.de/jd1
- Kaltenbrunner, R. (2013): Mobilisierung gesellschaftlicher Bewegungsenergien – Von der Nachhaltigkeit zur Resilienz – und retour? In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4.2013: 287-295.

- Karl, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 485-493.
- Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (Hrsg.) (2016): Versorgungsatlas Hausärzte – Darstellung der regionalen Versorgungssituation sowie der Altersstruktur in Bayern – Februar
- Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand – Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2015, Bonn
- Kawka, R., Sturm, G. (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? Informationen zur Raumentwicklung 6/7: S. 309-316
- Kawka, Rupert (2015): Gleichwertigkeit messen. In: Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. Themenheft In: Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg. BBSR, Heft 1/2015
- Keller, B.; Seifert, H. (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) der Bundeszentrale für politische Bildung 27/2009 vom 29. Juni 2009, S. 40-46
- Kersten, J. (2006a): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung der Raumplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 26. Jahrgang, Verlagsgruppe Hüthig, Jehle, Rehm, München. S. 245-252
- Kersten, J. (2006b): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung (2006), 64. Jahrgang, Heft 4, S. 245-257
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, VS Verlag für Sozialwissenschaften; GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. S. 22-38
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015a): Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge. (=WISO Direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015b): Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. (WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentation zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin.
- Kirchesch, M. (2013): Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. In: Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck – Wie reagieren auf den demographischen Wandel. Online-Veröffentlichung. Abgerufen am 26.05.2016 unter: https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/04_Partner/Daseinsvorsorge/Daseinsvorsorge_unter_Druck_BLE-SG-Infra_01_2013_Web.pdf. S. 13-16
- Kirste, S. (2013): Der Mensch ist das Maß aller Dinge – Dimensionen rechtlicher Gerechtigkeit. In: Gerechtigkeit – Vom Wert der Verhältnismäßigkeit, WBG Verlag, Darmstadt. S. 19-46
- Klebel, C. (2008): Der ökologische Fußabdruck. Bayerisches Landesamt für Umwelt, Augsburg
- Klebel, C. (2012): Fachberatung zur FWU-DVD Der ökologische Fußabdruck: FWU 2012: Der ökologische Fußabdruck. Didaktische FWU-DVD. FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht. Grünwald

Koch, R (2013): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Aktionsprogramm Demographischer Wandel und im Landesentwicklungsprogramm. Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. PowerPoint-Präsentation, 05/06.12.2013. Berlin.

Koch, R. (2014): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 – Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. In: BBSR (Hrsg.): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie, Bonn 2014, S. 131 – 141.

Köhler, J.; Peichl, L. (2009): 30 Jahre Immissionsökologie am Bayerischen Landesamt für Umwelt. Bayerisches Landesamt für Umwelt, Augsburg

König, H.; Richter, E. (2008): Gerechtigkeit in Europa. Einleitung. In: König, H.; Richter, E., Schielke, S. (Hrsg.) (2008): Gerechtigkeit in Europa. Transnationale Dimension einer normativen Grundfrage. Transcript Verlag, Bielefeld

Koppers, L.; Baumann, H.; Weichert, T.; Höcht, V. (2012): Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und –zuwegung im ÖPNV. In: Friedrich, Klaus; Pasternack, Peer (2012): Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe. Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt. S. 103 -113.

Koppers, L.; Höcht, V.; Bergfeld, A.; Benndorf, F. (2012): Demographie-Pilotprojekt: Aktions- und Maßnahmenplan der Stadt Wunsiedel zur positiven Gestaltung des demographischen Wandels mit Wandermotivuntersuchung (Teil 1) Online abrufbar unter http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/e4_dw_strategien_wunsiedel.pdf

Koppers (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München

Kratzer, N. (2003): Arbeitskraft in Entgrenzung. Grenzenlose Anforderungen, erweiterte Spielräume, begrenzte Ressourcen. Berlin

Krennerich, M. (2013): Das Recht auf Wohnen – Ein Menschenrecht auch in Deutschland. In Nürnberger Menschenrechtszentrum (Hrsg.): Soziale Menschenrechte. Online abgerufen am 25.05.2016 unter: <http://www.menschenrechte.org/lang/de/wsk-rechte/das-recht-auf-wohnen-ein-menschenrecht-auch-in-deutschland>

Kröhnert, S.; Medicus, F.; Kling, R. (2006): Deutschland 2020 – Studie des Berlin-Instituts, Berlin

Kroll, C. (2011): Wie wollen wir zukünftig leben? Internationale Erfahrungen bei der Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen, Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, No. 186

Kronauer, M.; Schmid, C. (2011): Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): WSI-Mitteilungen 64. Jahrgang, 4/2011. S. 155-162

Lahl, U., Steven, W. (2005): Feinstaub – eine gesundheitspolitische Herausforderung. In: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Pneumologie 2005; 59. Jahrgang. Georg Thieme Verlag KG, Stuttgart. S. 704-714

Lebenslagen und Einkommenssituation älterer Menschen – Implikationen für Wohnungsversorgung und Wohnungsmärkte; Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, August 2015

- Lebenslagen Älterer. In: Dossier Rentenpolitik. In: bpb (Bundeszentrale für politische Bildung) 16.11.2016 <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/194586/lebenslagen-von-aelteren>
- Leibfried, S.; Leisering, L.; Buhr, P.; Ludwig, M.; Mädje, E.; Olk, T.; Voges, W.; Zwick, M. (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Leibfried, Stefan, und Michael Zürn (Hrsg.). 2006. Transformationen des Staates. Frankfurt am Main
- Leimeister, J. M.; Glauner, C. (2008): Hybride Produkte – Einordnung und Herausforderung für die Wirtschaftsinformatik. In: Wirtschaftsinformatik H. 3, S. 248-251
- Leisering, L. (1995): Zweidrittelgesellschaft oder Risikogesellschaft? Zur gesellschaftlichen Verortung der „neuen Armut“ in der Bundesrepublik Deutschland: In: Bieback, Karl-Jürgen; Milz, Helga (Hrsg.) 1995: Neue Armut. Frankfurt/Main: Campus. S. 58-92.
- Lessenich, S. (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin.
- Liebig, S.; Sauer, C.; Valet, P. (2013): Gerechtigkeit. In: Mau, S.; Schöneck, N. (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Springer Fachmedien, Wiesbaden. S. 286-299
- Magel, Miosga und Sträter (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München
- Maretzke, S. (2006): Regionale Rankings – ein geeignetes Instrument für eine vergleichende Bewertung regionaler Lebensverhältnisse? In: BBSR Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? Heft 6./7. 2006
- Markusen, A. (1985): Profit Cycles, Oligopoly, and Regional Development. Cambridge, Mass.
- Maslow, A. (1943): A theory of human Motivation. In: Psychological Review, 50. Jahrgang Nr. 4. Seite 370–396. Online abgerufen unter: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>
- Masson, T.; Leßmann, O. (2012): Nachhaltigkeitsindikatoren und Capabilities: Anknüpfungspunkte aus der deutschen Nachhaltigkeitsforschung, UFZ Diskussionspapiere Nr. 07/2012, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig
- Meadows, D. et al. (1972): Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart.
- Memorandum (2016): Memorandum 2016. Herausgegeben von der Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik (Memorandum-Gruppe). Online unter: http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/veroeffentlichungen_der_arbeitsgruppe/memorandum_2016/index.html.
- Mergener, A.; Décieux, F.; Nachtwey; O. (2015): Informelle Tarifabweichungen und die innere Erosion des deutschen Tarifsystems. In: WSI-Mitteilungen 2/2015, Seiten 86-95
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006, Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09. März 2016). am 27.04.2016 abgerufen unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile

- Miosga, M. (2011): Bayerische Landesplanung im Umbruch – ein Diskussionspapier, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung – BayernForum, München
- Miosga, M. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen! Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung – Bayernforum, München
- Müller, W. (2003): Perspektiven ländlicher Räume und die Rolle der Raumordnung. Hannover
- Müller, W.; Rohr-Zänker, R. unter Mitarbeit von Otto, A.; Lang, R.; Schätzl, L.; Sträter, D. (2006): Wachstumsprozesse an der städtischen Peripherie – ökonomische und ökologische Potenziale für Verdichtungsräume? Hannover, Juni (ies – Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Bericht 102.06)
- Müller, W.; Sträter, D. (2008): Raumplanung und regionale Förderpolitik – Gleichwertige Lebensbedingungen im Wandel von Raumkonzeptionen und Leitbildern. In: Krumbein, W.; von Frieling, H.-D.r; Kröcher, U.; Sträter, D. (Hrsg.): Kritische Regionalwissenschaft. Raum und Gesellschaft in Theorien und Konzeptionen, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 248-278
- Muthmann, A.; Wimmer-Fohry, M. (2015): Studie zu einem Verfahren zur Messung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern, o.O. (München), o.J. (2015), Manuskript, 16 Seiten
- Muthmann, A.; Wimmer-Fohry, M. (2016): Studie zur Suche nach geeigneten Kriterien zur Messung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen in Bayern. München
- Nachtwey; O. (2016): Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin: edition suhrkamp:
- Negt, O (2005): Uneingelöste Leistungsgerechtigkeit. In: Horster, D. (Hrsg.): Sozialstaat und Gerechtigkeit. Weilerswist, Velbrück. S. 109 - 123
- Neu, Claudia (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage, Wiesbaden.
- Neu, C. (2009a): Daseinsvorsorge – Eine Einführung. In: Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage, Wiesbaden. S. 9-21
- Neu, C. (2016): Demographischer Wandel und ausdünnende Räume. In: (Niephaus, Y., Kreyenfeld, M., Sackmann, R. (Hrsg.): Handbuch Bevölkerungssoziologie, Springer Fachmedien, Wiesbaden. S. 697 – 712)
- Neubecker, N. (2014): Die Debatte über den Fachkräftemangel, DIW Roundup Politik im Fokus 4, Berlin
- Niedriglöhne (2016): Niedriglöhne in der Bundesrepublik Deutschland. BT-Drs. 18/10582 vom 07.12.2016
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) (2014): Kurzzusammenfassung der Standortverflechtungsanalyse für den Wirtschaftsraum Niederbayern. Regionale und überregionale Verflechtungen und Kooperationen der Unternehmen und Betriebe in Niederbayern. Im Auftrag der IHK Niederbayern und der Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz, Hannover, März
- OECD (2014): Die OECD in Zahlen und Fakten 2014: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b): How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being für Policy Making, OECD Publishing. Online am 07.03.2016 abgerufen unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>

- Ortwein, S. (2013): Breitband als Element zukunftsfähiger ländlicher Versorgungsstrukturen. In: Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck – Wie reagieren auf den demographischen Wandel. Online-Veröffentlichung. Abgerufen am 26.05.2016 unter: https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/04_Partner/Daseinsvorsorge/Daseinsvorsorge_unter_Druck_BLE-SG-Infra_01_2013_Web.pdf. S. 25 - 29
- Papier, H.-J.; Krönke, C. (2012): Grundkurs Öffentliches Recht 1: Grundlagen, Staatsorgane und -funktionen, Heidelberg
- Pfahl, S. (2008): Umweltpolitische Ansätze zur Steigerung der Ressourceneffizienz. In: Hartard, S., Schaffer, A.; Giegrich, J. (Hrsg.): Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte. Baden-Baden, S. 11-20.
- Piketty, T. (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert. München
- Polizeipräsidium Oberbayern Nord (2009): Die Kriminalitätslage in Oberbayern Nord – Zahlen und Fakten aus der Kriminalitätsstatistik 2008. Pressemitteilung vom 22.04.2009. Ingolstadt. Online unter: http://www.polizei.bayern.de/content/8/9/6/8/9/presse_2008.pdf
- Pongratz, Hans J., Voß, G. Günter (2003): Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen. Berlin
- Priem, M., Schupp, J. (2014): Alle zufrieden – Lebensverhältnisse in Deutschland. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): DIW-Wochenbericht 40.2014, Berlin. S. 1001 - 1009
- Prognos (2004): Prognos Zukunftsatlas 2004. Alle 439 Kreise und kreisfreie Städte im Zukunftstest, Aussagen über Demographie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb und Innovation, Wachstumscluster, Hotspots und Stille Stars, Hrsg. Prognos AG, Berlin/Bremen/Düsseldorf
- Prognos (2006): Prognos Zukunftsatlas 2006 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, Hrsg. Prognos AG, Berlin/Bremen/Düsseldorf, November
- Prognos (2007): Familienatlas 2007. Standortbestimmung, Potentiale, Handlungsfelder, Hrsg. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin
- Prognos (2011): Arbeitslandschaft 2030. Im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Basel/ München: September, 2. Auflage
- Prognos (2013): Prognos Zukunftsatlas 2013 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, Hrsg. Prognos AG, Berlin/ Bremen/ Düsseldorf, November
- Prognos (Bearb.) (2015): Arbeitslandschaft 2040. Im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Basel/ München: Mai
- PROGNOS AG (Hrsg.) (2016): Prognos Zukunftsatlas 2016 – Das Ranking für Deutschlands Regionen. PROGNOS AG, Berlin
- Putnam, R. (2000): Bowling alone – The collapse and revival of American community. Simon & Schuster, New York
- Rahmsdorf, I. (2016): Wieso immer weniger Kinder schwimmen können. In: Süddeutsche Zeitung – Online, 23.04.2016. Am 15.06.2016 abgerufen unter: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/baeder-wieso-immer-weniger-kinder-schwimmen-koennen-1.2962416>
- Rahner, S. (2014): Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen: Kompass für gutes Regieren? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability Approach im Fortschrittsforum. S. 8-19

- Raumordnungsbericht (2011): Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung-BBSR (2012): Raumordnungsbericht 2011. Eigenverlag, Bonn
- Raumordnungsgesetz (ROG) 1965, in der Fassung vom 18. August 1997, BGBl. I; S. 2081.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Region stärken (2011): Die Region stärken. Wachstum fördern. Anknüpfungspunkte für parlamentarische Initiativen. Bearb. Miosga, M.; Agreiter, M., Hrsg. SPD Bayern, o.O., Juli
- Rehfeld, D. (1994): Produktionscluster und räumliche Entwicklung: Beispiele und Konsequenzen. In: Krumbain, Wolfgang (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Münster/ Hamburg
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, München: C.H.Beck, 2009 (Universitäts-/ Akademieschriften)
- Renaissance (2008): Renaissance der Industrie und die Rolle der Industriepolitik. Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes und Standortpolitik der Bundesregierung, Hrsg. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
- Renn, O.; Deuschle, J.; Jäger, A.; Weimer-Jehle, W. (2007): Leitbild Nachhaltigkeit – Eine normativ funktionale Konzeption und ihre Umsetzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften,
- Richter, M. (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 665-670.
- Ried, W. (2016): Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum: Ziele und Indikatoren. In: Herbst, M.; Dünkel, F.; Stahl, B. (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und Gemeinwesen in ländlichen Räumen. Springer Fachmedien, Wiesbaden. S. 1-24.
- Rockström, J. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. In: Ecology and Society. Vol. 14, No. 2. Online verfügbar unter: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>; Stand: 07.07.2016.
- Rohlf, Thilo (2009): Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein Verfassungsprinzip des Grundgesetzes? Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag
- Rosenberger, Barbara (2006): Identifizierung und Bewertung Regionaler Cluster und Regionaler Innovations- und Produktionssysteme (RIPS) in Bayern, Hrsg. Bayerischer Industrie- und Handelskammertag, München
- Ruppert, K. u.a. (1987): Bayern. Eine Landeskunde aus sozialgeographischer Sicht, Darmstadt
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Conseil d'Analyse économique (Hrsg.) (2010): Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrats. Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, Paderborn
- Schaffert, M. (2011): Szenariotechnik und GIS. Ein Beitrag zur demographierobusten Planung in Kommunen. neue Ausg. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt Geodätisches Institut (Schriftenreihe / Fachrichtung Geodäsie, Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie, Technische Universität Darmstadt, 32).
- Scharmann, L. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch gleiche Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens. In: Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. Informationen zur Raumentwicklung (1), S. 29-43

- Schmidt, M. (2008): Die Bedeutung der Effizienz für Nachhaltigkeit – Chancen und Grenzen. In: Hartard, S.; Schaffer, A.; Giegrich, J. (Hrsg.): Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte. Baden-Baden, S. 31-46.
- Schmidt-Bleek, F. (2014): Grüne Lügen. Nichts für die Umwelt, alles fürs Geschäft – wie Politik und Wirtschaft die Welt zugrunde richten. Ludwig, München
- Schmidtke, K. (2005): Konzepte und Methoden zur Abbildung von Lebenslagen – Bildung von Lebenslagen-Indices am Beispiel der Berliner Sozialhilfestatistik. (=Sozialstatistisches Berichtswesen Berlin Spezialbericht 2005-1, herausgegeben und bearbeitet von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz). Berlin
- Schmitt, M.; Baumert, A.; Fetchenhauer, D.; Gollwitzer, M.; Rothmund, T.; Schlösser, T. (2009): Sensibilität für Ungerechtigkeiten. In: Psychologische Rundschau 60 (1), Hogrefe Verlag, Göttingen. S. 8-22
- Schneider, M. (2012a): Gesellschaftliche Raumproduktionen. Was ist gerecht? In: Franke, S., Glück, A. Magel, M. (Hrsg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land
- Schneider, M. (2012b): Raum – Mensch – Gerechtigkeit – Sozialethische Reflexionen zur Kategorie des Raumes. Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn
- Schneider, M. (2015): Auf Verwundbarkeiten achten, Resilienz stärken. Perspektiven für widerstandsfähige und lernende ländliche Räume. In: Franke, S. (Hrsg.): Armut im ländlichen Raum? Analysen und Initiativen zu einem Tabu-Thema. (= Hanns-Seidel-Stiftung, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Nr. 97). München. Online verfügbar unter [www.hss.de/publikationen/detailinformationen.html?tx_ddceventsbrowser_pi2\[publication_id\]=821](http://www.hss.de/publikationen/detailinformationen.html?tx_ddceventsbrowser_pi2[publication_id]=821); Stand: 07.07.2016.
- Schneider, U., Stilling, G., Woltering, C. (2016): Zur regionalen Entwicklung der Armut – Ergebnisse nach dem Mikrozensus. In: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.) Zeit zu Handeln – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016
- Schopp, A. (2012): Wie können Ziele der EU und regionale Strategien verbunden werden? In: DIW Wochenbericht Nr. 5, S. 17-26
- Schröder, G. (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft. In: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 47. S. 200-207.
- Schulz, H.-D. (2013): Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung. In: W. Kufeld (Hrsg.): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung. Hannover, S. 143-163
- Schwan, G. (2013): Dimensionen zukünftiger Gerechtigkeit. In: Kellermann, C.; Meyer, H. (Hrsg.) (2013): Die gute Gesellschaft – soziale und demokratische Politik im 21. Jahrhundert. Suhrkamp Verlag, Berlin
- Sedmak, C. (2014): Gerechtigkeit – Vom Wert der Verhältnismäßigkeit, WBG Verlag, Darmstadt
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (2011): Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung. Deutsche Bischofskonferenz, Bonn
- Sennett, R. (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin: Siedler TB
- Sommer, B.; Welzer, H. (2014): Transformationsdesign. Wege in eine zukunftsfähigen Moderne. München.
- Stark am Standort Bayern (2010). Mit Wertschöpfungsexzellenz zum Unternehmenserfolg, Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, München

- Statistisches Bundesamt (Destatis)/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2016): Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Steiger, D. (2011): Lebensbedingungen und Lebenszufriedenheit und deren Messung im EU-SILC 2010. Dissertation, Universität Wien
- Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für ländliche Räume Wald und Fischerei, Sonderheft 367, Braunschweig
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung: veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung, 73(1). S. 5-16,
- Stiglitz, J. et al. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Spiller (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München
- Sträter, D. (1984): Disparitätenförderung durch großräumige Vorrangfunktionen oder Disparitätenausgleich durch endogene Entwicklungsstrategien? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, 42. Jg., 238-246.
- Sträter, D. (1997): Wirtschaftsstandort Bayern im Umbruch. Perspektiven einer arbeitsorientierten Strukturpolitik zur Entwicklung von Produktion und Dienstleistung in neuen Kooperationsformen, Düsseldorf/ München (Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung – N.F. 124/ IMU-Studien Bd. 24)
- Sträter, D. (2000): Medienwirtschaft und regionale Beschäftigung - Das Beispiel München. In: Krömmelbein, S.; Schmid, A. (Hrsg.): Globalisierung, Vernetzung und Erwerbsarbeit. Theoretische Zugänge und empirische Entwicklungen, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2000, S. 243-257
- Sträter, D. (2009): Bayern – Die Entwicklung von der Industriepolitik des Landes von der Inselwirtschaft zum Cluster. In: Leuchttürme aus dem Süden? Industriepolitik in Baden-Württemberg und Bayern in Zeiten der Globalisierung. Bericht der Konferenz vom 27. November 2008 in Berlin, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Sträter, D.; Biehler, H. (2012): Nachhaltig Arbeiten und Produzieren in Bayern. Bausteine einer aktiven und integrierten Industriepolitik. Industriepolitisches Gutachten, München, April
- Strubelt, W. (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenem Sinn der Zeit. In: Informationen zur Raumentwicklung
- StWG (1967): „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582),
- Tivig, T.; Frosch, K.; Kühntopf, S. (2008): Mapping Regional Demographic Change and Regional Demographic Location Risk in Europe. Final Report, ed. Rostock Center for the Study of Demographic Change, Rostock
- Tjaden, K.-H. (1979): Kapitalprozess und Territorialstruktur. In: Jüngst, P.; Schulze-Göbel, H.-J.; Wenzel, H.-J. (Hrsg.): Stadt und Gesellschaft – Sozioökonomische Aspekte von Stadtentwicklung. Kassel, (= Urbs et regio, Sonderband 13) S. 109-152

- Trautsch, M. (2016): Frankfurter Eltern wollen Schulplatz einklagen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung – Online, 04.06.2016. Abgerufen am 07.06.2016 unter: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/weiterfuehrende-schulen-frankfurter-eltern-wollen-schulplatz-einklagen-14268758.html>
- Tremmel, J. (2003): Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition. In: Tremmel, J. (Hrsg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. 2. Überarbeitete Auflage. München, S. 27-80.
- Tremmel, J. (2007): Generationengerechte Rentenpolitik. SRzG Studie 1/2007. Online verfügbar unter http://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2014/06/studie_1_2007_rentenpolitik.pdf (abgerufen am 25.01.2017).
- „Und wer fragt uns?“ Schule und die Lebenswelten von Jugendlichen. Netzwerk Bildung. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) o.O., O.J.;
- Vahsen, F. (2015): Gesellschaftlicher Wandel – Leben in der Postmoderne. In: Freericks, R., Brinkmann, D. (Hrsg.): Handbuch Freizeitsoziologie. Springer Fachmedien, Wiesbaden. S. 29 - 54
- Väth, Werner (1980): Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Königstein
- Volkert, J. (2014): Der Capability-Approach als gesellschaftlicher Analyserahmen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability Approach im Fortschrittsforum. S. 8-19
- Voß, G. G. (1998): Die Entgrenzung von Arbeit und Arbeitskraft. Eine subjektorientierte Interpretation des Wandels der Arbeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. Jg. (H. 3), S. 473-487
- Wäber, S.; von Roncador, T. (2013): Bruttoinlandsprodukt in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns 2000 bis 2011. In: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.): Bayern in Zahlen. Ausgabe 11/2013. S. 676 – 683
- Wackernagel, M.; Rees, W. (1997): Der ökologische Fußabdruck. Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt. Birkhäuser Verlag, Basel
- Wierer, E.; Stauske, J. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Wilkinson, R.; Pickett, K. (2010): Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Haffmans & Tolkemitt, Berlin
- Wintergerst, T. (2015): Nachhaltige Nachbarschaftshilfe. Solidarische Tauschwelten für das Alter. In: Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München, S. 37 – 46.
- Wolter, O. (2001): Monitoring und Controlling Nachhaltiger Raumentwicklung. Konzept für Gemeinden im Kanton Thurgau. Nachdiplomarbeit im Rahmen des Nachdiplomstudiums in Raumplanung. ETH Zürich, Zürich.
- Wrede, M. (2012): Soziale und regionale Disparitäten. In: Sozialer Fortschritt 8/2012, S. 197-202
- Wrede, M. (2015): Akzeptanz der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. Review of Regional Research, February 2015, Volume 35, Issue 1, S. 103-119
- Zeh, Janina (2012): Prekäre Beschäftigung. Working Paper SW 2012-1 der Professur für Soziologie des sozialen Wandels, Fachbereich Sozialökonomie, Hamburg: Universität Hamburg;

Online-Quellen

<https://www.eap.bayern.de/informationen/leistungsbeschreibung/655202119433>, letzter Zugriff: 03.01.2017

<http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/LinksUebersicht.asp>, letzter Zugriff: 20.12.2016

<http://www.who.int/en/>, letzter Zugriff: 27.12.2016

<http://ec.europa.eu/eurostat/de/>, letzter Zugriff: 27.12.2016

<http://apps.mannheim.de/urbanaudit/strukturdatenatlas/>, letzter Zugriff: 27.12.2016

Übersicht: INKAR Indikatoren zu „Gleichwertige Arbeitsbedingungen“

Arbeitslosigkeit

Indikatoren zur Arbeitslosigkeit - allgemein

Indikator: **Arbeitslosenquote:** Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{alle zivile Erwerbspersonen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Bezug sind die zivilen Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose). Sie werden auf der Basis der Volkszählung und des Mikrozensus geschätzt. Mit dem Berichtsjahr 2009 erfolgte seitens der BA die Umstellung auf die international vergleichbare Basis aller zivilen Erwerbspersonen; bis 2008 wurde die Arbeitslosenquote nur auf die abhängigen Erwerbspersonen bezogen. Die Arbeitslosenquoten von 1995 bis 2008 konnten auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen rückgerechnet werden.

Indikator: **Arbeitslosigkeit:** Anteil der Arbeitslosen an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{E } 15\text{-}65 \text{ Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Ausmaß der Erwerbslosigkeit bezogen auf die erwerbsfähige Bevölkerung.

Indikator: **Entwicklung** Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in %
Algorithmus: $(\text{Arbeitslose } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Arbeitslose } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Arbeitslose } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Ausmaß der Erwerbslosigkeit bezogen auf die erwerbsfähige Bevölkerung.

Indikator: **Veränderung** Arbeitslosenquote: Veränderung der Arbeitslosenquote in %-Punkten
Algorithmus: $(\text{Arbeitslose } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle / \text{alle zivilen Erwerbspersonen } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle \times 100) - (\text{Arbeitslose } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle / \text{alle zivilen Erwerbspersonen } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100)$
Interpretation: Bezug sind die Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose). Sie werden auf der Basis der Volkszählung und des Mikrozensus geschätzt.

Diese vier Indikatoren der Arbeitslosigkeit gibt es auch differenziert nach den Geschlechtern „Frauen“ und „Männer“.

Zusätzlich wird der Indikator „Anteil arbeitslose Frauen/Männer“ ausgewiesen:

Indikator: **Anteil arbeitslose Frauen:** Anteil der arbeitslosen Frauen an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose Frauen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Es besteht die Tendenz zur Unterschätzung der männlichen Arbeitslosigkeit durch einen hohen Anteil ‚stiller Reserve‘, d.h. nicht beim Arbeitsamt gemeldeter Arbeitsnachfrage. Der dennoch hohe Anteil der Frauen an den Arbeitslosen ist zudem an der geringeren Erwerbsbeteiligung der Frauen zu gewichten.

Indikator: **Anteil arbeitslose Männer:** Anteil der arbeitslosen Männer an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\text{Arbeitslose Männer } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$
Interpretation: Ausmaß der Betroffenheit erwerbsfähiger Männer von Arbeitslosigkeit.

Dieser dient der Abschätzung der geschlechterdifferenzierten Arbeitslosigkeit, die aufgrund der ‚Stillen Reserve‘ unter- bzw. überschätzt werden kann.

Indikatoren zur Struktur der Arbeitslosigkeit

Indikator: **Anteil arbeitslose Ausländer:** Anteil der arbeitslosen Ausländer an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Ausländer} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 100$
Interpretation: Ein überproportionaler Anteil der arbeitslosen Ausländer an den Arbeitslosen ist an der hohen Erwerbsbeteiligung der Ausländer zu messen.

Indikator: Ausländische Arbeitslose: Arbeitslose Ausländer je 1.000 Ausländer **im erwerbsfähigen Alter**

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Ausländer} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Ausländer} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 1.000$
Interpretation: Überproportional hohe Ausländerarbeitslosigkeit ist an der hohen Erwerbsbeteiligung der Ausländer zu messen.

Indikator: **Entwicklung** ausländische Arbeitslose: Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Ausländer in %

Algorithmus: $(\text{Arbeitslose Ausländer} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{arbeitslose Ausländer} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Arbeitslose Ausländer} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle * 100$

Interpretation: Ein überproportionaler Anteil der arbeitslosen Ausländer an den Arbeitslosen ist an der hohen Erwerbsbeteiligung der Ausländer zu messen

Die drei Indikatoren für die Arbeitslosigkeit von Ausländern liegt auch in der Differenzierung nach Geschlechtern (Frauen/ Männer vor)

Indikatoren Arbeitslose nach Qualifikationsstufen

Indikator: Anteil Arbeitslose **ohne Ausbildung:** Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose ohne Berufsausbildung} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 100$

Interpretation: Fast zwei Drittel der jüngeren sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss sind Männer. Zugleich weisen Beschäftigte ohne Berufsabschluss eine hohe Teilzeitquote auf. Ihre Beschäftigungsverhältnisse unterliegen einer deutlich höheren Fluktuation als die von Fachkräften.

Indikator: Anteil Arbeitslose mit Anforderungsniveau **Experte:** Anteil Arbeitslose Anforderungsniveau Experte an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Anforderungsniveau Experte} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. **Experte** = Hoch komplexe Tätigkeiten: Sehr hohes Kenntnis- und Fertigniveau, Leitungs- und Führungsaufgaben; mindestens vierjährige Hochschulausbildung oder entsprechende Berufserfahrung. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikator: Anteil Arbeitslose mit Anforderungsniveau **Spezialist:** Anteil Arbeitslose Anforderungsniveau Spezialist an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Anforderungsniveau Spezialist} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. **Spezialist** = Komplexe Spezialistentätigkeit: Spezialkenntnisse und -Fertigkeiten, gehobene Fach- und Führungsaufgaben; Meister- oder Techniker Ausbildung oder gleichwertiger Fachschul- oder Hochschulabschluss. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikator: Anteil Arbeitslose mit Anforderungsniveau **Fachkraft:** Anteil Arbeitslose Anforderungsniveau Fachkraft an den Arbeitslosen in %

Algorithmus: $\text{Arbeitslose Anforderungsniveau Fachkraft} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle * 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. **Fachkraft** = Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten: Fundierte Fachkenntnisse und Fertigkeiten; Abschluss einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder vergleichbare Qualifikation. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikator: Anteil Arbeitslose mit Anforderungsniveau **Helfer:** Anteil Arbeitslose Anforderungsniveau Helfer an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\frac{\text{Arbeitslose Anforderungsniveau Helfer} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle}{\text{Arbeitslose insgesamt} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 100$
Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. **Helfer** = Helfer- und Anlern-tätigkeiten: Einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten; kein formaler beruflicher Bildungsabschluss oder einjährige (geregelt) Berufsausbildung. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikatoren zur Arbeitslosigkeit jüngerer Menschen unter 25 Jahren

Indikator: **Arbeitslosenquote Jüngere:** Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den zivilen Erwerbspersonen unter 25 Jahre in %
Algorithmus: $\frac{\text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre}}{\text{zivile Erwerbspersonen} \text{ -< 25 Jahre}} \times 100$
Interpretation: Bezug sind die jüngeren Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose) unter 25 Jahre. Sie werden auf der Basis der Volkszählung und des Mikrozensus geschätzt. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.

Indikator: **Anteil jüngere Arbeitslose:** Anteil der Arbeitslosen unter 25 Jahren an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\frac{\text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre}}{\text{Arbeitslose}} \times 100$
Interpretation: Ausmaß der Arbeitslosigkeit junger Erwerbspersonen. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.

Indikator: **Jüngere Arbeitslose:** Arbeitslose unter 25 Jahren je 1.000 Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren
Algorithmus: $\frac{\text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre}}{\text{Einwohner 15 -< 25 Jahre}} \times 1.000$
Interpretation: Ausmaß der Betroffenheit junger Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.

Indikator: **Entwicklung jüngere Arbeitslose:** Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen unter 25 Jahren in %
Algorithmus: $\frac{(\text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle)}{\text{Arbeitslose} \text{ -< 25 Jahre} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle} \times 100$
Interpretation: Ausmaß der Betroffenheit junger Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit. Hinweis auf mangelhafte schulische und betriebliche Ausbildung.

Die vier Indikatoren (Anteil der jüngeren Arbeitslosen an den Erwerbspersonen und den Einwohnern ihrer Altersstufe sowie an allen Arbeitslosen und die Entwicklung der Zahl der jüngeren Arbeitslosen) liegen auch in der **Differenzierung nach Geschlechtern** (Frauen/ Männer) vor.

Ferner liegen die gleichen Indikatoren auch zur Messung der **Arbeitslosigkeit von Älteren** (55 Jahre und älter) vor.

Indikatoren Langzeitarbeitslosigkeit

Indikator: Langzeitarbeitslose Anteil der Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, an den Arbeitslosen in %
Algorithmus: $\frac{\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos,} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle}{\text{Arbeitslose} \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 100$
Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Indikator: Entwicklung Langzeitarbeitslose Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen, 1 Jahr und länger arbeitslos, in %
Algorithmus: $\frac{(\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos} \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle)}{\text{Arbeitslose, 1 Jahr und länger arbeitslos} \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle} \times 100$

Interpretation: Hinweis auf strukturelle Arbeitslosigkeit.

Beide Indikatoren zur Ermittlung der Langzeitarbeitslosigkeit liegen auch in der Differenzierung **nach Geschlechtern** (Frauen/ Männer) vor.

Beschäftigung und Erwerbstätigkeit

Indikatoren zur Struktur von Beschäftigung und Erwerbstätigkeit

Indikator: **Beschäftigtenquote:** SV Beschäftigte am Wohnort je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte am Wohnort } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ 15 -< 65 Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Beschäftigung bezogen auf alle Erwerbsfähigen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (Arbeiter und Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in gesetzlicher Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind), also ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen, geringfügig Beschäftigten. Insgesamt werden damit nur rund 70% aller Erwerbstätigen erfasst. Trotz dieser Einschränkung werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Maß der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze verwendet. Es handelt sich um SV Beschäftigte am Wohnort.

Indikator: **Entwicklung Beschäftigte:** Entwicklung der Zahl der SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $(SV \text{ Beschäftigte } < \text{aktueller Zeitpunkt} > - SV \text{ Beschäftigte } < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Ausgangszeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Interpretation Beschäftigtenquote)

Beide Indikatoren liegen auch in der Differenzierung nach Geschlechtern (Frauen/Männer) vor.

Ferner gibt es den Indikator

Indikator: **Anteil weibliche Beschäftigte:** Anteil der weiblichen SV Beschäftigten an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Frauen } < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Beschäftigung von Frauen bezogen auf alle Beschäftigten. Hoher von Teilzeitarbeit. Untererfassung der weiblichen Erwerbstätigkeit durch Nichtberücksichtigung sog. 'geringfügig' Beschäftigter und mithelfender Familienangehöriger, die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Interpretation Beschäftigtenquote).

Ausgewählte Beschäftigungsgruppen: Jüngere, Ältere, Ausländer

Indikator: **Verhältnis junge zu alten Erwerbsfähigen:** Verhältnis junge (15-<20J) zu alten (60-<65J) Erwerbsfähigen in %

Algorithmus: $E \text{ 15 bis unter 20 Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100 / E \text{ 60 bis unter 65 Jahre } < \text{Zeitpunkt} >$

Interpretation: Hinweis auf das in einer Region vorhandene Potenzial an Nachwuchskräften. Wert > 100: Mehr jüngere als ältere Erwerbsfähige. Indikator sagt nichts über die Ausstattung mit Arbeitsplätzen aus

Indikator: **Anteil jüngere Beschäftigte:** Anteil der SV Beschäftigten **von 15 bis unter 30 Jahre** an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte 15 bis unter 30 Jahre } < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Beschäftigung von jungen Erwachsenen (15 bis unter 30 J.) bezogen auf alle Beschäftigten. Hoher Anteil ist ein Hinweis auf eher 'junge' Beschäftigtenstruktur und Maß für potenzielle Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (Arbeiter und Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in gesetzlicher Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind), also ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen, geringfügig Beschäftigten. Insgesamt werden damit nur rund 70% aller

Erwerbstätigen erfasst. Trotz dieser Einschränkung werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Maß der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze verwendet. Es handelt sich um SV Beschäftigte am **Arbeitsort**.

Indikator: **Jüngere Beschäftigte:** SV Beschäftigte im Alter von 15 bis unter 30 Jahre je 1.000 Einwohner dieser Altersgruppe

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte } 15 \text{ bis unter } 30 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ } 15 \text{ -} < 30 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 1.000$

Interpretation: Hoher Anteil ist ein Hinweis auf eher ‚junge‘ Beschäftigtenstruktur und Maß für potenzielle Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Interpretation unter Anteil jüngere Beschäftigte)

Indikator: **Entwicklung jüngere Beschäftigte:** Entwicklung der Zahl der SV Beschäftigten von 15 bis unter 30 Jahren in %

Algorithmus: $(SV \text{ Beschäftigte } 15 \text{ -} < 30 \text{ Jahre } < \text{aktueller Zeitpunkt} > - SV \text{ Beschäftigte } 15 \text{ -} < 30 \text{ Jahre } < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / SV \text{ Beschäftigte } 15 \text{ -} < 30 \text{ Jahre } < \text{Ausgangszeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Beschäftigung von jungen Erwachsenen (15 bis unter 30 J.) bezogen auf alle Beschäftigten. Hoher Anteil ist ein Hinweis auf eher ‚junge‘ Beschäftigtenstruktur und Maß für potenzielle Ressourcen auf dem Arbeitsmarkt. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Interpretation unter Anteil jüngere Beschäftigte)

Die Indikatoren „Anteil jüngere Beschäftigte“, „Jüngere Beschäftigte“ und „Entwicklung jüngere Beschäftigte“ liegen auch für

- Anteil ältere Beschäftigte,
- Ältere Beschäftigte und
- Entwicklung ältere Beschäftigte (55 Jahre und älter) vor.

Die Indikatoren „Anteil jüngere/ältere Beschäftigte“ und „Entwicklung jüngere/ältere Beschäftigte“ liegen auf als Indikatoren für

- Anteil ausländische Beschäftigte und
- Entwicklung ausländische Beschäftigte vor

Ferner gibt es den Indikator **Beschäftigtenquote Ausländer** (wie Beschäftigtenquote Frauen):

Indikator: **Beschäftigtenquote Ausländer:** SV beschäftigte Ausländer je 100 erwerbsfähige Ausländer

Algorithmus: $SV \text{ beschäftigte Ausländer } < \text{Zeitpunkt} > / \text{Ausländer } 15 \text{ -} < 65 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Erwerbstätigkeit ausländischer Einwohner bezogen auf die Erwerbsfähigen dieser Bevölkerungsgruppe. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Indikator Anteil jüngere Beschäftigte).

Indikatoren Teilzeitbeschäftigung

Indikator: **Quote Teilzeitbeschäftigte:** SV Beschäftigte (Teilzeit) je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte (Teilzeit) } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ } 15 \text{ -} < 65 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung bezogen auf alle Erwerbsfähigen. Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse sind nach wie vor durch hohe Frauenanteile charakterisiert. Dann möglicherweise Hinweis auf ‚moderne‘ Strukturbedingungen (Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben). Wachsende Zahl von Teilzeitbeschäftigten, die eine Vollzeitbeschäftigung anstreben. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (Arbeiter und Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in gesetzlicher Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind), also ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen, geringfügig Beschäftigten. Insgesamt werden damit nur rund 70% aller Erwerbstätigen erfasst. Trotz dieser Einschränkung werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Maß der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze verwendet. Es handelt sich um SV Beschäftigte am Arbeitsort.

Indikator: **Anteil** Teilzeitbeschäftigte: Anteil der SV Beschäftigten (Teilzeit) an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte (Teilzeit)} < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Werte für 2013 zum 31. Dezember statt zum 30. Juni und nach Klassifikation der Berufe 2010; daher eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren. Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung bezogen auf alle Erwerbsfähigen. Weitere Interpretation siehe oben.

Indikator: Quote **weibliche** Teilzeitbeschäftigte: Weibliche SV Beschäftigte (Teilzeit) je 100 weibliche Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $Weibl. \text{ SV Beschäftigte (Teilzeit)} < \text{Zeitpunkt} > / \text{weibl. E } 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Interpretation siehe oben.

Indikator: Quote **männliche** Teilzeitbeschäftigte: Männliche SV Beschäftigte (Teilzeit) je 100 männliche Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $Männl. \text{ SV Beschäftigte (Teilzeit)} < \text{Zeitpunkt} > / \text{männl. E } 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Interpretation siehe oben.

Indikator: **Erwerbsquote:** Erwerbspersonen je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $\text{zivile Erwerbspersonen} < \text{Zeitpunkt} > / \text{E } 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Die Erwerbsquote misst das regionale Angebot an Arbeitskräften (Erwerbstätige + Arbeitslose), d.h. das zur Verfügung stehende Potenzial, bezogen auf die Erwerbsfähigen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit internationalen Quoten wird die Erwerbsquote auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre bezogen, auch wenn sich durch verlängerte Ausbildungszeiten und verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die tatsächliche Lebensarbeitszeit verringert hat.

Der Indikator Erwerbsquote ist auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer)

Indikator: **Entwicklung Erwerbspersonen:** Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen in %

Algorithmus: $(\text{zivile Erwerbspersonen} < \text{aktueller Zeitpunkt} > - \text{zivile Erwerbspersonen} < \text{Ausgangszeitpunkt} >) / \text{zivile Erwerbspersonen} < \text{Ausgangszeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Die Erwerbsquote misst das regionale Angebot an Arbeitskräften (Erwerbstätige + Arbeitslose), d.h. das zur Verfügung stehende Potenzial. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit internationalen Quoten wird die Erwerbsquote auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre bezogen, auch wenn sich durch verlängerte Ausbildungszeiten und verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die tatsächliche Lebensarbeitszeit verringert hat.

Der Indikator Entwicklung Erwerbspersonen gibt es ferner differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer)

Indikator: **Erwerbstätigenquote:** Erwerbstätige je 100 Einwohner der arbeitsfähigen Bevölkerung (15 Jahre und älter)

Algorithmus: $\text{Erwerbstätige} < \text{Zeitpunkt} > / \text{E } 15 \text{ Jahre und älter} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Erwerbstätige sind Personen, die während der Referenzwoche einer Beschäftigung nachgegangen sind, für die sie ein Entgelt in Form von Lohn oder sonstigen Einkünften erhalten haben, einschließlich derjenigen, die in einem Arbeitsverhältnis standen, aber vorübergehend vom Arbeitsplatz abwesend waren. Eingeschlossen sind auch mithelfende Familienangehörige. Aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit wird die Erwerbstätigenquote auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) bezogen, auch wenn sich durch verlängerte Ausbildungszeiten bzw. verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die tatsächliche Lebensarbeitszeit verringert hat.

Der Indikator Erwerbstätigenquote gibt es ferner differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer)

Indikator: **Erwerbstätigenbesatz:** Erwerbstätige je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter
Algorithmus: $\text{Erwerbstätige} <\text{Zeitpunkt}> / \text{E } 15 - < 65 \text{ Jahre } <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Erwerbstätige nach ESGV 2010; Klassifikation der Wirtschaftszweige 2010. Erwerbstätige sind Personen, die während der Referenzwoche einer Beschäftigung nachgegangen sind, für die sie ein Entgelt in Form von Lohn oder sonstigen Einkünften erhalten haben, einschließlich derjenigen, die in einem Arbeitsverhältnis standen, aber vorübergehend vom Arbeitsplatz abwesend waren. Eingeschlossen sind auch mithelfende Familienangehörige. Aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit wird die Erwerbstätigenquote auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) bezogen, auch wenn sich durch verlängerte Ausbildungszeiten bzw. verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die tatsächliche Lebensarbeitszeit verringert hat.

Indikator: **Veränderung Erwerbstätigenbesatz**
Algorithmus: $\text{Erwerbstätige} / \text{E } 15-65 \text{ Jahre } <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{Erwerbstätige} / \text{E } 15-65 \text{ Jahre } <\text{Ausgangszeitpunkt}>$
Interpretation: s. Erwerbstätigenbesatz

Indikator: **Erwerbstätigendichte:** Erwerbstätige je km²
Algorithmus: $\text{Erwerbstätige} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Fläche in km}^2 <\text{Zeitpunkt}>$
Interpretation: s. Interpretation Erwerbstätigenbesatz. Eingeschlossen sind auch mithelfende Familienangehörige. Erwerbstätige insgesamt (alle NACE-Wirtschaftszweige, NACE Rev. 2)

Indikator: **Entwicklung Erwerbstätige:** Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in %
Algorithmus: $(\text{Erwerbstätige} <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{Erwerbstätige} <\text{Ausgangszeitpunkt}>) / \text{Erwerbstätige} <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: s. Interpretation Erwerbstätigendichte

Indikator: **Selbständige:** Selbständige je 1.000 Erwerbstätige
Algorithmus: $\text{Selbständige} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Erwerbstätige} >\text{Zeitpunkt}> \times 1.000$
Interpretation: Selbständige sind Personen, die keine abhängige Beschäftigung, sondern eine selbständige Tätigkeit ausüben. Sie können im Gegensatz zu nicht selbständigen Arbeitnehmern Arbeitszeit, -ort, -umfang, Art und Reihenfolge der Arbeit frei bestimmen. Die meisten Selbständigen unterliegen nicht der Versicherungspflicht, können im Rahmen bestimmter Fristen aber auf Antrag versicherungspflichtig werden.

Indikator: **Entwicklung Selbständige:** Entwicklung der Zahl der Selbständigen in %
Algorithmus: $(\text{Selbständige} <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{Selbständige} <\text{Ausgangszeitpunkt}>) / \text{Selbständige} <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: s. Interpretation Selbständige

Indikatoren zur beruflichen Qualifikation der Beschäftigten

Indikator: **Anteil Beschäftigte ohne Berufsabschluss:** Anteil der SV Beschäftigten ohne Berufsabschluss an den SV Beschäftigten in %
Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte ohne Berufsabschluss} <\text{Zeitpunkt}> / \text{SV Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: SV Beschäftigte am Arbeitsort nach Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010), eingeschränkte Vergleichbarkeit mit Vorjahren. - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (Arbeiter und Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in gesetzlicher Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind), also ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen, mithelfenden Familienangehörigen, geringfügig Beschäftigten. Insgesamt werden damit nur 65-85 % aller Erwerbstätigen erfasst. Trotz dieser Einschränkung werden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Maß der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze verwendet.

Indikator: **Quote Beschäftigte ohne Berufsabschluss:** SV Beschäftigte ohne Berufsabschluss je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter
Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte ohne Berufsabschluss} <\text{Zeitpunkt}> / \text{E } 15 - < 65 \text{ Jahre } <\text{Zeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: SV Beschäftigte am Arbeitsort nach Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010), eingeschränkte Vergleichbarkeit mit Vorjahren. - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte = (s. Interpretation Quote)

Der Indikator „Quote Beschäftigte **ohne** Berufsabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil Beschäftigte mit Berufsabschluss:** Anteil der SV Beschäftigten mit Berufsabschluss an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte mit Berufsabschluss } < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Quote Beschäftigte mit Berufsabschluss: SV Beschäftigte mit Berufsabschluss je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte mit Berufsabschluss } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ 15 -} < 65 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. oben

Der Indikator „Quote Beschäftigte **mit** Berufsabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss:** SV Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss } < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Quote Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss:** SV Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ 15 -} < 65 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. oben

Der Indikator „Quote Beschäftigte mit **akademischem** Berufsabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil Beschäftigte mit Anforderungsniveau Experte:** SV Beschäftigte Anforderungsniveau Experte je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Experte } < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. Experte = Hoch komplexe Tätigkeiten: Sehr hohes Kenntnis- und Fertigkeiteniveau, Leitungs- und Führungsaufgaben; mindestens vierjährige Hochschulausbildung oder entsprechende Berufserfahrung. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikator: **Quote Beschäftigte mit Anforderungsniveau Experte:** Anteil SV Beschäftigte Anforderungsniveau Experte an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Experte } < \text{Zeitpunkt} > / E \text{ 15 -} < 65 \text{ Jahre } < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. Interpretation Anteil

Der Indikator „Quote Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Experte**“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil Beschäftigte mit Anforderungsniveau Spezialist:** SV Beschäftigte Anforderungsniveau Spezialist je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Spezialist} < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. Spezialist = Komplexe Spezialistentätigkeit: Spezialkenntnisse und -Fertigkeiten, gehobene Fach- und Führungsaufgaben; Meister- oder Techniker Ausbildung oder gleichwertiger Fachschul- oder Hochschulabschluss. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist

Indikator: **Quote** Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Spezialist:** Anteil SV Beschäftigte Anforderungsniveau Spezialist an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Spezialist} < \text{Zeitpunkt} > / E 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. Interpretation Anteil

Der Indikator „Quote Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Spezialist**“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil** Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Fachkraft:** SV Beschäftigte Anforderungsniveau Fachkraft je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Fachkraft} < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. Fachkraft = Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten: Fundierte Fachkenntnisse und Fertigkeiten; Abschluss einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder vergleichbare Qualifikation. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist

Indikator: **Quote** Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Fachkraft:** Anteil SV Beschäftigte Anforderungsniveau Fachkraft an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Fachkraft} < \text{Zeitpunkt} > / E 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. Interpretation Anteil.

Der Indikator „Quote Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Fachkraft**“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikator: **Anteil** Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Helfer:** SV Beschäftigte Anforderungsniveau Helfer je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Helfer} < \text{Zeitpunkt} > / SV \text{ Beschäftigte} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: Anforderungsniveaus nach Klassifikation der Berufe 2010. Helfer = Helfer- und Anlertätigkeiten: Einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten; kein formaler beruflicher Bildungsabschluss oder einjährige (geregelt) Berufsausbildung. Summe der Anteile ergibt <100%, weil die Kategorie „keine Angabe“ nicht in die Berechnung einbezogen ist.

Indikator: **Quote** Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Helfer:** Anteil SV Beschäftigte Anforderungsniveau Helfer an den SV Beschäftigten in %

Algorithmus: $SV \text{ Beschäftigte Anforderungsniveau Helfer} < \text{Zeitpunkt} > / E 15 - < 65 \text{ Jahre} < \text{Zeitpunkt} > \times 100$

Interpretation: s. Interpretation Anteil

Der Indikator „Quote Beschäftigte mit Anforderungsniveau **Helfer**“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor

Indikatoren für atypische Beschäftigung

Indikator: **Quote Minijobs (ausschließlich):** Geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschließlich) **je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter**

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> / E 15-<65 \text{ Jahre} <\text{Zeitpunkt}> \times 1.000$

Interpretation: Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteigt (SGB IV, SGB III, darüber Niedriglohn-Job). Der Arbeitnehmer ist nach § 8 I Nr.1 SGB IV bis zu dieser Grenze von der Sozialversicherung befreit. Eine Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit besteht seit dem 01.04.2003 nicht mehr. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt auch dann vor, wenn es sich hierbei um die erste Nebentätigkeit handelt. Mehrere geringfügig entlohnte Beschäftigungen werden aber zusammengerechnet. Eine Beschäftigung, die zur Berufsausbildung ausgeübt wird, ist - auch wenn ein Verdienst unter 450 EUR erzielt wird - keine geringfügig entlohnte Beschäftigung. Seit 01.01.2013: 450€

Indikator: **Entwicklung Minijobs (ausschließlich):** Entwicklung der Zahl der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten (ausschließlich) in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschl.)} <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschl.)} <\text{Ausgangszeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschl.)} <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Anteil Minijobs an den Beschäftigungsverhältnissen:** Anteil der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten **an den privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen in %**

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte} / (\text{geringfügig entlohnte Beschäftigte} + \text{SV Beschäftigte}) <\text{Zeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: s. Interpretation Quote

Indikator: **Anteil Minijobs (ausschließlich) an den Beschäftigungsverhältnissen:** Anteil der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten (ausschließlich) **an den privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen in %**

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschl.)} / (\text{geringfügig entlohnte Beschäftigte} + \text{SV Beschäftigte}) \times 100$

Interpretation: s. Interpretation oben

Indikator: **Anteil Minijobs (ausschließlich) an geringfügig Beschäftigten:** Anteil der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten (ausschließlich) **an den geringfügig entlohn-ten Beschäftigten in %**

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte (ausschließlich)} <\text{Zeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: s. Interpretation oben

Der Indikator „Anteil Minijobs“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: **Anteil Minijobs (Nebenverdienst) an den Beschäftigungsverhältnissen:** Anteil der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten **im Nebenjob** an den privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte (Nebenjob)} <\text{aktueller Zeitpunkt}> / (\text{geringfügig entlohnte Beschäftigte} + \text{SV Beschäftigte}) <\text{Zeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: s. Interpretation oben

Indikator: **Entwicklung Minijobs (Nebenverdienst):** Entwicklung der Zahl der geringfügig entlohn-ten Beschäftigten im Nebenjob in %

Algorithmus: $\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte im Nebenjob} <\text{aktueller Zeitpunkt}> - \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte im Nebenjob} <\text{Ausgangszeitpunkt}> / \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte im Nebenjob} <\text{Ausgangszeitpunkt}> \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Anteil Minijobs (Nebenverdienst):** Anteil der geringfügig entlohten Beschäftigten im Nebenjob an den geringfügig entlohten Beschäftigten in %
Algorithmus: Geringfügig entlohnte Beschäftigte im Nebenjob <Zeitpunkt> / geringfügig entlohnte Beschäftigte <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: s. oben.

Indikator: **Entwicklung geringfügig entlohnter** Beschäftigter: Entwicklung der Zahl der geringfügig entlohten Beschäftigten in %
Algorithmus: (Geringfügig entlohnte Beschäftigte <aktueller Zeitpunkt> - geringfügig entlohnte Beschäftigte <Ausgangszeitpunkt>) / geringfügig entlohnte Beschäftigte <Ausgangszeitpunkt> x 100
Interpretation: s. oben

Indikator: **Aufstocker:** Anteil erwerbstätiger ALG II-Bezieher an den Leistungsberechtigten in %
Algorithmus: Erwerbstätige ALG II-Bezieher <Zeitpunkt> / erwerbsfähige Leistungsberechtigte <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: In den meisten Fällen handelt es sich um die Aufstockung von Arbeitslosengeld II durch Erwerbsarbeit und nicht umgekehrt die Aufstockung des Lohnes einer Vollzeitbeschäftigung. Erwerbstätige sind Arbeitnehmer oder Selbständige.

Indikator: **Kurzarbeiter:** Anteil Kurzarbeiter an den SV Beschäftigten in %
Algorithmus: Von Kurzarbeit betroffene SV Beschäftigte <Zeitpunkt September> / SV Beschäftigte <Zeitpunkt> x 1000
Interpretation: Zeitlich befristete Maßnahme zur Beschäftigungssicherung bzw. Vermeidung von Entlassungen in Betrieben. Der Arbeitgeber hat dadurch die Möglichkeit, schnell auf vorübergehende negative Veränderungen am Markt zu reagieren

Indikator: **Unterbeschäftigung:** Unterbeschäftigte je 100 Erwerbspersonen
Algorithmus: Unterbeschäftigte <Zeitpunkt> / Erwerbspersonen x 100
Interpretation: Personen, die als arbeitssuchend gemeldet sind und durch Instrumente der Arbeitsmarktpolitik eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt haben.

Indikatoren atypischer Beschäftigung von Beschäftigten 65 Jahre und älter

Indikator: Geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre: **Anteil** der geringfügig entlohten Beschäftigten 65 Jahre und älter **an den geringfügig entlohten** Beschäftigten in %
Algorithmus: Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter <Zeitpunkt> / geringfügig entlohnte Beschäftigte <Zeitpunkt> x 100
Interpretation: Hinweis auf Notwendigkeit der Aufstockung der Rente/Pension. Ein gewisser Teil der älteren Minijobber geht aber auch freiwillig einer Erwerbstätigkeit nach. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 450 Euro nicht übersteigt (SGB IV, SGB III, darüber Niedriglohn-Job). Der Arbeitnehmer ist nach § 8 I Nr.1 SGB IV bis zu dieser Grenze von der Sozialversicherung befreit. Eine Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit besteht seit dem 01.04.2003 nicht mehr. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt auch dann vor, wenn es sich hierbei um die erste Nebentätigkeit handelt. Mehrere geringfügig entlohnte Beschäftigungen werden aber zusammengerechnet. Eine Beschäftigung, die zur Berufsausbildung ausgeübt wird, ist - auch wenn ein Verdienst unter 450 EUR erzielt wird - keine geringfügig entlohnte Beschäftigung. : In der Kategorie „geringfügig Beschäftigte 65 Jahre und älter“ sind auch die erfasst, deren Alter nicht zuzuordnen ist.

Der Indikator „Geringfügig Beschäftigte 65 Jahre und älter“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: **Entwicklung** geringfügig entlohnter Beschäftigte über 65 Jahre: Entwicklung geringfügig entlohnter Beschäftigte über 65 Jahre in %

Algorithmus: $\frac{\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter } \langle \text{aktueller Zeitpunkt} \rangle - \text{geringfügig entlohnte Beschäftigte im 65 Jahre und älter } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle}{\text{geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle} \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Quote** geringfügig Beschäftigte über 65 Jahre: Anteil der geringfügig entlohnten Beschäftigten 65 Jahre und älter an den Einwohnern im Alter von 65 bis unter 75 Jahren in %

Algorithmus: $\frac{\text{Geringfügig entlohnte Beschäftigte 65 Jahre und älter } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle}{E \text{ 65-} \langle 75 \text{ Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikatoren zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzwanderung

Indikator: **Bildungswanderer:** Binnenwanderungssaldo der Einwohner **von 18 bis unter 25 Jahren** je 1.000 Einwohner der Altersgruppe

Algorithmus: $\frac{(\text{Zuzüge} - \text{Fortzüge der 18-} \langle 25 \text{-jährigen innerhalb der Bundesrepublik } \langle \text{Zeitraum} \rangle) / E \text{ 18-} \langle 25 \text{ Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 1.000$

Interpretation: Näherungsmaß für schulische und berufliche Ausbildungswanderung bzw. entsprechende Disparitäten. Ausprägungen werden deutlich durch die Hochschulstandorte geprägt. Durch unterschiedliche Handhabung von Haupt- und Nebenwohnsitzen ist die Vergleichbarkeit teilweise erschwert. Die Salden werden aus den Zu- und Abgängen während des angegebenen Zeitraums gebildet und auf die Endbevölkerung dieses Zeitraums bezogen. Die Zuverlässigkeit der Wanderungssalden wird durch die Untererfassung bei den An- und Abmeldungen beeinträchtigt. Es können örtliche bzw. regionale Verzerrungen auftreten: Aus- und Übersiedler bzw. Asylbewerber werden in den zentralen Aufnahmestellen der 'Anlaufregionen' als Außenwanderungsgewinne erfasst, während die anschließenden Fortzüge aus den Aufnahmeorten bzw. -regionen als Binnenwanderungsverluste registriert werden. Diese Diskrepanz (extrem hohe positive Außenwanderungssalden, extrem hohe negative Binnenwanderungssalden) gilt besonders u.a. für die Landkreise Freudenstadt, Göttingen, Osnabrück, Ostprignitz-Ruppin, Fürth und Rastatt und sollte bei der Interpretation der Indikatoren berücksichtigt werden. Nur An- und Abmeldungen mit Hauptwohnsitz.

Der Indikator „Bildungswanderer“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: **Arbeitsplatzwanderer:** Binnenwanderungssaldo der Einwohner **von 25 bis unter 30 Jahren** je 1.000 Einwohner der Altersgruppe

Algorithmus: $\frac{(\text{Zuzüge} - \text{Fortzüge der 25-} \langle 30 \text{-jährigen innerhalb der Bundesrepublik } \langle \text{Zeitraum} \rangle) / E \text{ 25-} \langle 30 \text{ Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 1.000$

Interpretation: s. Bildungswanderer

Der Indikator „Arbeitsplatzwanderer“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikatoren zur beruflichen Ausbildung

Indikator: **Berufsschüler:** Schüler an Berufsschulen **je 1.000 Einwohner**

Algorithmus: $\frac{\text{Berufsschüler } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle}{E \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 1.000$

Interpretation: Berufsschulen haben die Aufgabe, die Allgemeinbildung der Schüler zu vertiefen und die für den Beruf erforderliche fachtheoretische Grundausbildung zu vermitteln. Sie werden in der Regel pflichtgemäß nach Beendigung der neun- bzw. zehnjährigen Vollzeitschulpflicht von Personen besucht, die in der beruflichen Erstausbildung mit/ohne Ausbildungsvertrag oder in einem anderen Arbeitsverhältnis stehen und das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Indikator: **Berufsschülerinnen:** Berufsschülerinnen an den Berufsschülern in %

Algorithmus: $\frac{\text{Berufsschülerinnen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle}{\text{Berufsschüler } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle} \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Anteil ausländische** Berufsschüler: Anteil der ausländischen Berufsschüler an den Berufsschülern in %

Algorithmus: $\text{Ausländische Berufsschüler } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Berufsschüler } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Ausbildungsplätze:** Gesamtangebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen **je 100 Nachfrager**

Algorithmus: $\text{Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und unbesetzte Berufsausbildungsstellen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und noch nicht vermittelte/unversorgte Bewerber } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Bei den „neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen“ handelt es sich um diejenigen Ausbildungsverträge, die in der Zeit vom 01.10. bis 30.09. des folgenden Jahres neu abgeschlossen worden sind und am 30.09. auch noch bestanden haben. - „Unbesetzte Berufsausbildungsstellen“ sind alle Ausbildungsstellen, die bis zum Ende des Berichtsjahres weder besetzt noch zurückgenommen worden sind. - Als „noch nicht vermittelte/unversorgte Bewerber“ rechnen Bewerber, für die bis zum Ende des Berichtsjahres weder die Einmündung in eine Berufsausbildung, noch ein weiterer Schulbesuch, eine Teilnahme an einer Fördermaßnahme oder eine andere Alternative zum 30.09. bekannt ist und für die Vermittlungsbemühungen laufen.

Indikator: Auszubildende **je 1.000 SV Beschäftigte**

Algorithmus: $\text{Auszubildende SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: Auszubildende am Arbeitsort, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig sind zur Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenversicherung nach dem Arbeitsförderungsgesetz AFG) oder für die von den Arbeitgebern Beitragsanteile zu den gesetzlichen Rentenversicherungen zu entrichten sind.

Indikator: **Anteil weibliche** SV-Beschäftigte Auszubildende: Anteil der weiblichen Auszubildende an den Auszubildenden in %

Algorithmus: $\text{Weibliche Auszubildende SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Auszubildende SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. Auszubildende

Indikator: **Anteil männliche** SV-Beschäftigte Auszubildende: Anteil der männlichen Auszubildende an den Auszubildenden in %

Algorithmus: $\text{Männliche Auszubildende SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Auszubildende SV Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. Auszubildende

Indikator: Auszubildende **je 100 Einwohner 15-25 Jahre:** Auszubildende am Wohnort je 100 Einwohner von 15 bis unter 25 Jahren in %

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte Auszubildende am WO } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{E 15 bis unter 25 J } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Auszubildende sv Beschäftigte am Wohnort. Beteiligung an beruflicher Qualifikation in der entsprechenden Altersgruppe.

Indikator Schulische Abschlüsse

Indikator: Schulabgänger **mit Hauptschulabschluss:** Anteil der Schulabgänger mit Hauptschulabschluss an den Schulabgängern in %

Algorithmus: $\text{Schulabgänger mit Hauptschulabschluss } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Schulabgänger } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial.

Der Indikator „Schulabgänger mit Hauptschulabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: Schulabgänger mit **Hochschulreife**: Anteil der Schulabgänger mit Hochschulreife an den Schulabgängern in %
Algorithmus: $\text{Schulabgänger mit Hochschulreife} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Schulabgänger} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Hinweis auf regionales Qualifikationspotenzial. Beteiligung an weiterführender Schulbildung. Problematischer Regionalvergleich aufgrund länderspezifischer Ausprägung des Bildungssystems

Der Indikator „Schulabgänger mit Hochschulreife“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: Schulabgänger **ohne Abschluss**: Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern in %
Algorithmus: $\text{Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss} <\text{Zeitpunkt}> / \text{Schulabgänger} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial.

Der Indikator „Schulabgänger ohne Abschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikatoren zum Qualifikationspotenzial der Bevölkerung und der Beschäftigten

Indikator: Bevölkerung mit **einfachem Schulabschluss**: Anteil der Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren mit höchstem Schulabschluss untere Sekundarstufe in %
Algorithmus: $E \text{ 25 bis unter 65 Jahre mit Schulabschluss untere Sekundarstufe} <\text{Zeitpunkt}> / E \text{ 25 bis unter 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Hinweis auf niedriges regionales Qualifikationspotenzial

Der Indikator „Bevölkerung mit einfachem Schulabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: Bevölkerung mit Schulabschluss **Abitur**: Anteil der Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren mit höchstem Schulabschluss obere Sekundarstufe in %
Algorithmus: $E \text{ 25 bis unter 65 Jahre mit Schulabschluss obere Sekundarstufe} <\text{Zeitpunkt}> / E \text{ 25 bis unter 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Beteiligung an weiterführender Schulbildung

Der Indikator „Bevölkerung mit Schulabschluss Abitur“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: Bevölkerung mit **Hochschulabschluss**: Anteil der Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren mit höchstem Schulabschluss Tertiärstufe in %
Algorithmus: $E \text{ 25 bis unter 65 Jahre mit Schulabschluss Tertiärstufe} <\text{Zeitpunkt}> / E \text{ 25 bis unter 65 Jahre und älter} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Hinweis auf hohes regionales Qualifikationspotenzial

Der Indikator „Bevölkerung mit Hochschulabschluss“ liegt auch differenziert **nach Geschlecht** (Frauen/ Männer) vor.

Indikator: **Beschäftigte am Wohnort ohne Berufsabschluss**: Anteil der SV Beschäftigten am Wohnort ohne Berufsabschluss an den SV Beschäftigten am Wohnort in %
Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte am Wohnort ohne Berufsabschluss} <\text{Zeitpunkt}> / \text{sv Beschäftigte am Wohnort} <\text{Zeitpunkt}> \times 100$
Interpretation: Ab Berichtsjahr 2013 nach Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010), deshalb nur eingeschränkter Vergleich mit den Vorjahren möglich. Hinweis auf niedrigeres regionales Qualifikationspotenzial. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort werden

als Hilfsgröße benutzt, da in der Bevölkerungsstatistik keine Angaben zur Ausbildung erfasst werden.

Indikator: **Beschäftigte am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss:** Anteil der SV Beschäftigten am Wohnort mit Fach- oder Hochschulabschluss an den SV Beschäftigten am Wohnort in %

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss <Zeitpunkt> / sv Beschäftigte am Wohnort <Zeitpunkt> x 100}$

Interpretation: s. oben.

Indikator: **Beschäftigte am Wohnort 30-<35Jahre mit (Fach-)Hochschulabschluss SV Beschäftigte am Wohnort mit Fach- oder Hochschulabschluss, 30 bis unter 35 Jahre, je 1.000 SV Beschäftigte am Wohnort**

Algorithmus: $\text{SV Beschäftigte am Wohnort mit (Fach-)Hochschulabschluss 30-<35 Jahre <Zeitpunkt> / sv Beschäftigte am Wohnort <Zeitpunkt> x 1.000}$

Interpretation: s. oben

Indikator Erwerbseinkommen

Indikator: **Lohn und Gehalt in der Industrie:** Bruttolohn- und Gehaltssumme in € je Beschäftigten in der Industrie

Algorithmus: $\text{Monatliche Lohn- und Gehaltssumme in der Industrie <Zeitpunkt> / SV Beschäftigte in der Industrie <Zeitpunkt>}$

Interpretation: Zuordnung nach WZ 2008. Beschäftigte in Betrieben des Bergbaus und Verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 20 Beschäftigten. Unterstellt man einen Zusammenhang von Produktivität und Lohn- und Gehaltssumme, weist der Indikator auf qualitative Arbeitsplatzdisparitäten hin. Bruttoverdienste im Monat Juni. Die Bruttolöhne- und -gehälter enthalten die von den im Inland ansässigen Wirtschaftseinheiten geleisteten Löhne und Gehälter der beschäftigten Arbeitnehmer vor Abzug der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer sowie Sachleistungen, die den Arbeitnehmern unentgeltlich oder verbilligt zur Verfügung gestellt wurden.

Indikator: **Medianeinkommen:** Medianeinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in €

Algorithmus: Medianeinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in €

Interpretation: Median der Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten am Arbeitsort (ohne Auszubildende) in € 2013

Indikatoren Prognose Erwerbspersonen

Indikator: Prognose Erwerbspersonen **unter 30 Jahre:** Anteil der Erwerbspersonen unter 30 Jahre an den Erwerbspersonen insgesamt in %

Algorithmus: $\text{Erwerbspersonen unter 30 Jahre <Zeitpunkt> / Erwerbspersonen insgesamt <Zeitpunkt> x 100}$

Interpretation: Das BBSR hat in den letzten zwanzig Jahren ein System von Regionalprognosen entwickelt, mit denen sich zentrale Eckwerte der räumlichen Entwicklung abschätzen lassen. In regelmäßigem, mehrjährigem Abstand wird dabei eine neue Raumordnungsprognose (ROP) erstellt, die ebenso wie die auf die Gegenwart und Vergangenheit ausgerichtete Laufende Raumbewertung eine Daueraufgabe des BBSR darstellt. Die wichtigste Neuerung der Prognose ist die Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2011. Die Prognose hat einen mittelfristigen Horizont von etwa zwanzig Jahren, er reicht derzeit bis zum Jahr 2035. Details zur Methodik und zu den Annahmen der Erwerbspersonenprognose finden sich hier: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbewertung/UEBERRaumbewertung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Modell/ModellEWP.html?nn=444934>

Indikator: Prognose Erwerbspersonen **30 bis unter 45:** Jahre Anteil der Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre an den Erwerbspersonen insgesamt in %

Algorithmus: $\text{Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Erwerbspersonen insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Prognose **Erwerbspersonen 45 Jahre und älter**: Anteil der Erwerbspersonen 45 Jahre und älter an den Erwerbspersonen insgesamt in %

Algorithmus: $\text{Erwerbspersonen 45 Jahre und älter } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Erwerbspersonen insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Prognose **Entwicklung Erwerbspersonen (2012-2035)**: Entwicklung Erwerbspersonen insgesamt in %

Algorithmus: $(\text{Erwerbspersonen insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle - \text{Erwerbspersonen insgesamt } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Erwerbspersonen insgesamt } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Prognose **Entwicklung Erwerbspersonen unter 30 Jahre (2012-2035)**: Entwicklung Erwerbspersonen (unter 30 J) in %

Algorithmus: $(\text{Erwerbspersonen unter 30 Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle - \text{Erwerbspersonen unter 30 Jahre } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Erwerbspersonen unter 30 Jahre } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Prognose **Entwicklung Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre (2012-2035)**: Entwicklung Erwerbspersonen (30 bis unter 54 J) in %

Algorithmus: $(\text{Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle - \text{Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle) / \text{Erwerbspersonen 30 bis unter 45 Jahre } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator: Prognose **Entwicklung Erwerbspersonen 45 Jahre und älter (2012-2035)**: Entwicklung Erwerbspersonen (45 J u. ä.) in %

Algorithmus: $\text{Erwerbspersonen 45 Jahre und älter } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle - \text{Erwerbspersonen 45 Jahre und älter } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle / \text{Erwerbspersonen 45 Jahre und älter } \langle \text{Ausgangszeitpunkt} \rangle \times 100$

Interpretation: s. oben

Indikator Unternehmensgrößen

Indikator: **Kleinstbetriebe**: Anteil der Betriebe mit bis zu 10 SV-Beschäftigten an den Betrieben insgesamt in ‰

Algorithmus: $\text{Betriebe mit 1 bis unter 10 SV-Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Betriebe insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: Berücksichtigt sind im Berichtsjahr aktive Betriebe. Das sind Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Einbetriebsunternehmen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und/oder mit steuerbarem Umsatz aus Lieferungen und Leistungen im Berichtsjahr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen Berichtsjahr der Verwaltungsdaten, Verarbeitung und Zusammenführung dieser Daten im Unternehmensregister und dem Auswertungszeitpunkt eine Zeitdifferenz besteht. So basiert z.B. die Auswertung zum 30.04.2011 auf Verwaltungsdaten zum Berichtsjahr 2009.

Indikator: **Kleinbetriebe**: Anteil der Betriebe mit 10 bis unter 50 SV-Beschäftigten an den Betrieben insgesamt in ‰

Algorithmus: $\text{Betriebe mit 10 bis unter 50 SV-Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Betriebe insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Mittlere Unternehmen**: Anteil der Betriebe mit 50 bis unter 250 SV-Beschäftigten an den Betrieben insgesamt in ‰

Algorithmus: $\text{Betriebe mit 50 bis unter 250 SV-Beschäftigte } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Betriebe insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Großunternehmen:** Anteil der Betriebe mit mehr als 250 SV-Beschäftigten an den Betrieben insgesamt in ‰

Algorithmus: $\text{Betriebe mit 250 und mehr SV-Beschäftigten } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Betriebe insgesamt } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle \times 1.000$

Interpretation: s. oben

Indikatoren wirtschaftlicher Leistungskraft von Unternehmen

Indikator: **Investitionen im Bergbau und Verarb. Gewerbe:** Durchschnittliche Investitionen im Bergbau u. Verarb. Gewerbe in 1.000 € je Beschäftigten

Algorithmus: $(\text{Investitionen Bergbau und Verarb. Gewerbe } \langle \text{Zweijahressumme} \rangle / \text{SV Beschäftigte im Bergbau u. Verarb. Gewerbe } \langle \text{Zweijahressumme} \rangle) / 1.000$

Interpretation: Zuordnung nach WZ 2008. Investitionen sind die Bruttozugänge an Produktionsmitteln, die in den Wirtschaftszweigen eingesetzt werden (Wert der Sachanlagen, die im Geschäftsjahr erworben oder selbst erstellt, neu gemietet oder gepachtet wurden).

Indikator: **Auslandsumsatz im Bergbau und Verarb. Gewerbe:** Durchschnittlicher Auslandsumsatz im Bergbau und Verarb. Gewerbe in 1.000 € je Beschäftigten

Algorithmus: $\text{Auslandsumsatz Bergbau und Verarb. Gewerbe } \langle \text{Zweijahressumme} \rangle / \text{SV Beschäftigte im Bergbau und Verarb. Gewerbe} \langle \text{Zweijahressumme} \rangle / 1.000$

Interpretation: Zuordnung nach WZ 2008. Direkte Lieferungen und Leistungen an Empfänger, die im Ausland ansässig sind sowie Lieferungen an Exporteure, die die bestellten Waren ohne Be- und Verarbeitung in das Ausland ausführen.

Indikator: **Umsatz im Bergbau und Verarb. Gewerbe:** Durchschnittlicher Umsatz im Bergbau u. Verarb. Gewerbe in 1.000 € je Beschäftigten

Algorithmus: $\text{Gesamtumsatz Bergbau und Verarb. Gewerbe } \langle \text{Zweijahressumme} \rangle / \text{SV Beschäftigte im Bergbau und Verarb. Gewerbe} \langle \text{Zweijahressumme} \rangle / 1.000$

Interpretation: Zuordnung nach WZ 2008. Gesamtumsatz = Gesamtbetrag aller in Rechnung gestellten Leistungen (einschl. Reparaturen, Lohnarbeiten, Montagen) ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt der Lieferung.

Indikator: **Gesamtumsatz Bauhauptgewerbe:** Gesamtumsatz im Bauhauptgewerbe in 1.000 € je Beschäftigten im Bauhauptgewerbe

Algorithmus: $\text{Umsatz im Bauhauptgewerbe } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{Beschäftigte im Bauhauptgewerbe } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / 1.000$

Interpretation: Als Umsatz gelten alle im Vorjahr im Bundesgebiet erzielten Gesamtumsätze von am Erhebungsstichtag bestehenden Betrieben. Im Gesamtumsatz sind die Umsatz- und Mehrwertsteuer nicht enthalten.

Indikator: **Umsatz im Handwerk:** Umsatz im Handwerk in 1.000 Euro je tätige Person

Algorithmus: $\text{Umsatz im Handwerk } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{tätige Personen } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle$

Interpretation: Bei der Handwerkszählung werden nur Unternehmen (einschl. der inzwischen inaktiven Unternehmen) mit steuerbarem Umsatz aus Lieferungen und Leistungen und/oder mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Berichtsjahr einbezogen. - Tätige Personen sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, geringfügig Beschäftigte und tätige Inhaber

Indikator: **Umsatz im zulassungspflichtigen Handwerk:** Umsatz im zulassungspflichtigen Handwerk in 1.000 Euro je tätige Person

Algorithmus: $\text{Umsatz im zulassungspflichtigem Handwerk } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{tätige Personen im zulassungspflichtigen Handwerk } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle$

Interpretation: s. oben

Indikator: **Umsatz im zulassungsfreien Handwerk:** Umsatz im zulassungsfreien Handwerk in 1.000 Euro je tätige Person

Algorithmus: $\text{Umsatz im zulassungsfreien Handwerk } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle / \text{tätige Personen im zulassungsfreien Handwerk } \langle \text{Zeitpunkt} \rangle$
Interpretation: s. oben

Quelle: nach INKAR-Datenbank des BBSR, eigene Zusammenstellung