



Regionalstrategie Daseinsvorsorge

Leitfaden für die Praxis



UMGESETZT?

UMGESETZT?

SIE DIE VERSTÄRKUNG?
(LÖSUNG)

LEBEN?

personelle
Verstärkung

/ PROBLEME

Diskussions-
anstöße durch
MORO („Tacheles“)

gemeinsames
Grundverständnis

thematische Verankerung
in Medien, Ge-
sellschaft, Wahlkampf

je konkreter,
desto besser!

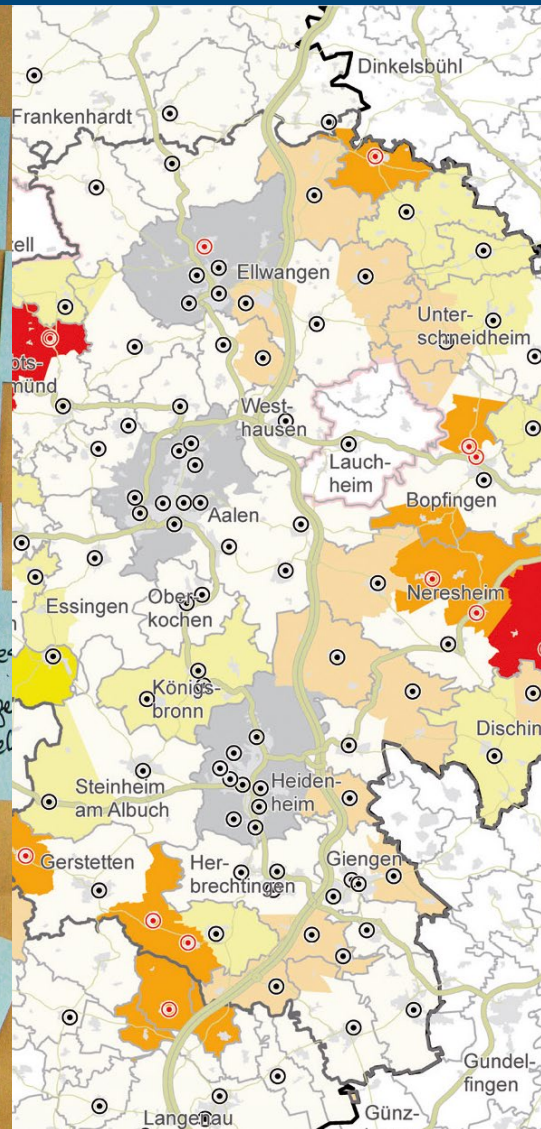
Schul-
zusammenarbeit

Fortführung
Lenkungsgruppe

kleine ange-
leitete Pilotprojekte

Fortführung der
Arbeitskreise

Einbindung in
andere (verbindliche)
Konzeptionen





Inhalt

I	Warum?	7
	Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge – Eine Zukunftsaufgabe!?	7
II	Was?	11
	Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Mehr als nur ein Plan!	12
	Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Von Zentralen Orten zu verbindlichen Kooperationsräumen	16
III	Wie und womit?	19
	Die Stärke liegt im Prozess! – Organisation und Ablauf des Dialogs	20
	Schwerpunkte setzen – Auf die Auswahl kommt es an!	28
	Prognosen, Erreichbarkeiten, Analysen und Szenarien – Die methodischen Grundbausteine	32
	Beteiligung und Kommunikation - Die Bürger einbeziehen!	46
	Ergebnissicherung, Implementierung, Monitoring – Und wie geht es weiter?	50
IV	Von der Schule bis zur Feuerwehr	55
	Themenfelder und Beispiele	56
	Schulentwicklung und Bildung	57
	Kindertagesbetreuung	61
	Pflege/ Leben im Alter	66
	Ärztliche Versorgung	72
	Soziale Treffpunkte	77
	Nahversorgung	81
	Mobilität/ ÖPNV	87
	Siedlungsentwicklung/ Leerstand	93
	Wasserver- und -entsorgung	98
	Nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr	104
	Weiterführende Informationen	110

Abbildungen

Abb. 01: Modellregionen im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.....	10
Abb. 02: Anpassungsoptionen.....	17
Abb. 03: Kontinuum der Versorgung vom Mittelzentrum zum Dorf.....	18
Abb. 04: Idealtypische Organisationsstruktur für den Prozess einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge.....	22
Abb. 05: Arbeitsschritte im Prozess einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge.....	25
Abb. 06: Vorgehensweise Auswahlprozess.....	29
Abb. 07: Methodische Grundbausteine.....	32
Abb. 08: Phasenmodell Methodische Grundbausteine.....	33
Abb. 09: Beispiel Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung, Entwicklung der über 65-Jährigen.....	34
Abb. 10: Beispiel Zusammenfassender Gesamtindikator der Gemeindetypisierung, Kategorisierung nach Leitinfrastrukturen.....	38
Abb. 11: Beispiel Gewichtung der Infrastrukturen.....	38
Abb. 12: Methoden der qualitativen Bedarfsanalyse.....	42
Abb. 13: Typen von Befragungen.....	44
Abb. 14: Stufen der Beteiligung.....	46
Abb. 15: Gefährdete Grundschulstandorte 2030 in Ostwürttemberg.....	59
Abb. 16: Fußläufige Erreichbarkeit von Kindertagesbetreuungseinrichtungen in der Region Nordeifel.....	63
Abb. 17: Anzahl der zusätzlichen Betreuungsplätze U3 durch Umwandlung von Elementarplätzen.....	64
Abb. 18: Kommunen mit besonders hohem Anstieg des Unterstützungsbedarf der älteren Bevölkerung durch Reduzierung familiärer Hilfe.....	67
Abb. 19: Bewertung der Gemeinden Westmecklenburgs hinsichtlich ihrer Eignung, ein selbstständiges Leben im Alter zu ermöglichen.....	69
Abb. 20: Altersstruktur der Hausärzte im Landkreis Hersfeld-Rotenburg.....	73
Abb. 21: Strategische Bedeutung eines Hausarztstandortes für die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung im Vogelsbergkreis.....	74
Abb. 22: Bürgerhäuser in der Verbandsgemeinde Daun geclustert nach Auslastung mit regelmäßigen Veranstaltungen, 8 bis 22 Uhr.....	79
Abb. 23: Profil eines Dorfgemeinschaftshauses.....	80
Abb. 24: „Potenzialräume“ für Dorfläden zur Sicherung der fußläufigen Erreichbarkeit und der Aufrechterhaltung der Erreichbarkeit mit dem Pkw.....	83
Abb. 25: Busabfahrhäufigkeit 2012 an schulfreien Tagen in SPESsARTregional.....	88
Abb. 26: Handlungsbereiche zur Mobilitätssicherung und -ergänzung in Mitte Niedersachsen.....	90
Abb. 27: Leerstandsprognose in einem Modellort in SPESsARTregional.....	95
Abb. 28: Beispiel einer Nutzungswertanalyse städtebaulicher Varianten als Abwägungsgrundlage für die geplante Entwicklung eines Ortes im Vogelsbergkreis.....	101
Abb. 29: Abstrahierte Darstellung der beiden Anpassungsszenarien.....	102
Abb. 30: Gefährdete Feuerwehrstandorte in der Oderlandregion.....	105
Abb. 31: Eintreffzeit am Einsatzort innerhalb von 12 Minuten ab Alarmierung in ausgewählten Einheits- und Verbandsgemeinden der Altmark im Jahr 2030.....	107

Tabellen

Tab. 1: Eigenschaften von Infrastrukturen	28
Tab. 2: Primär relevante Parameter der Qualitativen Bedarfsanalyse für ausgewählte Infrastrukturbereiche.....	43
Tab. 3: Von der Arbeitsgruppe in Westmecklenburg festgelegte Wichtungen der einzelnen Indikatoren, Kategorien und Oberkategorien zur Erstellung eines zusammenfassenden Gesamtindikators	69

I Warum?



Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge – Eine Zukunftsaufgabe?!

Wir kennen alle die Diskussionen und Schlagzeilen in der Lokalpresse. Die Schülerzahlen gehen deutlich zurück. Die Grundschulen in den kleinen Gemeinden sollen geschlossen werden. Nur das Gymnasium in der Kreisstadt scheint sicher. Den Freiwilligen Feuerwehren auf den Dörfern geht der Nachwuchs aus. Die Kameraden sind tagsüber oder gar die ganze Arbeitswoche an den Feuerwehrstandorten nicht verfügbar. Der flächendeckende Brandschutz kann, wenn überhaupt, nur noch mit Mühe gesichert werden. Der Hausarzt um die Ecke geht demnächst in den Ruhestand. Ein Nachfolger steht nicht bereit. Auch in den Nachbargemeinden sieht es nicht viel besser aus. Die jungen Ärzte wollen nicht mehr auf dem Land praktizieren. Und wie soll die Altenpflege zukünftig organisiert werden, wenn die Möglichkeiten und die Bereitschaft zur häuslichen Pflege nachlassen und die Entfernungen zu den zentralen Pflegeeinrichtungen immer größer werden? Überhaupt die Erreichbarkeit! Ein vielerorts eingeschränktes ÖPNV-Angebot, das fast nur noch als Schülerverkehr existiert, erschwert den Zugang vieler Bürger zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen wie Fachärzten oder kulturellen Angeboten.

Das Bild wird düster gezeichnet in den ländlichen, dünn besiedelten Landkreisen in Ostdeutschland. Aber auch in westdeutschen Regionen sind die Auswirkungen des de-

mografischen Wandels auf die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen zunehmend zu spüren.

Die Gefährdung der wohnortnahen Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge ist auf dem Land aber kein neues Thema. In Westdeutschland ist seit den 1960er Jahren ein stetiger Rückgang der Versorgungsangebote in den Dörfern und kleinen Gemeinden zu verzeichnen. Der demografische Wandel, verstärkt durch Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und geringe finanzielle Spielräume der Städte, Gemeinden und Landkreise verschärft das Problem und stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Der anhaltende Rückgang der Bevölkerungszahlen und die Verschiebung der Altersstruktur haben direkte Auswirkungen auf die über Jahre aufgebauten und gewachsenen Angebote und Leistungen der öffentlichen Infrastrukturen. Weniger Kinder und Jugendliche benötigen weniger Kindergärten, Schulen und Ausbildungsplätze. Ein höherer Anteil älterer Menschen benötigt mehr speziell auf sie ausgerichtete Angebote und eine Pflegeversorgung auch auf den Dörfern. Da der demografische Wandel keine kurzfristige Erscheinung ist, die vorüber geht, müssen die Angebote und Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf diese veränderten Rahmenbedingungen ausgerichtet und umgebaut werden.

Versäumen die Städte, Gemeinden und Landkreise diesen Umbau oder zögern sie, notwendige Standortdiskussionen zu führen, wird dies unweigerlich Auswirkungen auf die Attraktivität der Kommunen und die Lebensqualität ihrer Bürger haben. So wird die Ausstattung mit bzw. die Erreichbarkeit von qualitativ hochwertiger sozialer Infrastruktur insbesondere im Bereich Bildung und Kinderbetreuung zunehmend zum entscheidungsrelevanten Standortfaktor. Denn der Wettbewerb der Kommunen und Regionen um Fachkräfte ist längst im Gange.

Sind die Herausforderungen erkannt, die sich durch die Folgen des demografischen Wandels für tragfähige und leistungsfähige Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge ergeben, bleibt die Frage nach dem „was tun“. Dieser Leitfaden zur „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ möchte helfen, darauf Antworten und Lösungswege zu finden. Er zeichnet einen Weg, wie Landkreise, Städte, Gemeinden, aber auch andere öffentliche und private Träger von Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf der Grundlage von fundierten Informationen, Vorausschätzungen, Szenarien und Kostenschätzungen in einem konstruktiven

Dialog Schritte zum Umbau und zur Anpassung von Angeboten der Daseinsvorsorge machen können und mehr Klarheit und Entscheidungssicherheit bekommen können.

Warum dieser Leitfaden?

Dieser Leitfaden soll anregen, sich mit dem zentralen Thema einer zukunftsfähigen Gestaltung der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Herausforderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung für die lokale und regionale Daseinsvorsorge ergeben, nur

- » mit gut aufgearbeiteten Informationen über die Ausgangslage,
- » mit einer fundierten Abschätzung der zukünftigen Entwicklung und den möglichen Folgen von alternativen Modellen sowie
- » gemeinsam in einem offenen und moderierten Diskussionsprozess

bewältigt werden können.

Was ist eigentlich öffentliche Daseinsvorsorge?

Im Rahmen der Daseinsvorsorge übernehmen Staat und Kommunen eine Gewährleistungs- und/oder Erbringungsverantwortung für die flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebenswichtig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (= sozial verträglichen) Preisen und in zumutbaren Entfernungen. Dabei werden zu den Aufgabenfeldern der öffentlichen

Daseinsvorsorge technische Dienstleistungen, wie die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung, ebenso gerechnet wie die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen, wie Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege oder Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz.

Aufgabe für die kommunale Ebene

Landkreise sowie Städte und Gemeinden sind als Träger infrastruktureller Leistungen (ob freiwillige oder Pflichtaufgaben) diejenigen Stellen, die wesentlich für die Anpassung an die Herausforderungen des demografischen Wandels verantwortlich sind. Auch für Leistungen, die nicht direkt in der Verantwortung von Städten, Gemeinden oder Kreisen liegen, können die öffentlichen Akteure Koordinierungs-, Anreiz- oder Kontrollfunktionen und damit Steuerungsaufgaben übernehmen. Den Landkreisen obliegen im Bereich der Infrastruk-

turversorgung überörtliche Aufgaben und solche mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen, wie z. B. Gesundheitswesen, soziale Sicherung, Altenpflege, Jugendschutz, Schule und Bildung, Abfallentsorgung, Öffentlicher Nahverkehr. Zudem übernehmen sie Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben, wenn die Finanz- oder Verwaltungskraft von Gemeinden nicht ausreichen. Eine gleichmäßige Versorgung aller Einwohner im Kreisgebiet kann bei nicht ausreichender Leistungserbringung der Gemeinden nur durch die Kreise gesichert werden.

Frühzeitig zu beginnen und neue innovative Lösungswege einzuschlagen, kann nicht nur helfen, Kosten zu sparen und Fehlplanungen zu vermeiden, sondern auch eine bestmögliche Qualität der Versorgung in angemessener Erreichbarkeit für die Bevölkerung zu sichern.

Für wen ist dieser Leitfaden gedacht?

Dieser Leitfaden richtet sich insbesondere an Politikerinnen und Politiker sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Städten, Gemeinden und Landkreisen, die für die Planung und Sicherung von Angeboten der Daseinsvorsorge verantwortlich sind. Er spricht aber auch die Akteure anderer öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge an, wie z. B. Schulen, die Kassenärztlichen Vereinigungen, Pflegedienste oder die Freiwilligen Feuerwehren.

Was beinhaltet dieser Leitfaden?

Der Leitfaden „Regionale Daseinsvorsorge“ enthält Handlungsempfehlungen und gute Beispiele für eine zukunftsfähige und bereichsübergreifende Daseinsvorsorgeplanung insbesondere auf Ebene der Landkreise.

Die Gliederung ist auf die zentralen Funktionen und Elemente des Prozesses hin zu einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ ausgerichtet:

Kapitel II Was?

beantwortet die Frage, worum es bei einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ geht, führt in deren Philosophie ein und stellt deren Merkmale, Ziele und Möglichkeiten vor.

Kapitel III Wie und womit?

widmet sich ganz dem damit verbundenen Prozess und

- » beschreibt die Arbeitsschritte und Organisationselemente,
- » stellt Methoden und Kriterien für eine systematische Auswahl der zu bearbeitenden Infrastrukturbereiche vor,
- » erläutert die fünf methodischen Grundbausteine der Regionalstrategie: die kleinräumige Bevölkerungsprognose, die Modellierung der Erreichbarkeit, die qualitative Bedarfsanalyse, die Modellrechnungen und Szenarien sowie die Abschätzung von Kosten.

Kapitel IV „Von der Schule bis zur Feuerwehr - Themenfelder und Beispiele“

schildert beispielhaft die Problemlagen, Vorgehensweisen und mögliche Ergebnisse in ausgewählten Bereichen der Daseinsvorsorge.

Wie entstand der Leitfaden?

Das hier vorgestellte Modell einer methodischen Daseinsvorsorgeplanung ist seit 2005 in verschiedenen Modellvorhaben des seinerzeitigen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in ausgewählten Regionen und Landkreisen erprobt, gemeinsam mit diesen entwickelt und weiter verfeinert worden.

Der vorliegende Leitfaden beruht auf den Erfahrungen mit dem Instrumentarium und der Methode Regionalstrategie Daseinsvorsorge, die 21 Modellregionen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge von 2012 bis 2015 sammeln konnten. Er stellt damit eine Fortschreibung des Leitfadens „Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis“ von 2011 dar.

Für die vorliegende zweite Auflage wurde der Leitfaden aktualisiert. So wurden methodisch-instrumentelle Aspekte wie Bürgerbeteiligung oder Gemeindetypisierung eingefügt und die Zahl der Themenfeldkapitel erhöht. An vielen Stellen wurden gute Beispiele und weiterführende Literatur ergänzt. Viele Grafiken wurden neu gestaltet.

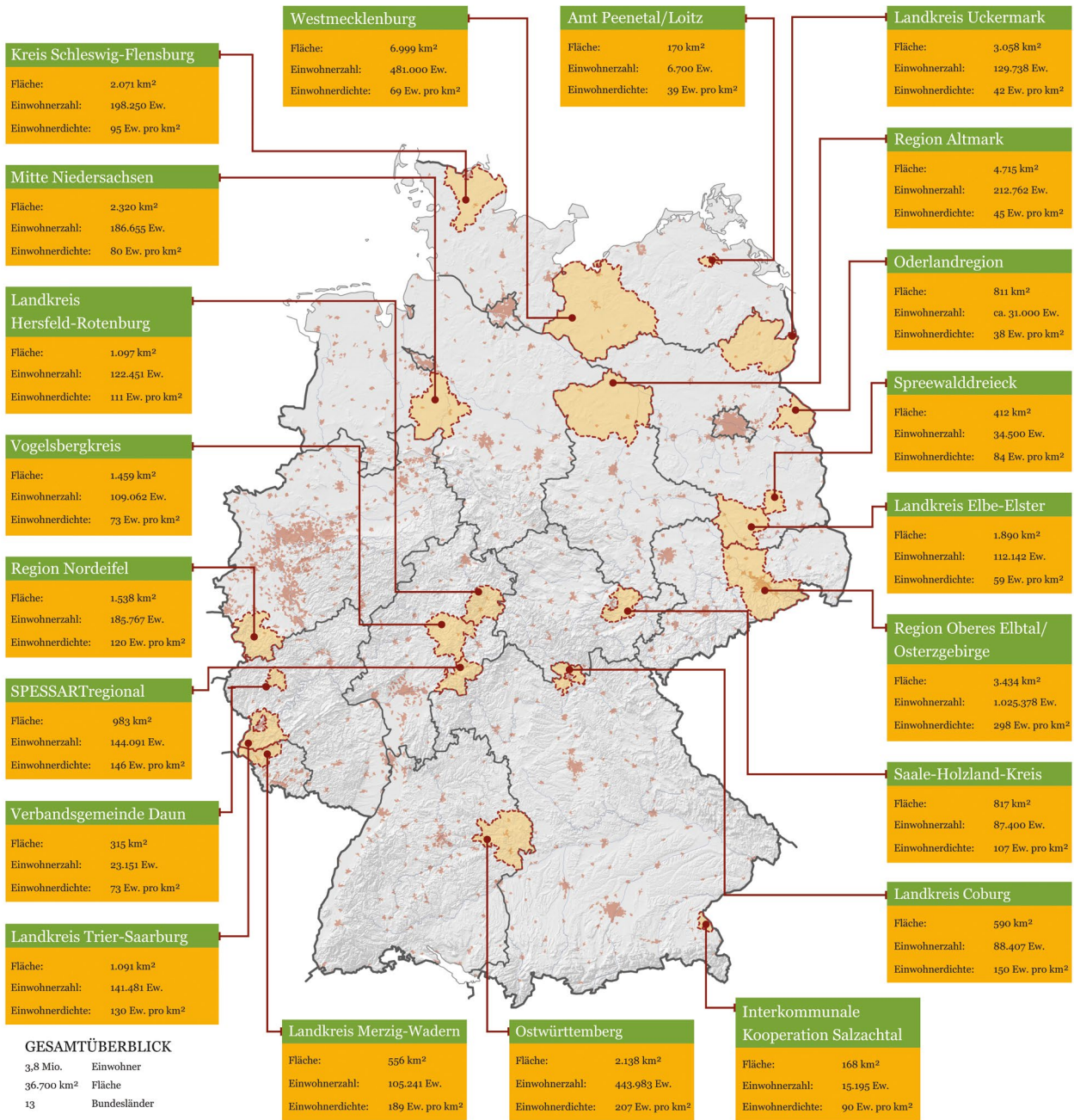
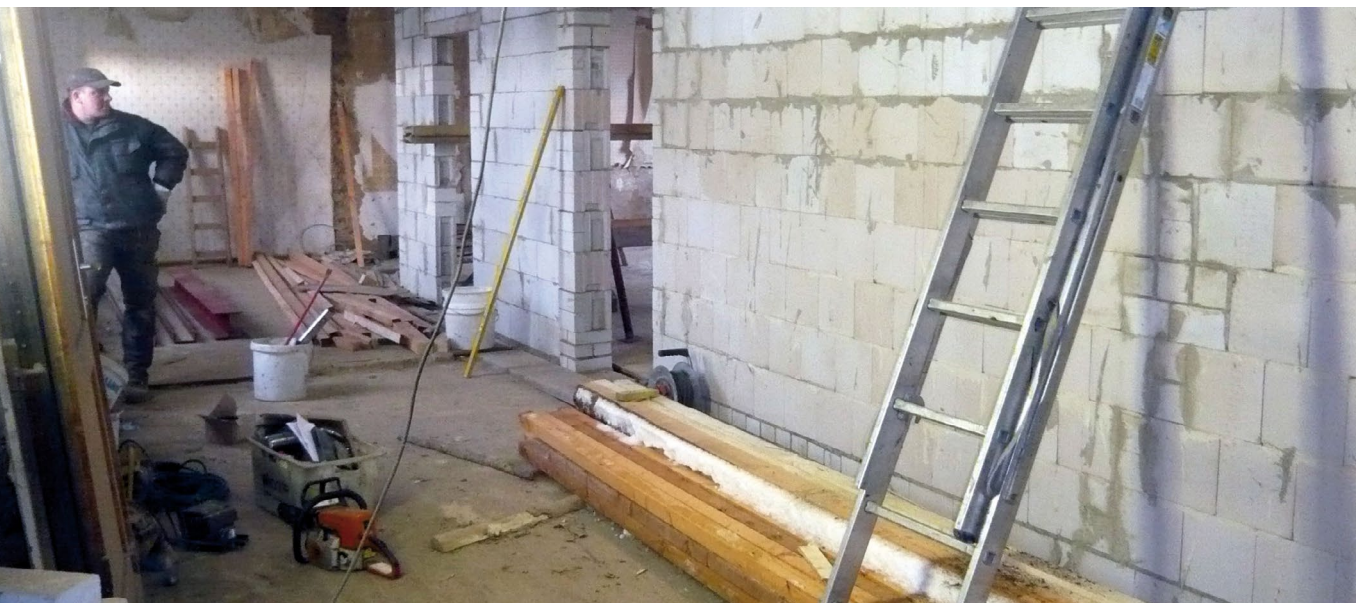


Abb. 1: Modellregionen im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge; Quelle: BBSR/ Hochschule Neubrandenburg

II Was?



Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Mehr als nur ein Plan!

Was verbirgt sich hinter der Regionalstrategie Daseinsvorsorge?

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf nahezu alle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge sind so tiefgreifend und vielschichtig, dass eine vorausschauende Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen im Rahmen der alltäglichen Arbeit sowie im Rahmen der üblichen Ressortzuständigkeiten kaum zu leisten ist.

An diesem Punkt setzt die Idee der Regionalstrategie Daseinsvorsorge an. Im Kern geht es um einen Planungs- und Diskussionsprozess, den Städte, Gemeinden und Landkreise initiieren, mit dem Ziel,

- » sich systematisch mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen und dabei die Synergien und die Einsparmöglichkeiten einer fachgebietsübergreifenden Datenbereitstellung zu nutzen,
- » Anpassungsstrategien für die einzelnen Infrastrukturbereiche zu entwickeln, die auch untereinander harmonisieren, und
- » deren Umsetzung politisch und organisatorisch sicherzustellen, so dass erforderliche Veränderungen bei den Bürgern auf Akzeptanz stoßen.

Unter dem Begriff „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ sind daher sowohl der Prozess und der Dialog als auch des-

sen Ergebnis in Form eines Dokuments mit strategischen Empfehlungen als Grundlage für politische Entscheidungen zu verstehen. Dabei müssen nicht alle Bereiche der Daseinsvorsorgeplanung auf einmal abgedeckt werden. Sinnvoll ist vielmehr eine schrittweise, gegebenenfalls zeitlich verschobene Bearbeitung von ausgewählten Infrastrukturbereichen entsprechend den finanziellen, personellen und zeitlichen Möglichkeiten.

Noch einen Plan schreiben?

Nein, Gestaltungsfreiraum gewinnen!

Es ist nicht primäres Ziel, ein weiteres Planwerk zu verfassen, neben dem Schulentwicklungs-, dem Nahverkehrs-, dem Pflege-, dem Jugendhilfeplan und vielen anderen mehr.

Die Regionalstrategie Daseinsvorsorge kann und soll diesen Fachplänen nicht Konkurrenz machen. Die Pläne der Fachressorts sind in der Regel gesetzlich gefordert, in ihrem Inhalt und ihrer Aussagenschärfe stark reglementiert und unterliegen häufig einem Genehmigungsverfahren. Die Regionalstrategie Daseinsvorsorge ist dagegen ein informeller Plan und Prozess losgelöst von rechtlichen Vorgaben. Er ist flexibler, offener für Neues und bietet mehr inhaltliche Möglichkeiten. Im Idealfall finden sich am Ende des Planungsprozesses alle hierbei entwickelten Zielsetzungen, Lösungsansätze und Entscheidungen in den einzelnen Fachplänen wieder.

Eine Regionalstrategie ermöglicht somit einen deutlich erweiterten Blickwinkel gegenüber den Fachplanungen. Dieser ist notwendig, um der Komplexität der vielschichtigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge Rechnung zu tragen.

Kennzeichen der Strategie: Planen und entscheiden unter einem erweiterten Blickwinkel!

Dieser erweiterte Blickwinkel wird oft erst im Laufe des Diskussions- und Planungsprozesses Stück für Stück erreicht. Zu ihm gehören u. a. die folgenden Aspekte:

- » **Ein Planungshorizont, der deutlich weiter reicht als bei den meisten Fachplanungen.** Die Prognosen, Folgenabschätzungen und Szenarien sollten z. B. auf 20 Jahre ausgerichtet sein.
- » **Die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Infrastrukturen und damit auch zwischen den Fachplanungen.** So könnte z. B. die Frage relevant werden, welche Auswirkungen die Schulschließung in einer Gemeinde auf deren zukünftige Erreichbarkeit mit dem ÖPNV hat und welche Konsequenzen sich daraus wiederum für die Erreichbarkeit der dort ansässigen Ärzte und Geschäfte für die angrenzenden Gemeinden ergeben.
- » **Der Dialog und das Querschnittsdenken über Ressort- und Institutionengrenzen hinaus.** Viele Diskussionen sind sehr schnell wieder beendet, wenn jeder nur auf seiner Zuständigkeit beharrt. Gerade dies soll überwunden werden. Die Regionalstrategie lebt auch davon, dass sich z. B. der Landkreis als Träger der Regionalstrategie auch solcher Themen annimmt, die jenseits seiner originären Zuständigkeit liegen, deren Versorgungsprobleme in der Bevölkerung aber zunehmend wahrgenommen werden, wie die Versorgung mit Haus- und Fachärzten. Ziel muss es sein, die zuständigen Stellen, bspw. die Kassenärztliche Vereinigung, mit an den Tisch zu holen, um gemeinsam Lösungen zu entwickeln und Entscheidungen treffen zu können.
- » **Freiraum für neue, experimentelle Lösungen jenseits gesetzlicher Grundlagen und Vorgaben.** Stellt sich in einer Bestandsanalyse oder einer Trendfortschreibung heraus, dass die Versorgung der Bevölkerung in einem Infrastrukturbereich deutlich eingeschränkt ist oder

voraussichtlich sein wird, kann es durchaus sinnvoll sein, Anpassungsstrategien zu diskutieren und im Rahmen von Modellbetrachtungen „durchzurechnen“, die aktuell noch keine gesetzliche Grundlage in der jeweiligen Fachplanung haben. Dies können z. B. andere Mindestgrößen, Abweichungen vom Personenbeförderungsgesetz, andere Betreuungsschlüssel, abweichende Budgetverantwortlichkeiten, alternative Trägermodelle oder sonstige Abweichungen sein. Zeigen sich dann deutliche Vorteile eines solch abweichenden Vorgehens gegenüber den aktuellen Regelungen, kann sich durchaus eine politische Dynamik ergeben, die sich den aufgezeigten Vorteilen „aus der Region“ nur schwer entziehen kann. Die Erfahrungen in den Modellregionen zeigen, dass Regionalstrategien so zum Treiber von Veränderungen in der Gesetzgebung werden können. Eine Garantie dafür gibt es natürlich nicht.

- » **Die grundsätzliche Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Bedarfen und Standards in der Region.** Eine Anpassungsplanung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist gezwungenermaßen häufig von Angebotsreduzierungen geprägt. Es geht um die Schließung oder Zusammenlegung von Standorten, die Verkleinerung von Kapazitäten oder die Reduzierung von Angebotsbreiten. Mitunter wird es daher im Rahmen eines Planungsprozesses auch notwendig sein, eine – ggf. zeitlich klar begrenzte – Grundsatzdiskussion darüber zu führen, „was unser Kreis wirklich braucht“. Ergebnis dieser „ehrlichen“ Diskussion sollten konsensfähige Qualitäts- und Bedarfsparameter sein.

Erweiterter Blickwinkel

Längerer Planungshorizont (z. B. 20 Jahre)

Berücksichtigung von Wechselwirkungen

Querschnittsdenken über Ressortgrenzen

Freiraum für experimentelle Lösungen

Qualitäts- und Bedarfsdiskussion starten

In jedem Themenfeld mindestens einen Schritt weiterkommen!

„Wir wollen in jedem Themenfeld mindestens einen Schritt weiterkommen.“ Dies ist eine pragmatische Art, die inhaltliche Zielstellung des Prozesses zu beschreiben.

Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass die inhaltliche Diskussion in jedem der ausgewählten Infrastrukturbereiche an einem unterschiedlichen Stand der Bearbeitung startet. Während in dem einen Themenfeld vielleicht bereits eine Reihe von Überlegungen angestellt und auch schon Anpassungsmaßnahmen vorgenommen wurden, mag in einem anderen Infrastrukturbereich erst langsam überhaupt die Erkenntnis reifen, dass aus der demografischen Entwicklung auch hier ein Problem entsteht.

Einen Schritt weiterkommen!

Problem erkennen

Problem bekannt machen

Eigene Position formulieren

Standorte priorisieren

Standorte festlegen

Machtlosigkeit artikulieren

Etwas „Verbotenes“ ausprobieren

Wie die Ergebnisse aussehen können

Entsprechend der Ausgangslage wird sich der Diskussions- und Planungsprozess sehr unterschiedlich gestalten. Gleiches gilt selbstverständlich auch für die Ergebnisse. Steht die Diskussion noch am Anfang, kann es als Erfolg des Prozesses gewertet werden, wenn an dessen Ende ein fundierter Kenntnisstand über die Problemlage bei einer großen Zahl an entscheidungsrelevanten Personen erreicht wurde. Bei Themenfeldern, deren demografisch bedingte Problemstellungen schon seit längerem diskutiert werden, sollte die Regionalstrategie im Ergebnis entsprechend konkretere Maßnahmenkonzepte enthalten.

Ein Problem erkennen

In manchen Bereichen kann es bereits ein großer Erfolg eines solchen Prozesses sein, wenn im Rahmen der Bearbeitung ein durch den demografischen Wandel ausgelöstes Problem so klar benannt werden kann, dass alle Beteiligten dieses als Problemstellung anerkennen.

So wurden in Modellregionen wie den beiden schleswig-holsteinischen Landkreisen Dithmarschen und Steinburg die besonderen demografischen Herausforderungen im

Pflegebereich deutlich herausgearbeitet. Zeitgleich zum Anstieg der pflegebedürftigen Menschen verringert sich auch die Anzahl der Menschen, die eine häusliche Pflege übernehmen können und wollen. Die dort festgestellte Schere zwischen der Zahl der zu Pflegenden und der Zahl der Pflegefähigen verdeutlicht daher sehr viel treffender die anstehenden Herausforderungen als eine alleinige Betrachtung des Anstiegs der Pflegebedürftigen in den kommenden Jahren.

Ein Problem bekannt machen

Eine andere Ergebnisstufe kann es sein, ein Problem, das „im Prinzip“ bereits bekannt ist, noch einmal gemeinsam auf den Punkt zu bringen, um es dann einer breiteren Öffentlichkeit bewusstzumachen. Damit muss nicht zwingend die gesamte Bevölkerung gemeint sein. Häufig geht es zunächst einmal darum, dem jeweiligen Fachverband, Fachbehörden oder der Kommunal- und Landespolitik den anstehenden Handlungsdruck zu verdeutlichen. Die flächendeckende Analyse, die visuelle Aufbereitung der Eintreffzeiten der Freiwilligen Feuerwehren sowie wiederholte Diskussionen haben bewirken können, dass die Unterversorgung beim abwehrenden Brandschutz in ländlichen Gebieten eine breitere politische Wahrnehmung gefunden hat und nun über im Prozess entwickelte Lösungsvarianten diskutiert wird. Aus dem bisherigen „Bauchgefühl“ wurde wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnis.

Eine eigene Position formulieren

Wann immer es geht, sollte eine Regionalstrategie über die reine Darstellung von Problemlagen deutlich hinausgehen. Ziel muss es sein, dass die Region im Laufe des Prozesses eine eigene Position formuliert und sich diese in politischen Beschlüssen niederschlägt. Diese Funktion übernimmt das Dokument Regionalstrategie.

Standorte priorisieren

So unangenehm es ist, die Anpassung an den demografischen Wandel ist in vielen Fällen ein Planen des Rückgangs. Dabei ist es oft notwendig, sich zwischen unterschiedlichen Standorten, an denen heute noch eine Leistung der Daseinsvorsorge angeboten wird, zu entscheiden. Schulen oder Kindertagesstätten sind hierfür klassische Beispiele.

Ziel bei diesen Rücknahmeplanungen muss es sein, das verbleibende Angebot so zu gestalten, dass sich für die Bevöl-

kerung die noch bestmögliche Versorgungssituation ergibt. Aus dem Vergleich der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Standortstrukturen lässt sich i. d. R. eine Reihenfolge der Bedeutung heutiger Standorte für die nähräumliche Versorgung ableiten. Daraus lässt sich ersehen, wo um den Erhalt des jeweiligen Standortes besonders gerungen werden sollte. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass andere Einflüsse wie zufällige Nachfrageschwankungen oder politische Einflussnahmen dazu führen, dass es zu einer „ungeordneten Angebotsrücknahme“ kommt, mit der die Bevölkerung insgesamt schlechter dasteht, als notwendig gewesen wäre.

Standorte festlegen

Eine Priorisierung von Standorten der Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist vor allem dann sinnvoll, wenn die genaue Entwicklung noch unklar ist und wichtige Einzelfaktoren weder zeitlich noch räumlich genau bestimmbar sind, wie z. B. die konkrete Bereitschaft von Ärzten, sich niederzulassen.

Sind die Gemeinden und Kreise selbst Träger der Einrichtungen oder müssen standortkonkrete Festlegungen in einer Fachplanung wie z. B. einem Schulentwicklungsplan getroffen werden, so kann diese Entscheidungskompetenz im Rahmen einer Regionalstrategie auch dazu genutzt werden, konkrete Standortentscheidungen herzuleiten. Dabei können alternative, jeweils standortkonkrete Varianten der zukünftigen Schulstandortstruktur entwickelt und hinsichtlich ihrer Vorteile (Schulwegzeiten, Fächerangebot, etc.) und ihrer Kosten bewertet werden.

Machtlosigkeit artikulieren, um etwas anzustoßen

Stellt sich im Zuge der Bearbeitung eines Themas heraus, dass die Region aus eigener Kraft keine Möglichkeit hat, die ihm obliegenden Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen, kann gerade ein Strategieprozess ein Ventil sein, um diese Machtlosigkeit in aller Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen.

Auch mal etwas „Verbotenes“ ausprobieren

Es kann sich aufgrund der Analysen ergeben, dass in manchen Bereichen, wie der Schulentwicklung oder dem abwehrenden Brandschutz, eine recht aussichtslose Situation für die Zukunft prognostiziert wird. Es kann sich daher in den Arbeitsgruppen anbieten, auch solche Gestaltungsszenarien zu betrachten, deren Umsetzung nach geltenden (landes-)rechtlichen Grundlagen noch nicht möglich sind, die jedoch zu besseren Lösungen vor Ort führen könnten.

Prozesshaftes Vorgehen

Wie oben bereits erwähnt, ist die Regionalstrategie Daseinsvorsorge vor allem auch als Prozess zu verstehen. Die Qualität des Prozesses bestimmt maßgeblich das Ergebnis. Daher sollte der Prozess:

- » einen Raum schaffen, in dem ein kreatives Nachdenken über potenzielle Lösungsansätze möglich wird,
- » möglichst alle für ein Themenfeld relevanten Akteure in der Region/ im Kreis einbinden,
- » die initiiierende Organisation oder Gebietskörperschaft (z. B. den Landkreis) nicht überfordern und
- » so ausgerichtet sein, dass die gefundenen Lösungsansätze am Ende in Entscheidungen münden.

Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Von Zentralen Orten zu verbindlichen Kooperationsräumen

Welche Bedeutung haben die Zentralen Orte?

In den ländlichen Gebieten, in denen die Einwohnerzahlen sinken und die Tragfähigkeit und Finanzierung schwieriger wird, scheint es unumgänglich, Schulen, Gesundheitsversorgung, Pflegestützpunkte oder kulturelle Angebote zu konzentrieren und professionell zu betreiben. Die Mittel- und Grundzentren sind damit sehr wichtig für die Stabilisierung der Daseinsvorsorge in der Region. Ihre Ausstattung muss gut, attraktiv und aufeinander abgestimmt sein. Sie dürfen nicht nur Zentren in der Region, sondern müssen Zentren für die Region sein. Als solche müssen sie für alle **mit zumutbarem Aufwand** erreichbar sein. Ihre zentralen Angebote und Dienstleistungen müssen in die Region hineinwirken und mit ergänzenden, dezentralen und alternativen Lösungen verbunden sein, wie selbst organisierten Fahrdiensten, privater Fürsorge und Nachbarschaftshilfe, Dorfläden, Filial- bzw. Zwergschulen oder außerschulischen Lernorten.

Die Regionalstrategie Daseinsvorsorge kann und sollte daher das System der Zentralen Orte weiter ausformulieren und mit den Zwischenräumen vernetzen. Dies kann nur in regionaler und örtlicher Verantwortung geschehen. So ergibt sich eine kommunale Feinjustierung insbesondere des Netzes der Grundzentren, die das Leitbild der dezentralen Konzentration aufgreift.

Es ist die Umsetzung des Gegenstromprinzips für die Daseinsvorsorge. Die Landes- und Regionalplanung gibt die Orientierung, indem sie Zentrale Orte festsetzt. Im Rahmen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge setzen die örtlichen Akteure die Idee der Zentralen Orte für die Region um und passen sie an die regionalen und örtlichen Bedingungen und Erfordernisse an. Sie kennen die Verhältnisse, und sie haben die Verantwortung für die Daseinsvorsorge und Lebensqualität vor Ort. Dabei muss die Vielfalt der Region, der Möglichkeiten und die Bedeutung von Engagement, Zusammenarbeit und Koordination berücksichtigt werden.

Viele Optionen der Anpassung

Neben und ergänzend zu der Konzentration von Gesundheitsversorgung, Bildung, Mobilität, Rettungsdiensten

oder Nahversorgung in ausgewählten Orten gibt es weitere grundsätzliche Optionen, um die regionale Daseinsvorsorge umzubauen und anzupassen. Unterausgelastete Einrichtungen können geschlossen werden. Das Busnetz, Schulen oder Kindertageseinrichtungen können verkleinert und umorganisiert werden. Die Erreichbarkeit kann verbessert werden. Statt Zentralisierung kann man sich bewusst für eine Dezentralisierung, z. B. in Form von Kleinkläranlagen, entscheiden. Temporäre und mobile Angebote, wie Wochenmärkte, ärztliche Sprechstunden vor Ort oder mobile Bibliotheken, erschließen die kleinen Dörfer. Digitale Techniken oder innovative Konzepte können herkömmliche Angebote neu strukturieren oder Verlorenes ersetzen. Angebote können privatisiert oder ehrenamtlich organisiert werden. Aufgabe der Regionalstrategie Daseinsvorsorge ist es, die richtigen Wege zu finden und einzelne Lösungen miteinander zu verbinden.

Die Region ist heterogen

Die kleinräumigen Bevölkerungsanalysen und die Analysen der örtlichen Versorgungssituationen und Erreichbarkeiten zeigen anschaulich, dass es innerhalb der Regionen Teilräume und Orte mit ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen gibt, von gut ausgestatteten Gemeinden bis zu Dörfern und kleinen Regionen ohne Versorgungsangebote und Anbindung an den ÖPNV. Einige Regionen des Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge haben daher eine kleinräumige Differenzierung anhand von Indikatoren wie Bevölkerungsstruktur, Infrastruktur und Erreichbarkeit durchgeführt. Diese kleinräumige Differenzierung führt zu einer Bestimmung von Gemeindetypen unterschiedlicher Stärke und zu einer Differenzierung der Anpassungs- und Kooperationsstrategien. Die starken Orte sollen als Anker im Raum gestärkt werden. Gleichzeitig sollen die Räume mit einem geringeren Maß an Versorgungsstrukturen und schlechter Anbindung bei der Suche nach neuen Lösungen unterstützt werden. Meist sind diese von Eigenorganisation getragen, und nicht selten sind es Suchprozesse und Experimente, die Freiraum und Unterstützung benötigen.

Gehandelt wird vor Ort

Das Dorf, die Kleinstadt oder das Wohnquartier im Mittelzentrum sind die Orte, an denen die Gesamtheit der Daseinsvorsorge zum Tragen kommt. Pflege, Gesundheitsversorgung, Brandschutz, Mobilitätsangebote und die Arbeit mit Kindern, Jugendlichen oder Senioren sind letztlich immer auf die unmittelbare Wohnumgebung ausgerichtet. Gibt es sie nicht vor Ort, muss die Anbindung organisiert werden, z. B. mithilfe von Bürgerbussen, Mitfahrgelegenheiten oder Carsharing. Während auf der regionalen Ebene Analysen, Konzepte und Strategien gemeinsam erarbeitet und damit Orientierungen geschaffen werden, werden diese vor Ort, also in den Gemeinden und Ortsteilen, umgesetzt. Zwei Dinge sind daher wichtig: die Einbindung der örtlichen Akteure in den Strategieprozess und ein differenzierter strategischer Rahmen für das Umsetzen und Handeln in den Dörfern, Kleinstädten und Ortsteilen.

Engagement ist wichtig

Schon immer war die Lebensqualität in den ländlichen Regionen von freiwilligem Engagement und phantasievoller Eigenorganisation getragen. Vereine, Dorffeste, gegenseitige Hilfe und sozialer Zusammenhalt bilden die Basis für die Zufriedenheit mit dem Wohnort. Ehrenamtliche und selbstorganisierte Tätigkeiten ergänzen aber auch mehr und mehr professionelle Angebote der Daseinsvorsorge. Kultur, Bildung, Mobilität werden gemeinschaftlich angeboten, in vielen Dörfern und kleinen Orten sogar häufig ausschließlich von den Bewohnern. Ausgehend von den Zentralen Orten ergeben sich so differenziertere Strategien zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge im Raum. In den größeren Zentren konzentrieren sich Infrastruktur, Kultur und professionelle Dienstleister. Je kleiner und abgelegener der Ort, desto nötiger erscheinen dagegen sozialer Zusammenhalt, Selbstorganisation und gegenseitige Hilfe. Zwischen den starken Mittelzentren und den kleinen Dörfern mit ehrenamtlichem Engagement liegen die kleinen Landstädte, häufig Grundzentren, mit einem Minimum an Versorgungsangeboten.

Vieles läuft über Kooperationen und Netzwerke

Es sind nicht nur einzelne Angebote, es ist das Zusammenspiel unterschiedlichster Akteure und Institutionen, die die Qualität der Daseinsvorsorge ausmachen. Freie Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Vereine, aber auch Familien, Nachbarschaften und soziale Netze sind wichtige

Bestandteile eines historisch gewachsenen Wohlfahrtsmix, in dem Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Kooperationen und Netzwerke sind sowohl vor Ort als auch regional, sowohl innerhalb eines Bereiches der Daseinsvorsorge als auch bereichsübergreifend wichtig. Beispiele sind Ärzte- und Gesundheitsnetzwerke, Generationenstätten, multifunktionale Dorfzentren, zunehmend in interkommunaler Arbeitsteilung. Dabei liegt die grundsätzliche Verantwortung für die Ausgestaltung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge und damit auch die Aufgabe Management beim Staat und bei den Kommunen.

Koordination von Beruf und Ehrenamt

Als zentrale Aufgabe und große Herausforderung hat sich die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen professionellen und ehrenamtlich getragenen Angeboten erwiesen. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Mobilität. Der öffentliche Nahverkehr wird über starke Linien und flexible Bedienelemente in der Fläche von den regionalen Konzessionsträgern organisiert. In den dünn besiedelten Räumen ergänzen ehrenamtliche Mobilitätsformen wie Bürgerbusse oder Mitfahrgelegenheiten die professionellen Angebote. Sie können je nach örtlichen Rahmenbedingungen ganz unterschiedlich organisiert sein. Für die regionale Versorgung kommt es nun darauf an, die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Mobilitätsformen untereinander und mit dem öffentlichen Nahverkehr zu verbinden und auf dessen

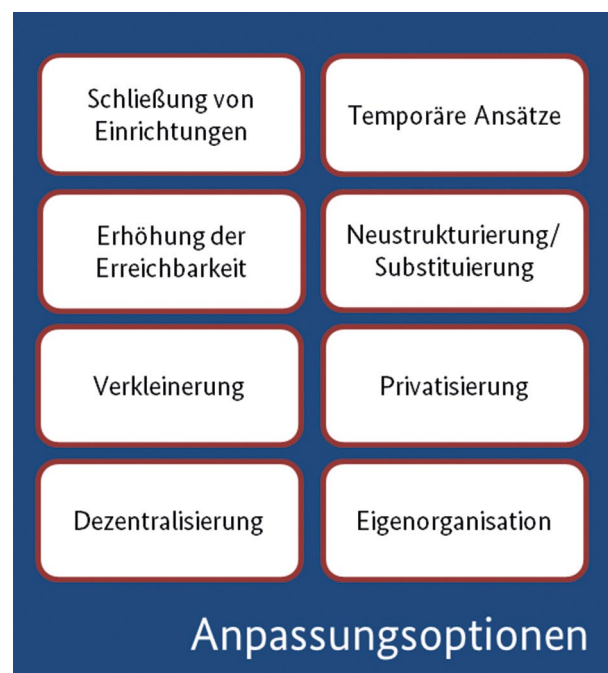


Abb. 2: Anpassungsoptionen; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Professionelle Angebote

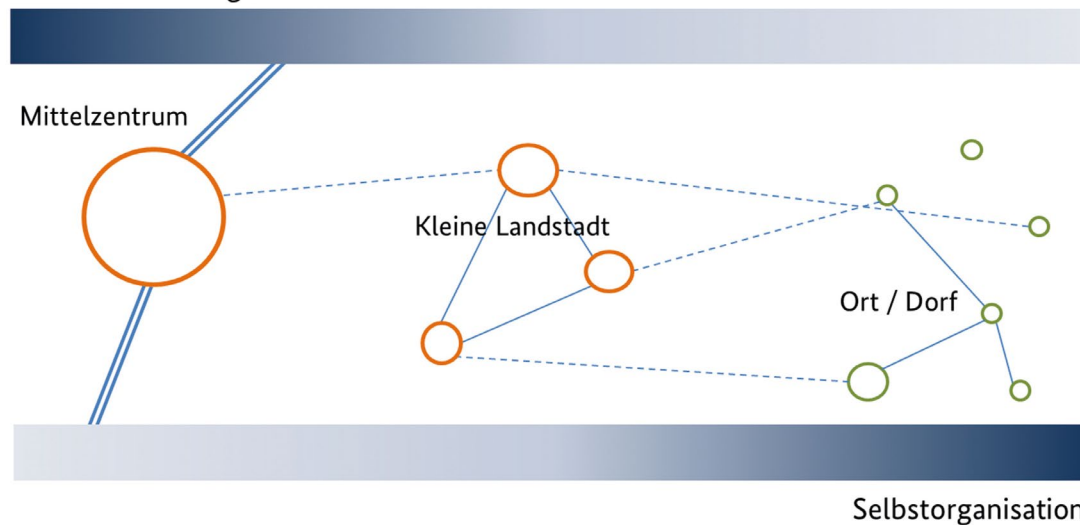


Abb. 3: Kontinuum der Versorgung vom Mittelzentrum zum Dorf; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Takt abzustimmen. Erst wenn dies gelingt, ist eine Versorgung in der Fläche gesichert. Es ist dann eine Kombination von Konzentration bzw. Zentralisation und flexiblen dezentralen Ansätzen, die häufig ehrenamtlich gestaltet sind. Ähnliche Aufgaben der Verbindung und Koordination von Beruf und Ehrenamt finden sich in fast allen Bereichen der Daseinsvorsorge; traditionell beim Rettungsdienst und der Feuerwehr, aber auch bei der Pflege und Gesundheitsversorgung oder der Bildung, wenn Elternvereine Schulen unterstützen.

Wie entstehen verbindliche Kooperationen in den Teilräumen?

Deutlich wird hier, wie wichtig die Vernetzung und Arbeitsteilung in der Region und das Zusammenspiel von starken Mittel- und Grundzentren und netzwerkartigen Verbindungen in die Fläche sind. Der Kreis Nordfriesland

und andere Modellregionen haben hieraus die Idee der Funktions- oder Kooperationsräume entwickelt. Sie bilden sich um ein Grundzentrum, können aber auch Teilräume sein ohne einen bestehenden zentralen Ort. Ziel ist es, in den Funktions- und Kooperationsräumen die Grundfunktionen und Mindeststandards öffentlicher und privater Infrastruktur zu sichern: Kinderbetreuung, Grundschule, Nahversorgung, Allgemeinmediziner, Pflegeangebote, Orte der Begegnung, Bürgerbüros oder Sport-, Freizeit- und Kulturangebote sowie deren Erreichbarkeit. Die Abgrenzung und die Sicherung der Grundversorgung innerhalb des Teilraums erfolgt über interkommunale Zusammenarbeit. Das Muster der Kooperationsräume und das Mobilitätsnetz in einer Region werden aufeinander abgestimmt. Grundlage ist in der Regel eine kleinräumige Differenzierung der Rahmenbedingungen bzw. eine Gemeindetypisierung.

III Wie und womit?



Die Stärke liegt im Prozess! – Organisation und Ablauf des Dialogs

Die Erstellung einer Regionalstrategie ist ein komplexer Prozess. Es müssen Daten umfassend gesammelt, aufbereitet und analysiert werden. Viele Akteure der unterschiedlichen Fachrichtungen sollen zusammen arbeiten und diskutieren. Die Ergebnisse müssen nachvollziehbar sein und in die Politik wirken. Der Prozess ist bestimmt durch ein konstruktives Wechselspiel eines informellen fachplanerischen Gruppenprozesses in den Regionen sowie gutachterlichen Zuarbeiten wie Bevölkerungsprognose, Erreichbarkeitsmodellierung, Modellentwicklung, Trendszenarien und qualitativen Bedarfsanalysen als Grundlage. Um eine Regionalstrategie zu erarbeiten, braucht es Zeit, und wie die Erfahrung zeigt, kann der Prozess bis zu zwei Jahre dauern.

Die Qualität dieses Prozesses bestimmt im Wesentlichen die Qualität der Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Die Prozessgestaltung und -steuerung werden deshalb zum zentralen Element, um die beteiligten Akteure zu Höchstleistungen „anzutreiben“ und neue gute Ideen aus Ihnen „herauszukitzeln“.

Im Folgenden wird daher zunächst auf die Arbeits- und Entscheidungsstrukturen eingegangen und dann der idealtypische Ablauf eines solchen Prozesses vorgestellt.

Arbeits- und Entscheidungsstrukturen – Wer macht mit und wer macht was?

Ein Erfolgsfaktor für den Erarbeitungsprozess ist eine effektive Organisation. Klare Strukturen für Prozessplanung und -steuerung sowie für die Entscheidungen sind wichtig, damit die verschiedenen Beteiligten mit Interesse und Motivation aktiv am Prozess teilnehmen, die Aufgaben und Rollen klar verteilt sind und die Ergebnisse von möglichst Vielen akzeptiert werden.

Eine wirksame Aufbauorganisation orientiert sich am besten an der Art der Kooperation (Gemeindeverbund, Landkreis, Regionalverbund) und ihrer regionalen Vorgeschichte. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist der Rückgriff auf vorhandene Organisationsstrukturen und Netzwerke, die bereits in der Region etabliert sind und über einen guten Zugang zu den Akteuren auf der Entscheidungs- und Arbeitsebene verfügen. Diese müssen jedoch bezogen auf das Thema Daseinsvorsorge ergänzt werden. So eignen sich i. d. R. Strukturen aus LEADER-Prozessen mit LEADER-Aktionsgruppe, LEADER-Management und Arbeitsgruppen prinzipiell auch für das Management einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Der Kreis der Beteiligten muss jedoch bspw. um Akteure mit Verantwortlichkeiten für soziale Daseinsvorsorgebereiche ergänzt werden. Eine Landkreisverwaltung oder eine entsprechende Koordinationsstelle im sozialen Bereich muss demgegenüber Akteure aus der

ländlichen Entwicklung und aus dem bürgerschaftlichen Bereich einbeziehen. Auch die Strukturen der Regionalen Planungsverbände mit Planungsversammlung, Vorstand und Geschäftsstellen eignen sich gut für die Steuerung und das Management einer Regionalstrategie.

Teilweise müssen Strukturen und Netzwerke jedoch gänzlich neu aufgebaut und die fachübergreifende Zusammenarbeit erst gefunden werden. Hierbei ist zu beachten, dass dieser Findungsprozess einige Zeit in Anspruch nehmen kann und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit etabliert und eingeübt wird.

Ausgehend von den Erfahrungen bisheriger Modellregionen ist eine gute Organisationsstruktur des Regionalstrategieprozesses durch folgende Ebenen gekennzeichnet:

- » Steuerungsebene mit Lenkungsgruppe,
- » Operative Ebene mit einer Geschäftsstelle/ Regionalkoordination,
- » Kooperative Arbeitsebene mit thematischen Arbeitsgruppen.

Eine operative Lenkungsgruppe bietet sich als Bindeglied zwischen Steuerungs- und operativer Ebene an. Gute Erfahrungen wurden in einigen Regionen zudem mit einem kommunalpolitischen oder wissenschaftlichen Beirat gemacht.

Lenkungsgruppe und Leitung

Die zentrale Prozessteuerung sollte bei einer Lenkungsgruppe liegen. Diese besteht aus etwa sechs bis zehn Personen. Wichtig bei den Steuerungsstrukturen ist, dass diese auch entscheidungsfähig sind. Es müssen also die jeweiligen Politik- und Verwaltungsspitzen (Bürgermeister, Landräte, Dezernatsleiter u. Ä.) vertreten sein, an der Spitze des Prozesses stehen und diesem damit entsprechendes Gewicht verleihen.

Die Verankerung an der Verwaltungsspitze ist insbesondere für die fachübergreifende Zusammenarbeit von großer Bedeutung, da diese dadurch legitimiert bzw. eingefordert wird. Die Lenkungsgruppe wird in der Regel vom Landrat, einem Dezernenten oder Amtsleiter geleitet, der damit auch die Hauptverantwortung für den Prozess innehat. Wichtig ist auch, dass ihr die Arbeitsgruppenleiter angehören.

Darüber hinaus können ihr Vertreter von Kommunen, Fachbehörden und Regionalinitiativen angehören, die ebenfalls das Thema demografischer Wandel bearbeiten. Im Falle von Förderung aus Bundes- oder Landesmitteln sollten Vertreter der entsprechenden Ministerien zumindest beratende Mitglieder der Lenkungsgruppe sein.

Die Lenkungsgruppe ist zentral für die Projektplanung und Prozesskontrolle verantwortlich. Ihr obliegt es, die Fäden aus den Arbeitsgruppen zusammenzuführen, Schnittstellen, Konflikte oder Überschneidungen zu identifizieren und Verfahrensanweisungen/ Arbeitsaufträge zu erteilen. Sie trifft die strategischen Grundsatzentscheidungen. Die Lenkungsgruppe hat das integrative Gesamtziel der Regionalstrategie im Blick und beeinflusst über die Arbeitsgruppenleiter den Arbeitsfortschritt der einzelnen Infrastrukturarbeitsgruppen. Die Lenkungsgruppe tagt mindestens quartalsweise und nach Bedarf, wenn beispielsweise wichtige strategische oder finanzielle Entscheidungen anliegen.

Die Lenkungsgruppe kann auch für die Verknüpfung der Regionalstrategie mit modellhaften investiven Umsetzungsprojekten zuständig sein. Auf jeden Fall ist sie für die Öffentlichkeitsarbeit und die Organisation von Transferveranstaltungen wie Regionalkonferenzen, Demografieworkshops oder Bürgerwerkstätten verantwortlich. In vielen Modellregionen hat es sich bewährt, eine operative Lenkungsgruppe aus vier bis fünf Personen mit dem Landrat an der Spitze einzurichten, die mit Unterstützung der Regionalkoordination das Tagesgeschäft steuert und Entscheidungen der Lenkungsgruppe vorbereitet.

Regionalkoordination/ Geschäftsstelle

Die große Herausforderung für die Regionalstrategieprozesse liegt in der hohen Komplexität. Viele verschiedene Beteiligten unterschiedlicher Ebenen kommen für inhaltlich und methodisch anspruchsvolle Arbeitsschritte der Regionalstrategie zusammen. Für den Erfolg des Prozesses sind eine genaue Arbeitsteilung und eine gute Kommunikation untereinander sehr wichtig. Diese müssen zu Beginn des Regionalstrategieprozesses klar geregelt werden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die operative Ebene. Auf dieser sollten engverzahnt eine operative Steuerungsgruppe und vor allem eine Regionalkoordination im Sinne einer Geschäftsstelle den Prozess managen.

Als kommunikative Schnittstelle und Motor des Prozesses sichert sie den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Strukturen auf den unterschiedlichen Ebenen und steuert den Prozess. Die Regionalkoordination muss daher gut mit Ressourcen ausgestattet sein und von der Politik- und Verwaltungsspitze die notwendige „Rückendeckung“ erhalten. Sie sollte Teil der Verwaltung bzw. eng an diese angegliedert sein. Die dort beschäftigten Personen sollten sehr gut mit den Strukturen, Abläufen und Ansprechpartnern in der Kreisverwaltung vertraut sein und auf ein breites Netzwerk an regionalen Kontakten zurückgreifen können.

Die Geschäftsstelle ist der Knotenpunkt zwischen der Kreisverwaltung und den Gutachterbüros. Sie beauftragt und koordiniert deren Arbeitsaufträge. Die Regionalkoordination kann auch die Arbeitsgruppenmoderation übernehmen bzw. diese Aufgabe für einzelne Arbeitsgruppen oder Konfliktthemen an Externe abgeben. Der Arbeitsaufwand des komplexen Prozesses ist nicht zu unterschätzen, insbesondere wenn für Zuwendungen Dokumentations- und Nachweispflichten bestehen oder der Austausch mit anderen Regionen gewünscht ist. Daher ist darauf zu achten, die Geschäftsstelle mit ausreichend personellen Ressourcen

auszustatten, mit mindestens einer gut qualifizierten Vollzeitstelle. Zweckdienlich ist es zudem, dass eine Verwaltungsfachkraft von organisatorischen Tätigkeiten entlastet.

Arbeitsgruppen

Die thematischen Arbeitsgruppen sind das zentrale Element des Prozesses. Sie werden in der Regel für die ausgewählten Daseinsvorsorgebereiche gebildet. Es bietet sich an, dabei verwandte Infrastrukturen zu bündeln. Dadurch werden die integrative Vernetzung und der „Blick über den Tellerrand“ gefördert. Die fach- und ebenenübergreifende Zusammensetzung der Arbeitsgruppen wird in den Modellregionen als bisher einzigartig bezeichnet und brachte den beteiligten Akteuren einen besonderen Mehrwert.

Die Arbeitsgruppen tagen in der Regel alle acht bis zehn Wochen oder mindestens einmal je Arbeitsschritt in der Arbeitsgruppenphase. In den Modellregionen waren es über den gesamten Arbeitsprozess hinweg damit etwa sechs bis acht Sitzungen je Arbeitsgruppe.

Für die Arbeitsgruppen hat sich eine Größe von 15-20 Personen bewährt. Diese Anzahl macht das Führen vertiefter Diskussionen in den jeweiligen Themenbereichen noch

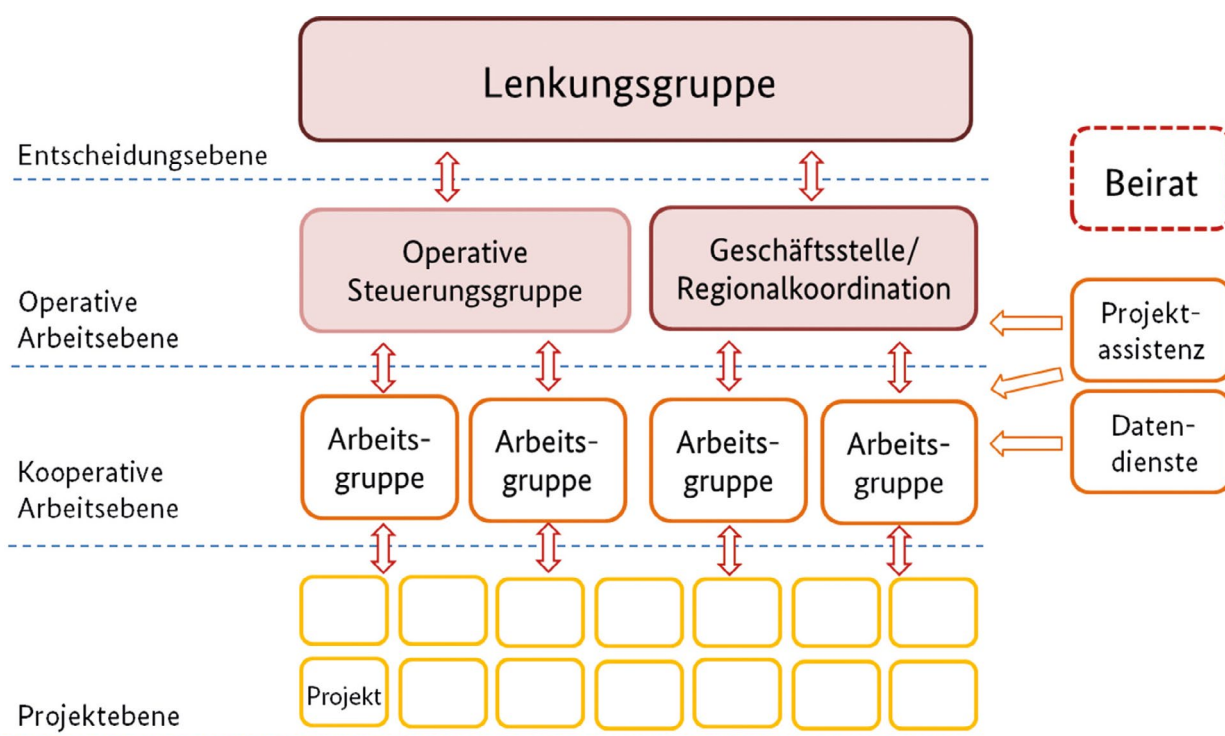


Abb. 4: Idealtypische Organisationsstruktur für den Prozess einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Tipps

- » Die Arbeitsstrukturen sollten bereits vor Projektstart konzipiert werden. Am Anfang kann ein Nachjustieren erforderlich sein.
- » In vielen Regionen ist die fachübergreifende Zusammenarbeit neu, so dass der Findungsprozess und der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen etwas Zeit in Anspruch nehmen kann.
- » Planung und Struktur sollten so flexibel sein, dass je nach Prozessverlauf reagiert und angepasst werden kann.
- » Je eher Schlüsselpersonen des Umsetzungsprozesses in die Arbeitsgruppen eingebunden werden oder kontinuierlich über deren Zielsetzung und Arbeitsstand informiert werden, desto besser sind die Chancen, dass der Prozess von den Arbeitsgruppen hin zur politischen und praktischen Umsetzung nicht ins Stocken kommt. Die Vorbereitung der Umsetzung und der hierfür notwendigen politischen und administrativen Entscheidungen muss daher in der zweiten Hälfte der Arbeitsgruppentätigkeit eine immer wichtigere Rolle spielen.

möglich. Bei der Zusammensetzung und der Arbeit der Arbeitsgruppen ist darauf zu achten, dass die Fachplaner aus den Verwaltungen Kompetenzen „beiseitelegen“ und auch ehrenamtliche oder private Akteure ernst nehmen und an Entscheidungen beteiligen. Ziel ist es, in den Arbeitsgruppen zu konsensualen Entscheidungen zu kommen.

In den Arbeitsgruppen sind die jeweiligen Fachplanungen, externe (öffentliche und private) Infrastrukturbetreiber und weitere Partner vertreten. Bewährt hat sich eine möglichst breite und offene Beteiligung von interessierten Sozialpartnern. Auch Vertreter der Kommunen aus Verwaltung und Politik sollten beteiligt werden. In den Modellregionen wurde die Einbindung der Kommunalpolitik durchaus unterschiedlich gehandhabt. Wichtig ist, dass der sachliche und offene Diskussionscharakter der thematischen Arbeitsgruppen erhalten bleibt und keine frühzeitige „Politisierung“ stattfindet. Teilweise erfolgte die Beteiligung der Kommunalpolitik über die Lenkungsgruppe und/ oder den Beirat. In etlichen Modellregionen hat sich aber auch eine aktive und verantwortungsvolle Einbindung von Bürgermeistern, z. B. in die Arbeitsgruppenleitung, sehr bewährt.

Für den breiteren fachübergreifenden Austausch sollte der regelmäßige Austausch der Arbeitsgruppen untereinander organisiert werden, z. B. in (Zwischen-)Bilanzveranstaltungen oder Werkstätten.

Beirat und Bürgereinbindung

Die Einbindung der Kommunalpolitik und der Transfer von Ergebnissen an weitere Entscheidungsträger im

kreisangehörigen Raum ist ein wichtiger Baustein zum Gelingen des Prozesses. Diese Aufgaben kann von einer um verwaltungsexterne Vertreter aus Politik und Sozialpartnern erweiterten Lenkungsgruppe übernommen werden.

In einigen Modellregionen wurde hierfür ein Beirat als eigenständige Organisationseinheit geschaffen. Dieser Beirat tagt in der Regel quartalsweise und wird von der Geschäftsführung sowie der Leitung der Lenkungsgruppe unterrichtet. Die Mitglieder sollten ein hohes Interesse an einem beteiligungsorientierten Planungsprozess haben und in der Region gut vernetzt sein. Wird der Prozess durch externe Programme finanziell unterstützt, kann auch ein Vertreter der Programmbehörde (Land, Bund) an der Lenkungsgruppe beteiligt werden.

Auf die Erfahrungen mit der Einbindung von Bürgern wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen.

Externe Unterstützung – Begleitforschung und Prozessbegleitung

Prognosen, Modellierungen, Modellrechnungen und Bedarfsanalysen zu Qualitäts- und Kostenaspekten übersteigen in der Regel die zeitlichen Möglichkeiten der Verwaltung. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, diese Aufgaben auszulagern, weil

- » entsprechende Vorerfahrungen einen effizienteren Planungsprozess ermöglichen,
- » bereits vorhandene Modelle/ Software und Datenbanken genutzt werden können,

- » ausreichend Arbeitskapazitäten zur Verfügung stehen, die nicht durch Regelaufgaben gebunden sind,
- » zusätzlicher inhaltlicher Input die Diskussion bereichert.

Letztlich ist es eine Frage von Personalkapazität und Budget, welche Infrastrukturbereiche von den jeweiligen Kommunalverwaltungen selbst bearbeitet werden können und welche extern zu vergeben sind.

Auch für die Prozessbegleitung kann es sinnvoll sein, sich externe Unterstützung „einzukaufen“. Die Aufgaben einer solchen Begleitung können sehr unterschiedlich sein und haben vorrangig den Zweck, die Regionalkoordination zu unterstützen und zu ergänzen. Folgende Aufgaben sind zur Unterstützung des Prozesses erforderlich:

- » Beratung und Coaching der Regionalkoordination,
- » Moderation und Dokumentation der Arbeitsgruppensitzungen und weiterer Veranstaltungen,
- » Beratung bei der Akquise von Fördermitteln,
- » Datensammlung und Aufbereitung sowie
- » Berichterstattung und Abwicklung der Förderanträge.

Diese Aufträge können an verschiedene Dienstleister verteilt werden.

Die Beratung der Geschäftsstelle ist vor allem in der Startphase wichtig und umfasst u. a. die inhaltliche Abstimmung der für den Gesamtprozess anstehenden Arbeitsschritte und daraus abgeleitet Vorschläge für die Anpassung des Prozesses. Im Laufe des Prozesses kann dies dann in größeren zeitlichen Abständen als Coaching der verantwortlichen Personen erfolgen. Daneben erscheint es sinnvoll, Moderationsaufgaben einem professionellen Dienstleister zu übertragen. Dieser kann Arbeitsgruppen und Fachdiskussionen in der Regel als Außenstehender neutral führen. Das entsprechende Büro sollte neben Erfahrungen mit diskursiven Planungsprozessen über eine gewisse fachliche Expertise im Bereich regionaler Daseinsvorsorge verfügen. Zwingend sind regelmäßige Absprachen zwischen externer Moderation, Regionalkoordination und Steuerungsgruppe, damit die Gefahr der Wahrnehmung als „Gutachterprojekt“ vermieden wird.

Überblick über den inhaltlichen Prozess zur Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge

Die eigentliche Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge lässt sich in drei Phasen mit insgesamt sieben Schritten unterteilen. Davor steht die Initiierung des Prozesses, danach dessen Verstetigung.

Initiierung

Voraussetzung ist zunächst der erklärte Wille der Verwaltung, den demografischen Wandel aktiv zu gestalten und für zu bestimmende pflichtige und/ oder freiwillige Bereiche der Daseinsvorsorge eine vorausschauende Planung zu initiieren. Die Organisationsstrukturen werden festgelegt, ein Steuerungsgremium (Lenkungsgruppe) mit einem starken Spielmacher (Landrat) konstituiert und eine operative Einheit, also Koordinationsstelle, eingerichtet.

Ein Grobkonzept zur Akteurseinbindung sollte vereinbart und die externe Begleitung beauftragt werden (Moderation, Modellrechnungen, Bedarfsanalysen).

Ist der Prozess erst einmal initiiert, sind es sieben Schritte bis zur Regionalstrategie.

Auftakt des Prozesses

In der Auftaktphase werden die zu bearbeitenden Infrastrukturen in einem strukturierten Prozess nach Handlungsnotwendigkeit und -möglichkeit ausgewählt (siehe auch Kapitel „Schwerpunkte setzen!“). Stehen die zu bearbeitenden Infrastrukturen fest, werden entsprechende thematische Arbeitsgruppen gebildet. In den Arbeitsgruppen sollte möglichst das gesamte Spektrum der jeweiligen Fachbehörden, Institutionen und Betroffenen vertreten sein. Zudem muss in dieser Phase der Prozess entsprechend den regionalen Ausgangsbedingungen organisiert und die Zeitplanung detailliert werden. Die Beteiligten und die Öffentlichkeit werden über das Projekt und seine Ziele informiert.

Nun startet die Arbeitsgruppenphase mit ihren fünf Arbeitsschritten. In jedem dieser Schritte findet mindestens eine Sitzung der Arbeitsgruppen statt.

Probleme benennen

In einem ersten Schritt definieren und konkretisieren die Arbeitsgruppen für ihre jeweiligen Infrastrukturbereiche

das Thema bzw. die Probleme sowie den Korridor der Lösungssuche. Sie formulieren einen gemeinsamen Arbeitsauftrag.

Die zentrale Frage der verfügbaren Daten und deren Qualität ist zu erörtern und zu klären. Ebenso müssen die Rollenverteilung und die Zuständigkeiten im Prozess geklärt werden.

Status quo erfassen und bewerten

In diesem Arbeitsschritt werden die Standorte, Angebote und Kosten der Infrastrukturen erfasst. Die kleinräumige Bevölkerungsprognose wird erarbeitet und die zugrundeliegenden Annahmen der Gutachter mit lokalen Experten plausibilisiert. Auch die Fragestellungen und die passenden methodischen Instrumente der qualitativen Bedarfsanalyse werden in diesem Schritt diskutiert, festgelegt und begonnen (siehe auch Kapitel Grundbausteine).

Die Arbeitsgruppen definieren quantitative und qualitative Bewertungsmaßstäbe der Daseinsvorsorge im jeweiligen Infrastrukturbereich.

Die Zukunft skizzieren und den Trend der Entwicklung fortschreiben

Auf Basis der Bestandsaufnahme der Standorte und Angebote sowie der kleinräumigen Bevölkerungsprognose werden die Trends der Entwicklung in den jeweiligen Infrastrukturbereichen fortgeschrieben: Wie sieht die derzeitige und künftige Auslastung an den einzelnen Standorten aus? Wo drohen Schließungen?

Teilweise vermittelt schon die kartographische Darstellung der aktuellen Versorgungssituation und ein Vergleich der Erreichbarkeiten interessante Informationen, die bisher nicht wahrgenommen wurden. Es macht die Fachplanun-

gen auch für Laien verständlicher. Da die Arbeitsgruppen interdisziplinär aus Verwaltungsvertretern, externen Experten und freien/ privaten Trägern zusammengesetzt sind, ist es wichtig, sich eindeutig z. B. über Bilder, Karten, Graphiken zu verständigen. Der erste gemeinsame Planungsschritt in die Zukunft ist dann meistens eine Fortschreibung des bestehenden Angebotes und der bestehenden Nachfrage. Dieses Trendszenario zeigt, was passiert, wenn nichts passiert. Mithilfe dieser Provokation soll das Problembewusstsein gefördert werden. Es bietet zudem den Einstieg in die Formulierung von alternativen Gestaltungsszenarien.

Parallel zu diesen Gruppendiskussionen werden die unbefriedigte Nachfrage und Qualitätsaspekte bei den (potenziellen) Nachfragern erfasst, die sog. Qualitative Bedarfsanalyse. Dazu werden Infrastrukturnutzer nach ihrer Bewertung des aktuellen Angebots und der Defizite sowie nach zukünftigen Bedarfen befragt.

Szenarien entwickeln – Zukunft gestalten/ Alternative Zukunftsvarianten durchspielen

Aufbauend auf dem Trendszenario, der Diskussion von Normen der aktuellen und künftigen Versorgung sowie angereichert durch die Ergebnisse der Bedarfsanalyse werden in den Arbeitsgruppen schrittweise alternative Zukunftsszenarien entwickelt und bewertet. Diese sollten derzeit festgelegte Mindeststandards (Ausstattungsnormen, Erreichbarkeiten, ...) bewusst infrage stellen und Prioritäten aus der subjektiven Sicht der Diskussionsteilnehmer festlegen. In dieser Phase ist Kreativität und Phantasie aller Beteiligten gefragt, um neue Lösungen und neue Angebotsformen anzudenken. (Finanzierungs-)Grenzen sollen überschritten und das (bisher) Unmögliche gedacht werden, möglichst immer unter dem Ziel, die Lebensqualität der lokalen Bevölkerung zu erhalten bzw. zu verbessern.



Abb. 5: Arbeitsschritte im Prozess einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge; Quelle: Gertz Gutsche Rügenapp (GGR)

Die Beschäftigung mit verschiedenen Infrastrukturanangeboten eröffnet die Chance, neue Angebotsformen zu prüfen und bewusst andere Wege zu gehen als die sonst üblichen Wege der Konzentration bestimmter Angebote in Zentralen Orten. Wirtschaftlichkeit und Kostenstabilität sind weitere entscheidende Parameter zur Bewertung und Auswahl eines bevorzugten Szenarios oder prioritärer Standorte.

In dieser Diskussionsphase treffen möglicherweise verschiedene Interessen aufeinander. Strategische Überlegungen und (politische) Akzeptanzfragen können sich stellen und Konflikte provozieren. Deshalb sollte für die Diskussionen einerseits ausreichend Zeit eingeplant werden und andererseits durch eine neutrale Moderation eine konstruktive und zielorientierte Diskussion unterstützt werden.

Position beziehen und Ergebnisse sichern

Als Ergebnis dieser Diskussionen entscheidet sich jede Arbeitsgruppe für ein von ihr bevorzugtes Anpassungsszenario (Präferenzszenario), priorisiert Standorte oder Lösungsansätze sowie Maßnahmen und begründet diese Entscheidung. Dies sollte klar und nachvollziehbar formuliert und schriftlich fixiert werden. Es werden also fachliche Empfehlungen erarbeitet und deren Herleitung dokumentiert, also der Arbeitsprozess, die Analysen und die Modellrechnungen beschrieben. Außerdem sollten die Arbeitsgruppen und die Lenkungsgruppe bereits Umsetzungsstrategien für die vorgeschlagenen Maßnahmen entwickeln. Liegen die fachlichen Empfehlungen der verschiedenen Infrastrukturarbeitsgruppen vor, werden diese in der Lenkungsgruppe diskutiert und in einem fachübergreifenden Dokument Regionalstrategie Daseinsvorsorge zusammengefasst (siehe auch Kapitel Ergebnissicherung).

Beschlüsse, Vereinbarungen, Arbeitsaufträge

Nun beginnt die Implementierungsphase deren Ziel es ist, die Arbeitsergebnisse auf breite Füße zu stellen bzw. eine langfristig verbindliche Wirkung zu erzielen. Dies kann u. a. durch Beschlüsse kommunalpolitischer Gremien als auch durch die Aufnahme in formelle Planwerke erfolgen. Generell sollten verschiedenste Kommunikations- und Beteiligungsinstrumente genutzt werden, um die Ergebnisse nach unten (Kommunen), in die Breite (Bürger, Medien) und nach oben (Landes- bzw. Bundespolitik) zu kommunizieren.

Voraussetzung ist, dass diese Ebenen schon frühzeitig über die Regionalstrategie informiert wurden und die zentralen Akteure auf der fachlichen und politischen Ebene (Landrat, Dezernenten etc.) die Ergebnisse „vermarkten“.

Erfahrungen mit dem Prozess – Was wichtig ist

Aus den bisher durchgeführten Prozessen lassen sich einige immer wiederkehrende Erfahrungen zusammenstellen.

Landkreise und Regionen als geeignete Maßstabsebene

- » Landkreise, Regionen und interkommunale Kooperationen sind eine gute räumliche Maßstabsebene für eine Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Grundsätzlich ist eine solche natürlich auch in einzelnen Gemeinden denkbar. Dabei besteht aber leicht die Gefahr, Lösungen nur innerhalb der Gemeindegrenzen zu suchen und die vielfältigen Verflechtungen außen vor zu lassen. Landkreise tun sich zum Teil etwas leichter als Regionen, weil sie i. d. R. straffere Strukturen aufweisen, über mehr eigene Ressourcen und Steuerungspotenzial verfügen und in einigen Bereichen auch selber Träger der Infrastrukturen sind.

Externe Unterstützung sinnvoll

- » Eine Regionalstrategie macht Arbeit. Es ist daher sinnvoll, sich Unterstützung zu holen. Externe Büros können eine Menge Know-how in den Bereichen „Szenarien und Modellrechnungen“, „Bedarfsanalysen“ oder „Moderation und Prozessgestaltung“ einbringen. Sie können allerdings nicht dem Landkreis die Verantwortung für den Prozess als Ganzes (Initiierung, Durchführung, politische Wertigkeit, Umsetzung der Ergebnisse) abnehmen.

Regionalstrategie ist Chefsache

- » Aus diesem Grund muss eine Regionalstrategie „Chefsache“ sein. Die jeweilige Hausspitze sollte deutlich machen, dass das Experiment „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ gewollt ist, die Ergebnisse ernst genommen werden und dafür die zusätzliche Arbeitsbelastung aller Beteiligten in Kauf genommen wird.

Fachplaner frühzeitig einbinden

- » Häufig sind die Fachplaner wichtige Schlüsselpersonen – aufgrund ihrer Sachkenntnis als auch ihrer Funktion. Sie müssen frühzeitig für den Prozess gewonnen werden, indem ihnen deutlich gemacht wird, dass ihnen die Regionalstrategie Freiraum für strategische Überlegungen bietet. Auf keinen Fall darf der Eindruck entstehen, die Regionalstrategie kümmere sich um ihr originäres Themenfeld, weil sie in den letzten Jahren und Jahrzehnten alles falsch gemacht hätten.

Ausreichend Ressourcen für Datenzusammenstellung einplanen

- » Der Zeit- und Personalbedarf für das hausinterne Zusammentragen der Daten wird immer wieder unterschätzt. Eine gute Datenbasis ist aber das A und O. Je detailliertere Daten den eingeschalteten Gutachtern über die vorhandenen Einrichtungen (Standorte, Gebäude, Angebote, Kostenstruktur, etc.) und die Nachfrage nach den dort angebotenen Leistungen (Nutzerzahlen, Altersstruktur, etc.) übermittelt werden können, desto besser und überzeugender werden die Szenarien in den Arbeitsgruppen ausfallen.

Klare Zeitplanung

- » Um einen Regionalstrategieprozess erfolgreich durchzuführen, ist es sehr wichtig, zu Beginn einen genauen Zeitplan aufzustellen, der mit allen relevanten Beteiligten abgestimmt ist. Besonders zu beachten sind diesbezüglich die Begleitforschungen, die die Diskussionsgrundlagen in Form von Modellrechnungen und Szenarien liefern sollen. Die relativ hohen methodischen Anforderungen und das fach- und ebenenübergreifende Netzwerk erfordern eine recht aufwändige Koordinierung

mit möglichen Auswirkungen auf die Zeitplanung. Deshalb ist gleichzeitig eine flexible Handhabung des Zeitplanes notwendig, um auf Verzögerungen rasch reagieren zu können und keine „Leerphasen“ entstehen zu lassen, die die Motivation zur Mitarbeit beeinträchtigen. Entsprechende Maßnahmen können das Vorziehen einzelner Bausteine bzw. Qualitäts- und Anpassungsdiskussionen oder die Komprimierung von Arbeitsphasen im Sinne engerer Taktung der AG-Sitzungen sein.

Früh an Umsetzung denken

- » Danach darf der Prozess aber nicht abreißen. Daher muss sehr früh im laufenden Prozess über die Anschlussaktivitäten nachgedacht werden. Wie können die Ergebnisse in die Politik eingebracht werden? Wie kann die inhaltliche Diskussion weitergeführt werden? Wie werden die Planungen umgesetzt, später aktualisiert und nachjustiert? Zudem ist es wichtig, auch über die Phase der Arbeitsgruppenarbeit einen Spannungsbogen zu halten. Um das Interesse am Projekt aufrechtzuerhalten und Spekulationen vorzubeugen, können Präsentationen von Zwischenergebnissen gehalten oder besondere Veranstaltungen für Schlüsselpersonen in Verwaltung und Politik durchgeführt werden.

Als kommunalpolitisches Steuerungsinstrument nutzen

- » Auch mit einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge bleibt die Anpassung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel ein schwieriges Thema mit vielen unpopulären Entscheidungen. Eine Regionalstrategie kann als ein kommunalpolitisches Steuerungsinstrument genutzt werden, um sich – mit wissenschaftlich fundierten Entscheidungsgrundlagen - den Herausforderungen in einer Weise zu stellen, aus der eine politische Strahlkraft erwachsen kann.

Schwerpunkte setzen – Auf die Auswahl kommt es an!

In der Regel können in der ersten Phase der Regionalstrategie nicht alle Bereiche der Daseinsvorsorge gleichzeitig behandelt werden. Es wird auch nicht überall ein hoher Handlungsbedarf bestehen. Die Regionalstrategie sollte zunächst auf einzelne Themen ausgerichtet werden, in denen ein deutlicher Anpassungs- und Handlungsbedarf gesehen wird und wo die Datenverfügbarkeit und die Rahmenbedingungen vergleichsweise gut sind. Mit schnellen und schlüssigen Ergebnissen kann die Motivation der Bearbeitern gesteigert und die Akzeptanz des Prozesses gesichert werden.

Welche Infrastrukturen eignen sich?

Grundsätzlich eignen sich alle Infrastrukturen für die Bearbeitung in einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge. In den bisherigen Modellvorhaben der Raumordnung wurde die Methodik der Regionalstrategie bereits auf eine Vielzahl

von Infrastrukturen angewendet. Am häufigsten wurden die Themen ärztliche Versorgung, Bildung/ Schulentwicklung, Pflege/ Senioren/ Leben im Alter bearbeitet.

Unterschiede berücksichtigen!

Bei der Auswahl sollten die grundsätzlichen Unterschiede der Infrastrukturen beachtet werden. Sie haben direkten Einfluss auf das methodische Vorgehen und die Gestaltungsmöglichkeiten. Es lässt sich zwischen

- » Sozialen Infrastrukturen,
- » Technischen Infrastrukturen und
- » Erreichbarkeitsinfrastruktur

sowie zwischen Punkt- und Linien- bzw. Netzinfrastruktur unterscheiden.

Eigenschaften von Infrastrukturen			
	Soziale Infrastrukturen	Technische Infrastrukturen	Erreichbarkeitsinfrastruktur
Ansatzpunkte einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge	Optimierung der Angebote im Raum	Siedlungsplanung (Neubau), Rück- und Umbau (Bestand), Bilanzierung & Finanzierung	Erreichbarkeitsplanung
Methodik	Szenarien der Standortstruktur, Erreichbarkeitsmodellierungen, Kosten-Nutzen-Bewertungen	Untersuchung und Bewertung von Folgekosten und deren Abhängigkeiten	Bestimmung des Erreichbarkeitsbedarfs (Querbezug soziale Infrastrukturen), Grobnetzplanung
Anpassungsfähigkeit der Infrastrukturen	vergleichsweise hoch	vergleichsweise gering	hoch (ÖPNV) bis eher gering (Straßennetz)
Maßstabsebene	kommunal (Kita) bis regional (Krankenhaus)	überwiegend kommunal	regional
Öffentlicher Finanzierungsanteil	hoch	mittel (Straße) bis niedrig (Ver- und Entsorgung), Hauptkostenträger sind die Bürger (= Kunden)	hoch
Mögliche Formen des Ergebnisses	Standortstrukturen („Karten“) mit Bewertungen (Kosten und Nutzen)	Zielformulierungen zur Siedlungsentwicklung, strategische Überlegungen zum Bestand	Grobstruktur der Netzgestaltung (z. B. Vorstufe einer Nahverkehrsplanung)

Tab. 1: Eigenschaften von Infrastrukturen; Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp (GGR)

Weitere Merkmale, die insbesondere die Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten beeinflussen, liegen in der Unterscheidung in freiwillige und Pflichtaufgaben der Kommunen sowie in öffentliche und private Trägerschaft.

Technische Infrastrukturen sind in der Regel mit ihren Nutzern physisch verbunden und linienbezogen. Soziale Infrastrukturen sind standortunabhängig vom Nutzer und meist punktbezogen. Sie müssen allerdings von genügend Nutzern in angemessener Entfernung erreichbar sein. Soziale Infrastrukturen können besser an eine quantitativ oder siedlungsstrukturell veränderte Nachfrage angepasst werden als eine leitungsgebundene technische Versorgung. Die einzelnen Stränge von Ver- und Entsorgungsnetzen müssen – vereinfacht ausgedrückt – so lange aufrechterhalten werden, „bis der Letzte aus der Straße weggezogen oder verstorben ist“. Auch die Umstellung von zentraler Ver- oder Entsorgung auf flexiblere dezentrale Strukturen kommt in der Regel erst dann infrage, wenn die vorhandenen Anlagen und Netze abgeschrieben sind. Bei sozialen Infrastrukturen hingegen sind oft eher organisatorische Lösungen, wie Kooperationen oder Netzwerke, notwendig.

Eine Sonderrolle nehmen die Erreichbarkeitsinfrastrukturen ein. Sie haben eine Querschnitts- und „Dienstleistungs“funktion für die meisten sozialen Angebote der Daseinsvorsorge. Während der ÖPNV durchaus flexibel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden kann, gilt dies für das Straßen- und Wegenetz jedoch nur eingeschränkt.

Gemeinsam entscheiden - der Auswahlprozess

Für die Auswahl der zu untersuchenden Infrastrukturen hat sich ein mehrstufiges diskursives Verfahren bewährt, in das möglichst alle betroffenen Ressorts eingebunden sein sollten. Dabei handelt es sich um eine Mischung aus integriertem und sektoralem inhaltlichen Vorgehen unter Federführung der Kreisverwaltung als Trägerin des Prozesses.

Zu Beginn sollten die regionalen Steuerungsgremien, die Fachressorts und auch Politik und Öffentlichkeit über Funktion und Methodik des Auswahlverfahrens informiert werden. Darauf folgen Vorfeldgespräche und eine erste fachliche Beurteilung der Möglichkeiten und Notwendigkeiten durch die jeweils zuständigen Ressorts. Es hat sich bewährt, diese fachliche Ersteinschätzung auf der Grundla-

ge einer Infrastrukturmatrix machen zu lassen. Sie enthält die möglichen Infrastrukturen und deren Träger sowie ausgewählte Bewertungskriterien inklusive Erläuterungen.

Die ressortinterne Ersteinschätzung sollte in Form von leitfadengestützten Interviews geschehen. So können die Sachbearbeiter für die Regionalstrategie sensibilisiert und wichtige ergänzende Informationen gewonnen werden. Möglich ist natürlich auch eine schriftliche Abfrage. Auf jeden Fall sollte die Ansprache der Ressorts direkt über die Leitungsebene des Landkreises erfolgen, um eine aktive Mitarbeit zu gewährleisten. Auch die Bürgermeister sollten in den Auswahlprozess über Gespräche und die Teilnahme an dem Auswahlworkshop beteiligt werden.

Vorgehensweise Auswahlprozess

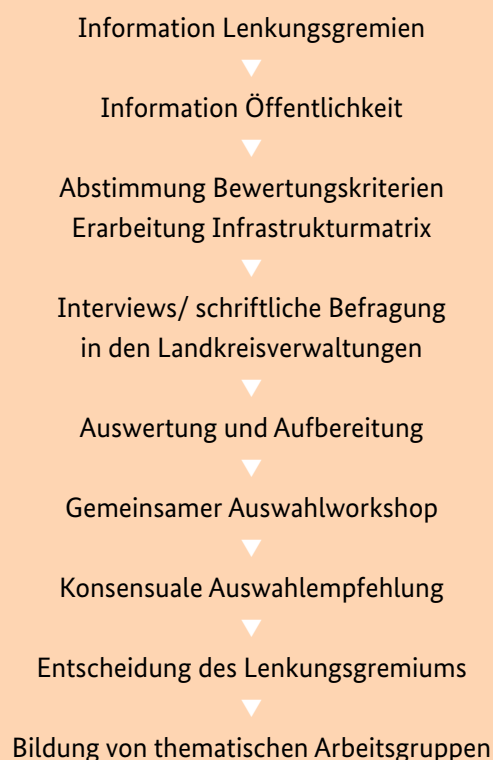


Abb. 6: Vorgehensweise Auswahlprozess; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Die Bewertungstabellen und Gesprächsergebnisse dienen als Grundlage für einen moderierten Auswahlworkshop. Hier wird fachübergreifend das Für und Wider der verschiedenen Infrastrukturen diskutiert und eine Auswahlempfehlung erarbeitet. An dem Workshop sollten die Fachbereiche, die Bürgermeister und weitere Experten teilnehmen. Idealerweise werden die einzelnen Infra-

strukturen anhand der nachfolgenden Kriterien diskutiert, bewertet und schrittweise gemeinsam „abgeschichtet“. Hierbei sind vor allem die Kriterien Handlungserfordernis und -möglichkeiten sowie die Datenverfügbarkeit von Bedeutung.

Am Ende des Auswahlprozesses steht eine fachliche Empfehlung für das Lenkungsgremium und die Kreispolitik hinsichtlich der Infrastrukturen, die in der Regionalstrategie zunächst bearbeitet werden sollen. Die Infrastrukturen der zweiten Priorität können zeitversetzt nach einem oder zwei Jahren in den Prozess integriert werden.

Mögliche Bewertungskriterien

Für die Auswahl können eine Reihe von Kriterien herangezogen werden. In früheren Modellregionen sind die folgenden sechs Bewertungskriterien angewendet worden.

Mögliche Bewertungskriterien

Träger der Infrastrukturen

Handlungsnotwendigkeit

Handlungsmöglichkeiten

Struktur der Ergebnisse

Datenverfügbarkeit

Vorhandene Materialien

Wichtig für die Umsetzung der Ergebnisse ist, wer die Verantwortung für die Infrastruktur innehat. Die Landkreise sind entweder selbst Träger oder können eine koordinierende Funktion einnehmen. Liegt die betreffende Infrastruktur nicht in der Zuständigkeit des Landkreises, sollte auch bedacht werden, inwieweit die anderen Träger zu einer konstruktiven Mitarbeit im Rahmen des Projekts bewegt werden können.

Handlungsnotwendigkeit

Angesichts des demografischen Wandels können Bereiche der Daseinsvorsorge aktuell unter einem großen Handlungsdruck stehen, um einigermaßen tragfähig weiterbetrieben werden zu können. Für andere Infrastrukturen zeichnen sich die Strukturveränderungen, die zu einem Umbau führen, vielleicht erst mittelfristig ab. Dabei werden

die Relevanz der Problemstellung und des Finanzvolumens sowie die derzeitige politische Bedeutung insbesondere in der Kreispolitik bzw. bei den Städten und Gemeinden bewertet.

Handlungsmöglichkeiten

Gerade angesichts knapper Bearbeitungsressourcen müssen die Erfolgsaussichten und die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten in dem jeweiligen Infrastrukturbereich bei der Auswahl berücksichtigt werden. Wie groß sind die tatsächlichen Spielräume bspw. aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder vor dem Hintergrund bereits erfolgter Anpassungen?

In der Regel sind die Möglichkeiten zu handeln bei den freiwilligen Aufgaben deutlich umfangreicher als bei den Pflichtaufgaben, die in einem engen gesetzlichen Rahmen umgesetzt werden (z. B. Schulversorgung). Bei Leistungen, für die der Kreis nicht verantwortlich zeichnet, kann eine Steuerung nur über Informationen, Beratung und Koordination stattfinden. Trotz der scheinbar geringen Einflussnahme können sich aber dennoch Handlungsspielräume ergeben. Daher sollte dieses Kriterium nicht gleich zum Ausschluss führen.

Struktur der Ergebnisse

Für die Prozessbeteiligten und die politischen Entscheidungsträger ist es wichtig, dass sie sich die möglichen Ergebnisse der Regionalstrategie für einen Infrastrukturbereich und das weitere Vorgehen vorstellen können. Es sollte daher im Auswahlworkshop diskutiert werden, inwieweit es Vorstellungen oder „Bilder“ über die mögliche Struktur der Ergebnisse gibt und wie mit ihnen weiter gearbeitet werden kann.

Datenverfügbarkeit

Die Bearbeitung der meisten Infrastrukturen kann nur auf einer guten Datengrundlage geschehen. Daher sollte im Vorfeld geklärt sein, ob für den jeweiligen Infrastrukturbereich differenzierte Daten geliefert werden können. Bei Einrichtungen sind das die genaue Anzahl der Standorte, Angaben über Nutzungen, Auslastung, Betriebskosten, Gebäudezustand sowie über Nutzungsintensität und Nutzergruppen.

Vorhandene Materialien

Die Regionalstrategie Daseinsvorsorge fängt nicht bei Null an. Im Gegenteil, er knüpft an vorhandenen Überlegungen und Konzepten an und entwickelt diese weiter. Daher sollte nach entsprechenden Unterlagen nicht nur auf Landkreisebene, sondern auch auf Ebene der Planungsregion und der Gemeinden recherchiert werden. Gute Untersuchungen, Analysen und Handlungskonzepte können die Bearbeitung in einem Infrastrukturbereich wesentlich erleichtern und beschleunigen. Andererseits kann aber auch schon alles „gesagt“ sein, so dass die Bearbeitung in der Regionalstrategie nicht mehr oder lediglich in eingeschränktem Umfang erforderlich ist.

Prognosen, Erreichbarkeiten, Analysen und Szenarien – Die methodischen Grundbausteine

Die Verbindung von wissenschaftlich fundierter Datenanalyse und guter, verständlicher Visualisierung insbesondere in den thematischen Arbeitsgruppen ist ein wesentliches Merkmal des diskursiven Ansatzes Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Dies betrifft v. a. die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung insgesamt und differenziert nach Altersgruppen und kleinräumigen Einheiten, aber auch Erreichbarkeits- und Kostenaspekte. Diese Informationen sind sowohl Grundlage für die Ermittlung von Nachfrageänderungen in den unterschiedlichen Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur als auch für die Analyse der Konsequenzen von Anpassungsalternativen in Form von Trend- und Alternativszenarien. Hinzu kommen optional ergänzende Bedarfsanalysen aufseiten der Infrastrukturnachfrager und -anbieter, die ebenfalls in die Szenarien einfließen, z. B. als angestrebte Qualitätsmaßstäbe der Versorgung. Diese können zumutbare Erreichbarkeiten, angestrebte Versorgungsgrade u. Ä. sein.

Die Erfahrungen in den Modellregionen zeigen, dass es für die Diskussion in den thematischen Arbeitsgruppen

sehr hilfreich ist, alternative Szenarien zu entwickeln und zu vergleichen. Szenarien haben den Vorteil, dass sie den Arbeitsgruppenteilnehmern eine große Freiheit lassen, ihre Vorstellungen zu formulieren. Neue Ideen können immer in ein zusätzliches Szenario überführt werden. Mithilfe der Modellrechnungen und Szenarien wird den Arbeitsgruppenmitgliedern in gewisser Weise ein „Spielfeld“ bereitgestellt, das ihre Kreativität anregt und auf dem sie die „Spieler“ sind. Andererseits zwingt ein Arbeiten mit Szenarien die Teilnehmenden dazu, einmal in die Diskussion eingebrachte Szenarien „weiterzudenken“ und räumlich-strukturell zu konkretisieren. Im methodischen Portfolio der Regionalstrategie stehen dementsprechend verschiedene methodische Grundbausteine zur Verfügung, die jeweils infrastrukturspezifisch ausgeformt und kombiniert werden können. Das „Spielfeld“ wird demnach jedes Mal neu aus den Grundbausteinen zusammengesetzt.

Die Erfahrungen in den Modellregionen des Aktionsprogramms haben gezeigt, dass sich die methodischen Bausteine in obligatorische und ergänzende einteilen

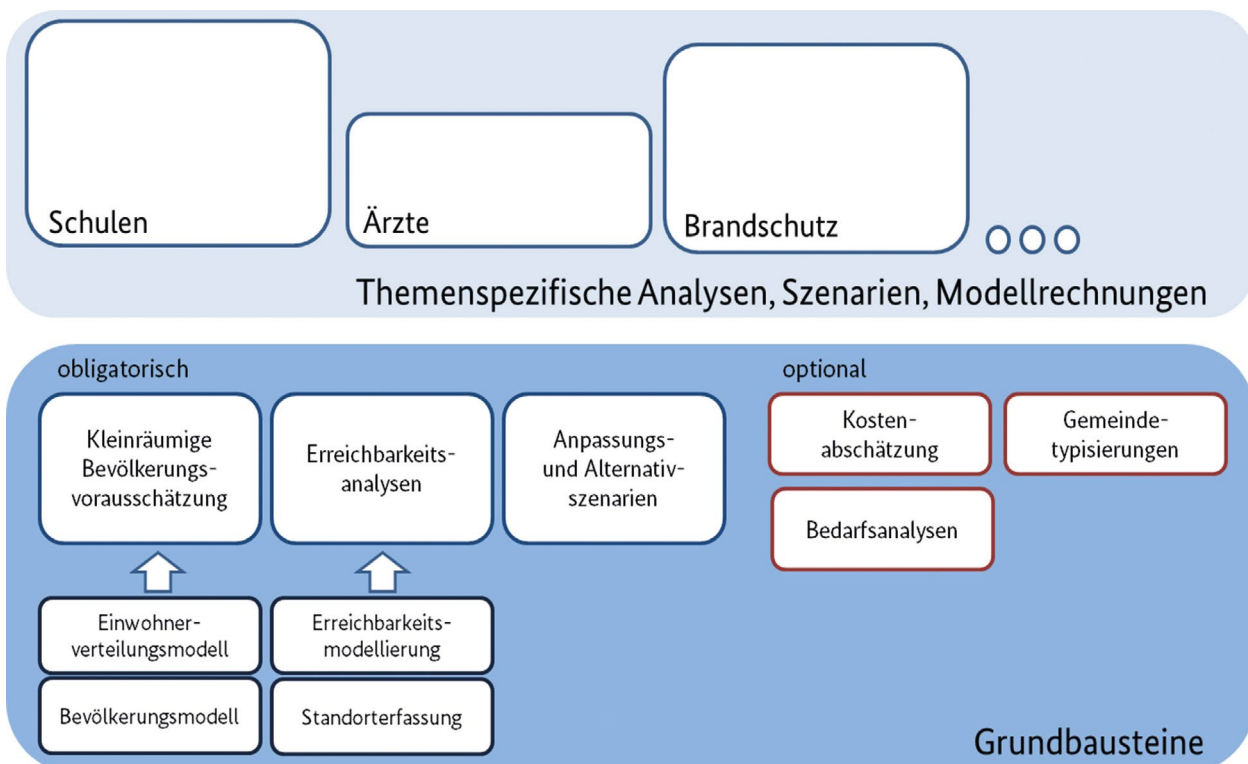


Abb. 7: Methodische Grundbausteine; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

lassen. Verwendet man die Bilder „Spielfeld“ und „Spiel“, so bilden die kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung in Verbindung mit dem Bevölkerungsverteilungsmodell und das Basismodell der Erreichbarkeit das „Spielfeld“, auf dem themen- und infrastrukturbezogen die anderen Bausteine zu Bildern und Szenarien zusammengesetzt und „bespielt“ werden.

Daraus ergibt sich folgerichtig eine Zweiteilung des Prozesses der Regionalstrategie Daseinsvorsorge: in eine Vorschaltphase, die der Klärung der technischen Voraussetzungen, der Datensammlung und dem Bau des „Spielfeldes“ aus der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung und dem Grundmodell der Erreichbarkeit dient, und in eine Strategie- und Projektphase, in der diskursiv und regionsbestimmt für die einzelnen Infrastrukturbereiche Szenarien und Alternativen erarbeitet, verglichen, bewertet und mit Ergebnissen qualitativer Bedarfsanalysen angereichert werden. Obligatorische Bausteine eines Regionalstrategieprozesses sind demnach die kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, die Erreichbarkeitsanalysen sowie die Szenarien. Kostenabschätzungen bzw. Kosten-Nutzen-Analysen, qualitative Bedarfsanalysen oder Gemeindetypisierungen sind demgegenüber ergänzende methodische Grundbausteine. Ihre Anwendung ist also nicht zwingend.

Die Arbeit der Arbeitsgruppen sollte nicht zu lange ohne die Datengrundlage und Visualisierung stattfinden. Das heißt, mit Start der Arbeitsgruppen sollten idealerweise die Ergebnisse der Vorschaltphase vorliegen.

Die Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung

Für eine intensive Auseinandersetzung mit den Folgen der demografischen Entwicklung für die unterschiedlichen Bereiche der Daseinsvorsorge ist es unerlässlich, den thematischen Arbeitsgruppen eine einheitliche und räumlich differenzierte Datengrundlage zur Entwicklung der Bevölkerung an die Hand zu geben. Damit wird eine Basis für gemeinsame Diskussionen um Folgen und mögliche Anpassungsstrategien geschaffen. Insbesondere Karten mit der voraussichtlichen Bevölkerungsverteilung in der Region haben sich als hilfreiche Instrumente zur Sensibilisierung und als Diskussionsanregung in den Modellregionen erwiesen.

Eine Schwierigkeit dabei ist, dass in vielen Fällen Prognosen der Bevölkerungsentwicklung nur auf Kreisniveau verfügbar sind. Nahezu jeder Kreis weist innerhalb seiner Grenzen aber deutliche Strukturunterschiede auf (Städte, Dörfer, Arbeitsplatzschwerpunkte, eher periphere Räume, Tourismusziele). Diese räumliche Ausdifferenzierung lässt erwarten, dass sich nicht jede Gemeinde und jeder Ortsteil gemäß dem in den verfügbaren Prognosen ausgewiesenen Kreisdurchschnitt entwickeln wird.

Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, die Gesamtzahl und die Altersstruktur der Bevölkerung für den Kreis im Rahmen einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung (z. B. auf Ebene der Gemeinden und Ortsteile oder der Ämter/ Verwaltungsgemeinschaften/ Samt- oder Verbandsgemeinden) weiter zu differenzieren.



Abb. 8: Phasenmodell Methodische Grundbausteine; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Die Bevölkerungsvorausschätzungen sollten einen Prognosezeitraum von etwa 20 Jahren umfassen. Mit ihnen soll die Bevölkerungsentwicklung insgesamt und differenziert nach Altersgruppen und Geschlecht mindestens für die Gemeindeebene vorausgeschätzt und in Tabellen, Diagrammen und Karten dargestellt werden. Zudem sollte die derzeitige und zukünftige innergemeindliche Verteilung der Bevölkerung auf Ortsteilebene geschätzt werden. Es werden für die kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen daher zweierlei empirisch-analytische Grundlagen benötigt: zum einen ein Bevölkerungsmodell, welches die Einwohner für einen Zeithorizont von etwa 20 Jahren auf der räumlichen Ebene von Gemeinden nach Prognosejahr, Alter und Geschlecht differenziert vorausschätzt und zum anderen ein Einwohnerverteilungsmodell, das die aktuelle und prognostizierte Bevölkerung einzelnen Wohnstandorten kleinräumig zuordnet. Dies umfasst i. d. R. die Erfassung von Siedlungsstrukturen unterhalb der Gemeindeebene (Siedlungsstrukturzellen, Wohnblöcke oder Rasterzellen). Sie ermöglicht zudem in Kombination mit den Erreichbarkeitsanalysen das Herunterbrechen von

Nachfragepotenzialen und Erreichbarkeiten auf kleine Raumeinheiten und differenzierte Standorte.

Bei der Anwendung einer kleinräumigen Bevölkerungsvoraussschätzung muss immer bedacht werden, dass die Zuverlässigkeit jedes Einzelwertes umso geringer wird, je kleiner die beschriebene Raumeinheit ist. In den Regionalstrategieprozessen darf daher nicht der Eindruck vermittelt werden, dass die kleinräumige Bevölkerungsvoraussschätzung in der Lage wäre, die exakte Einwohnerzahl jeder Gemeinde in 15 bis 20 Jahren vorherzusagen.

Trotz dieser Einschränkung bietet sie jedoch gegenüber den sonst meist nur für einen gesamten Landkreis vorhandenen Werten einen deutlichen Erkenntnisgewinn. So ermöglicht sie, ein deutlich ausdifferenzierteres Bild der Entwicklung zu skizzieren und die Strukturunterschiede innerhalb des Kreises zu berücksichtigen. Für die Diskussion der thematischen Arbeitsgruppen ergibt sich damit eine einheitliche räumlich differenzierte Datengrundlage, die unerlässlich für deren Arbeit ist und die deren Ergeb-

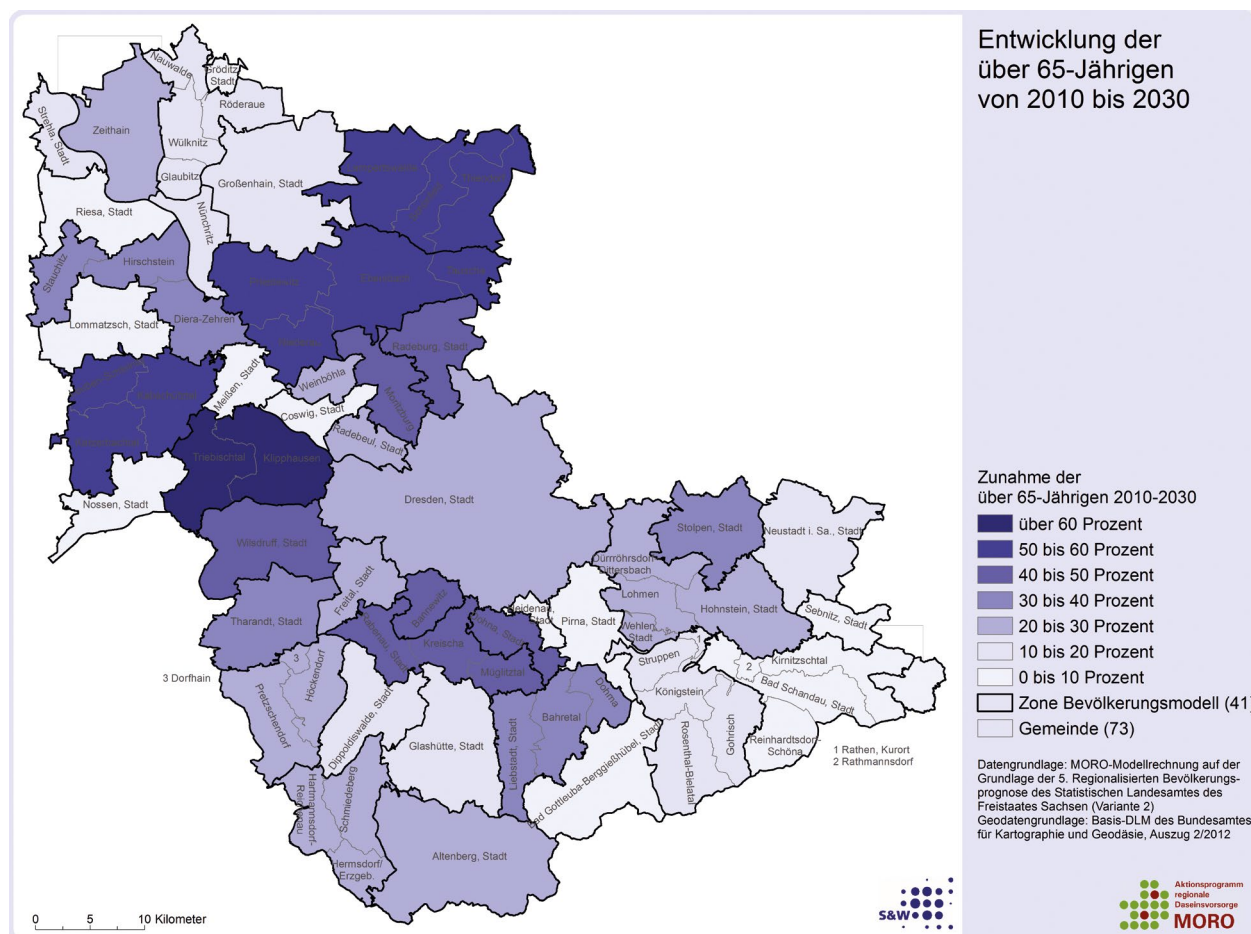


Abb. 9: Beispiel Kleinräumige Bevölkerungsvoraussschätzung, Entwicklung der über 65-Jährigen; Quelle: Regionalstrategie Daseinsvorsorge Oberer Elbtal/Osterzgebirge (S&W), S. 9.

nisse und Planungen entsprechend vergleichbar macht. Die kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen haben zudem eine wichtige prozedurale Funktion, da sie als ein relativ frühes Zwischenergebnis genutzt werden können, um ein größeres Interesse am Prozess zu wecken.

Die Abbildung der Erreichbarkeitsverhältnisse

Insbesondere in ländlichen Räumen, aber auch im weiteren Umland der Städte trifft die demografische Entwicklung nicht nur auf eine geringe Bevölkerungsdichte, sondern auch auf eine – im Vergleich zu den Zentren – deutlich geringere Dichte an standortgebundenen Infrastruktureinrichtungen. Bei jeder Diskussion um eine mögliche Schließung oder Zusammenlegung einer Einrichtung stellt sich damit automatisch die Frage der Erreichbarkeit der Angebote und Dienstleistungen. Wo sind die Einrichtungen, die die Nutzer aufsuchen könnten oder müssten, wenn die zur Diskussion stehende Einrichtung z. B. aufgrund deutlicher Rückgänge bei den Nutzerzahlen geschlossen würde? Können Angebote zu den Nutzern gebracht werden?

Ein hilfreiches Werkzeug, um sich in den thematischen Arbeitsgruppen mit der Frage der Erreichbarkeit systematisch auseinanderzusetzen, sind Erreichbarkeitsmodellierungen und -analysen.

Durch die Erreichbarkeitsanalysen werden Informationen zur Lage von Einrichtungen sowie zu deren verkehrsmittelspezifischen Erreichbarkeit für die Bevölkerung oder bestimmte Nachfragegruppen (Schüler, Patienten usw.) geliefert. Möglich sind entsprechende Auswertungen z. B. für die Verkehrsmittel Fahrrad, PKW, ÖPNV und den Fußverkehr.

Die Erreichbarkeitsanalysen können in Form von Karten, Tabellen, Erreichbarkeitsprofilen sowie Abbildungen von Verkehrsangeboten, kleinräumigen Verkehrsverhältnissen und Erreichbarkeitsveränderungen aufbereitet werden.

Erreichbarkeitsanalysen können in den verschiedenen Phasen der Arbeitsgruppenprozesse sehr hilfreich sein: bei der Problemanalyse wie auch bei der Bewertung von Folgen und alternativen Lösungen. Dementsprechend kann in zwei Phasen der Erreichbarkeitsmodellierung unterschieden werden:

- » In einem Referenzszenario „Status quo“ wird die aktuelle Erreichbarkeitssituation von ausgewählten Infrastrukturstandorten ermittelt.
- » In einem Erreichbarkeitsszenario „20xx“ werden die Folgen für die Erreichbarkeit anhand von durch die Modellregionen definierten Szenarien für den Zeithorizont 20xx untersucht.

Erreichbarkeitsrelevant sind vor allem die sozialen und für gewöhnlich standortgebundenen Infrastrukturen. Grundsätzlich sind aus Sicht der Modellregionen für viele Problemstellungen standardisierte Erreichbarkeitsmodelle geeignet. In Themenfeldern wie Eintreffzeiten im Brandschutz oder tageszeitspezifische Erreichbarkeit von Ärzten gibt es jedoch weitere Informationsbedürfnisse, die darauf aufbauende spezialisierte Modelle, erforderlich machen. Ein weiterer Anwendungsfall ist die Schätzung zukünftiger Nutzerzahlen in den Einrichtungen. Sind nur (noch) wenige Einrichtungen in einem Raum vorhanden, wird die Erreichbarkeit zum primären Entscheidungsfaktor der Anwahl durch die Nutzer. Somit lassen sich zukünftige Nachfragestrukturen in den Einrichtungen dadurch annähern, dass modellhaft unterstellt wird, dass jeder Nutzer in die Einrichtung fährt, die von seiner Wohnung aus am besten erreichbar ist.

Modellrechnungen und Szenarien

Ein wichtiges Hilfsmittel der thematischen Arbeitsgruppen ist die Entwicklung von Szenarien und die Abschätzung von deren Vor- und Nachteilen anhand von Modellrechnungen. Erst das Denken in Alternativen ermöglicht den Schritt zu Anpassungsstrategien. Eine bewährte Arbeitsteilung ist dabei, die Mitglieder der Arbeitsgruppe den Inhalt und die wesentlichen Stellschrauben und Parameterwerte definieren zu lassen und die eigentliche Modellierung und Berechnung einem externen Büro zu überlassen.

Die Arbeit mit Szenarien schließt sich den Bestandsanalysen und Bewertungen der bestehenden Daseinsvorsorgeeinrichtungen an. Grundlagen der Szenarien sind i. d. R. die kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung in Verbindung mit der Siedlungsstruktur sowie die Erreichbarkeitsmodellierungen bzw. -analysen. Es lassen sich zwei grundsätzliche Szenarien unterscheiden:

1) Das Trendszenario

Erster Schritt ist für gewöhnlich die Fortschreibung des bestehenden Angebotes und der zukünftigen Nachfrage angesichts der demografischen Entwicklung: „Das Trendszenario zeigt, was passiert, wenn nichts passiert.“

2) Alternative Anpassungsszenarien

Aufbauend auf diesen Trendszenarien, den Ergebnissen der qualitativen Bedarfsanalysen und Diskussionen zu angestrebten Normen der künftigen Versorgung sollten durch die Arbeitsgruppen alternative Zukunftsszenarien entwickelt und bewertet werden.

Die Szenarien unterscheiden sich von Infrastruktur zu Infrastruktur und je nach Fragestellung, die die Arbeitsgruppen definieren. Trotz dieser Unterschiede ist den meisten Modellrechnungen im Rahmen von Regionalstrategieprozessen gemein, dass sie eine im Raum vorhandene Nachfrage nach Infrastrukturleistungen (heute und in Zukunft) der Leistungsfähigkeit der räumlich verorteten Infrastruktureinrichtungen (Kapazität, Einsatzbereitschaft) gegenüberstellt. Insbesondere das Angebot lässt sich im Rahmen von Szenarien variieren. Typische Messgrößen bzw. Vergleichskennwerte für die Gegenüberstellung von Szenarien sind z. B.:

- » der räumlich differenzierter Anteil an Einwohnern, deren Nachfrage befriedigt werden kann,
- » die Auslastung der einzelnen Einrichtungen,
- » die Erreichbarkeiten, d. h. Wegezeiten zum Erreichen des Angebotes sowie
- » die Kosten für Nutzer und Träger.

Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen, dass Trend-, Anpassungs- oder Alternativszenarien in unterschiedlichen Daseinsvorsorgebereichen hilfreich sind und vor allem deren Gegenüberstellung und Bewertung für die Entwicklung und Auswahl von Anpassungsstrategien und Lösungen genutzt werden. Die Ergebnisse der Szenarienvergleiche sind ein wichtiges Argument für die dann von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Konzepte und Lösungsstrategien.

Wichtig für den Prozess ist dabei, dass die Modellrechnungen und Szenarien zu jeder Zeit eine dienende Funktion gegenüber der Diskussion der Arbeitsgruppen behalten. Es darf nicht eine Situation eintreten, in der die Möglichkeiten

und Grenzen der Modellierung den Rahmen der Möglichkeiten für die inhaltliche Diskussion bestimmen („Diese Option diskutieren wir nicht weiter, weil wir sie nicht berechnen können.“). Die zentrale Aufgabe eines externen Büros ist es vielmehr, der Arbeitsgruppe eine „Spielwiese“ zu bereiten, die einerseits die Kreativität der Teilnehmer anregt und gleichzeitig ihre Kenntnis der Sachlage und der Handlungsoptionen Stück für Stück vertieft. Für das externe Büro stellt diese Aufgabenstellung eine nicht unerhebliche Herausforderung dar. So sind zu Beginn der Arbeitsgruppenphase weder die genaue Fragestellung noch das damit verbundene Modellierungsbedürfnis bekannt. Wesentliche Bausteine der Modellrechnung müssen daher parallel zur Diskussion entwickelt werden. Es ist von Vorteil, wenn die externe Begleitung bereits auf eine Reihe von methodischen Bausteinen zurückgreifen kann und die regionalen Akteure relativ frühzeitig die Möglichkeiten bekommen, die verschiedenen Randbedingungen für die Szenarien zu definieren und anschließend die Ergebnisse zu diskutieren und zu vergleichen. Dauern die Entwicklungsarbeit zu lange, besteht die Gefahr, dass der Diskussionsprozess der Arbeitsgruppe ins Stocken gerät.

Erfolgsbedingung ist neben einer guten Visualisierung der Modellrechnungen ein guter „Übersetzer“ und Moderator, der einerseits über das technische Wissen verfügt und andererseits in der Lage ist, das „Spielfeld“ den regionalen Akteuren zu überlassen.

Kostenabschätzungen

Ein wesentliches Bewertungselement von Szenarien ist die Abschätzung der durch sie verursachten Kosten. Wichtig ist, dieses Instrument so einzusetzen, dass es kreative Ideen – insbesondere zu Beginn – nicht unter einen alles erdrückenden „Finanzierungsvorbehalt“ stellt. Im Laufe der Diskussion können Kostenabschätzungen jedoch helfen, die betrachteten Szenarien auf ihre Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

Mittels differenzierter Kostenanalysen können Vergleiche von Kosten und Versorgungsgraden für verschiedene Standortalternativen und alternative Anpassungsstrategien durchgeführt werden. Ziel sollte es sein, auf Basis dieses Vergleichs entsprechende Anpassungsmaßnahmen abzuleiten, die eine wirtschaftlich kostengünstige und möglichst hohe Versorgung der Bevölkerung mit Angebo-

ten der Daseinsvorsorge garantieren, ohne unzumutbare Erreichbarkeitsfolgen zu bewirken. Die Betrachtung von Kosten kann auch bei der Problemanalyse eine wichtige Rolle spielen, indem sie dazu genutzt wird, Handlungsdruck zu verdeutlichen. Häufig ist das „Weiter so!“ oder das „Nichthandeln“ am teuersten: Kostenbetrachtungen können bisher nicht bedachte Folgekosten in Bereichen, an die man zunächst nicht denkt, aufdecken.

Kostenbetrachtungen sind methodisch nicht einfach und relativ aufwändig bezogen auf die nötige Datenerhebung und -aufbereitung. Zunächst müssen alle relevanten Kostenpositionen erhoben und beziffert werden. Als relevant können jene Kostenpositionen gelten, die besonders von der demografischen Entwicklung abhängig sind, z. B. die Nutzerzahl oder -struktur einer Einrichtung. Auf dieser Grundlage werden in einem weiteren Schritt die Kosten des Angebotes oder Standortes für einen Prognosezeitraum geschätzt. Gleiches gilt für in der Arbeitsgruppe entwickelte Szenarien einer Anpassung des Angebots.

Für eine gemeinsame Interpretation der Ergebnisse in der Arbeitsgruppe ist es sinnvoll, neben den absoluten Kosten auch die Kosten pro Nutzer zu ermitteln. Zudem ist es sinnvoll, die mit einem Anpassungsszenario erreichten Qualitäten den Kosten gegenüberzustellen. Denn Kosten Gesichtspunkte sind i. d. R. nicht das alleinige Kriterium für die Auswahl von Strategien und Maßnahmen.

Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen, dass sich verschiedene Anwendungsfälle von Kostenabschätzungen und Kosten-Nutzen-Analysen bezogen auf die jeweilige Prozessphase und auf verschiedene Themen unterscheiden lassen. Kosten können sowohl für Standorte und ihre Erreichbarkeiten als auch für standortungebundene Infrastrukturen betrachtet werden. Kostenbetrachtungen können in der Analyse-, der Szenario- und der Projektphase angewendet werden. Zudem können die Kostenbetrachtungen in Trendszenarien weitergeführt oder für Szenariovergleiche genutzt werden. Dabei lagen diese hauptsächlich in Bereichen wie Pflege/ Senioren/ Leben im Alter, Soziale Treffpunkte, Brandschutz. Umfangreiche Erfahrungen mit Kostenbetrachtungen konnten im Themenfeld Wasser/ Abwasser und hier jeweils bei Bestandsanalysen und -bewertungen, Trendszenarien und Szenariovergleichen gesammelt werden.

Insgesamt ist eine genaue Abwägung erforderlich, ob und wann sich der häufig hohe Arbeitsaufwand lohnt. Es scheint immer dann sinnvoll zu sein, wenn der Wille und die Möglichkeiten in Verwaltung und Politik vorhanden sind, für einen Infrastrukturbereich potenzielle Anpassungs- und Umbaustrategien zu vergleichen und auch tatsächlich umzusetzen. Belässt man es in der Regionalstrategie zunächst bei allgemeinen Grundsätzen und Zielaussagen, wäre der Aufwand in den meisten Fällen zu hoch. Kostenorientierte Standardwerte und Kennzahlen könnten bei der Kostenabschätzung bzw. Kosten-Nutzen-Analyse helfen. Einige solcher Kennzahlen sind systematisch in einer Publikation der Begleitforschung Kennzahlen zusammengestellt.

Kennzahlen

Im Rahmen des Regionalstrategieprozesses werden häufig Kennzahlen oder Indikatoren herangezogen, um Sachverhalte quantitativ zu beschreiben und zu vergleichen, wobei ein Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren Faktoren hergestellt wird (z. B. Kosten pro Fläche, Ausstattung je Raumeinheit, Erreichbarkeitsangaben). Kennzahlen im Rahmen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge haben i. d. R. einen Raumbezug. Kennzahlen finden z. B. Anwendung bei der Messung der Versorgungsqualität, bei Kostenvergleichen, bei den Szenarien, bei der Formulierung von (regionalspezifischen) Zielen oder bei der Zielevaluation.

Kennzahlen sollten eindeutig verständlich und messbar sein, damit sie in der Praxis der Verwaltungen, die ja häufig gering besetzt sind, angewandt werden können. Auf die Auswahl ist daher besondere Sorgfalt zu verwenden. Häufig wird auf Kennzahlen aus Veröffentlichungen oder anderen Quellen zurückgegriffen. Hierbei sollte zunächst geprüft werden, inwieweit sie sich hinsichtlich des Raumbezuges, ihres Ursprunges und Alters insbesondere für die Beurteilung der Zielerfüllung tatsächlich eignen. Weiterhin sollte geprüft werden, ob für ihre Anwendung die nötige Datengrundlage besteht oder mit welchem Aufwand diese zu beschaffen ist. Die Datenanforderungen können unterschiedlich sein und einen hohen Aufwand erfordern. Die Begleitforschung „Kennzahlen in der Daseinsvorsorge“, die im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge tätig wurde, bereitete in Steckbriefen Kennzahlen für Handlungsfelder der sozialen und der technischen Infrastruktur anwendungsorientiert im Sinne eines Nach-

schlagewerkes auf. Zu dem jeweiligen Handlungsbedarf in den Daseinsvorsorgebereichen werden Grundzahlen und Kennzahlen dargestellt und beispielhaft Mindest- bzw. Vergleichsgrößen sowie Anwendungsbeispiele aus den Modellregionen zur Veranschaulichung des Kennzahlensatzes aufgeführt.

Typisierung von Gemeinden bzw. Ortsteilen

Ein weiterer optionaler methodischer Baustein, mit dem in einigen Modellregionen gute Erfahrungen gemacht wurden, ist die Gemeinde- und Ortsteiltypisierung. Mit ihr bietet sich eine Möglichkeit, die Attraktivität einzelner Gemeinden bzw. Ortsteile und deren teilräumlicher zielgruppenspezifischer Standortqualitäten für bestimmte Zwecke zu ermitteln. Methodisch basiert sie auf Ausstattungs- und Erreichbarkeitskriterien von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Arbeitsplätzen.

Für die Typisierung kann z. B.

- » die nähräumliche Verfügbarkeit sowie die Erreichbarkeit von Bildungs-, Dienstleistungs- und Versorgungsinfrastrukturen mit verschiedenen Verkehrsmitteln (Pkw, ÖPNV, Rad, zu Fuß),

- » die verkehrsmittelspezifische Zugänglichkeit zu Arbeitsplätzen,
- » die Ausgangsbevölkerung und zukünftige Bevölkerungsentwicklung sowie
- » die siedlungsstrukturellen Bedingungen in den einzelnen Raumeinheiten

herangezogen werden. Die einzelnen Kriterien werden durch die Arbeitsgruppenmitglieder hinsichtlich der bearbeiteten inhaltlichen Fragestellung unterschiedlich gewichtet. Im Vogelsbergkreis wurde die Zugänglichkeit zu

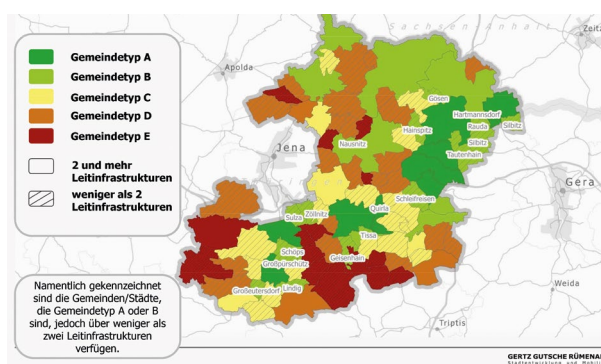


Abb. 10: Beispiel Zusammenfassender Gesamtindikator der Gemeindetypisierung, Kategorisierung nach Leitinfrastrukturen; Quelle: Regionalstrategie Saale-Holzland-Kreis (GGR), S. 51

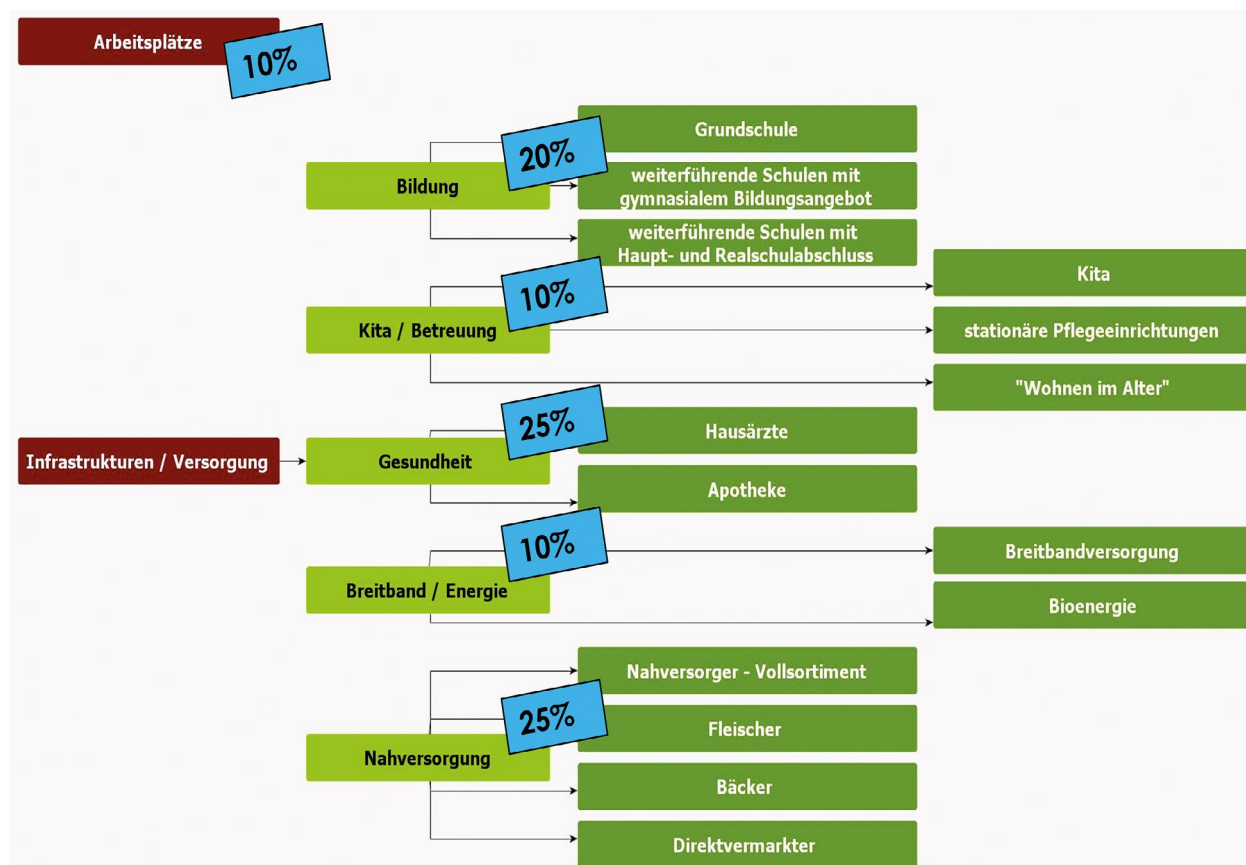


Abb. 11: Beispiel Gewichtung der Infrastrukturen; Quelle: Regionalstrategie Saale-Holzland-Kreis (GGR), S. 50

Arbeitsplätzen mit 30% und die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Bildungs-, Dienstleistungs- und Versorgungsinfrastrukturen mit 70% gewichtet. Im Saale-Holzland-Kreis einigte man sich auf eine Gewichtung von 10% zu 90%.

Dabei erfolgte bei der Ableitung des zusammenfassenden Indikators „Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge“ eine weitere Gewichtung verschiedener Infrastrukturen (z. B. Bildung/ Jugend, Gesundheit, Nahversorgung, ÖPNV).

Durch Modellierungen der jeweiligen Begleitforschungen und die Bildung zusammenfassender Indikatoren werden dann Kennwerte hergeleitet, die die Ausstattungs- und Versorgungsqualität jeder Stadt und jeder Gemeinde bzw. ihrer Ortsteile repräsentieren. Zu beachten ist, dass diese Kennwerte jedoch nur einen Teil dessen repräsentieren, was ländliche Räume attraktiv machen kann. Weitere gewichtige Gründe liegen aufgrund der Vielschichtigkeit und individuellen Gewichtung außerhalb der Modellierbarkeit und müssen auf andere Art einbezogen werden.

Anhand der Kennwerte lässt sich dann eine raumbezogene Typisierung entwickeln. In den Modellregionen waren dies meist fünf Typen (A-E). Diese Typisierung ermöglicht eine Fokussierung von Handlungsansätzen und strategischen Empfehlungen auf einzelne Raumtypen und stellt damit eine praktikable „Zwischenebene“ zwischen der – aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen häufig zu grob auflösenden – Kreisebene („im Mittelzentrum etwas anderes als im ländliche Raum“) und der für regional orientierte Projekte häufig zu kleinteiligen Gemeinde- oder Ortsteilebene.

Neben diesen grundlegenden Anwendungsbereichen kann der methodische Ansatz auch dazu genutzt werden, zielgruppenspezifische Fragestellungen zu bearbeiten, bspw. zum Leben im Alter. So entstanden in den Modellregionen Westmecklenburg und Schleswig-Flensburg z. B. Karten, die teilräumliche Unterschiede der Alltagsbedingungen in den Regionen zeigen und für die weitere Gestaltung der Angebotsstrukturen speziell für ältere Menschen genutzt werden (z. B. „Vorzugsstandorte“ für betreutes bzw. Seniorenwohnen, „Ausschlussstandorte“ für die Entwicklung von Wohnangeboten für ältere Menschen, Identifikation von Teilräumen mit besonderem Bedarf eines Ausbaus von ehrenamtlichen und niedrigschwelligen Unterstützungsleistungen).

Beispiele zu Gemeindetypisierungen

Zukunft Vulkan Vogelsberg: Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Modellvorhaben Regionalstrategie Daseinsvorsorge (MORO). Hrsg. vom Vogelsbergkreis (2014), S. 12-13

Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Saale-Holzland-Kreis. Hrsg. vom Saale-Holzland-Kreis (2014), S. 49-53

Dokumentation der Modellrechnungen und Analysen zur Regionalstrategie Daseinsvorsorge des Saale-Holzland-Kreises im Themenfeld Energie und Kreisentwicklung. Hrsg. von GGR (Gertz, Gutsche, Rügenapp) (2013), unveröffentlicht. Download unter: www.rag-sh.de/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=65

Dem Wandel begegnen, die Zukunft gestalten. Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Regionalplanung in Westmecklenburg. Hrsg. vom Regionalen Planungsverband Westmecklenburg (2014), S. 34-37

Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Abstimmung von ÖPNV- und Versorgungsstrategien. Entwicklungsperspektiven von Schulen, hausärztlicher Versorgung, Lebensmittelversorgung sowie ÖPNV und lokale Differenzierung des Handlungsbedarfs über eine Siedlungstypisierung - am Beispiel des Gebiets des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes (MDV). BMVI-Publikation 10/2015. Hrsg. vom BVMI (2015). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/dl-bmvi-online-10-15.pdf

Visualisierung

Für die Arbeit mit den Daten und Modellrechnungen in den regionalen Arbeitsgruppen und für die Sensibilisierung von Politik, Verwaltung und Bevölkerung ist die gut aufbereitete Visualisierung der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, der Erreichbarkeits- und Standortanalysen sowie der Szenarien in Karten und Abbildungen von besonderer Bedeutung. Sie stellt einen erheblichen Mehrwert gegenüber anderen Planungs- und Entwicklungsansätzen dar. Damit können Sachverhalte kurz, prägnant und übersichtlich dargestellt werden. Das „gefühlte Wissen“ zum Thema Daseinsvorsorge wird erstmals für die Gesamtregion und die Teilräume in belastbare Zahlen transferiert.

Richtiger Zeitpunkt

Besonders wichtig ist, dass die Daten und Rechenergebnisse zum richtigen Zeitpunkt vorliegen. Nur dann können sie optimal in den Diskussionsprozess der thematischen Arbeitsgruppen einfließen. Eine sorgfältige Planung zu Beginn des Strategieprozesses ist daher notwendig. Die Zeitpläne der Arbeitsgruppen sollten mit jenen der wissenschaftlichen Begleitforschung optimal abgestimmt sein. Das bedeutet auch, dass entsprechende externe Dienstleistungen rechtzeitig beauftragt werden. Insbesondere die frühe Verfügbarkeit der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung hat sich für die Diskussionen in der Region als sehr fruchtbar erwiesen und diese qualitativ bereichert.

Methodische Bausteine

Die verschiedenen methodischen Bausteine sind für die Bearbeitung aller Daseinsvorsorgebereiche nicht gleichermaßen geeignet. Während kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen grundsätzlich und flächendeckend zweckmäßig und sinnvoll sind, gilt dies für die anderen methodischen Bausteine nicht. So sind bspw. verkehrliche Erreichbarkeitsanalysen und -szenarien im Bereich der technischen Infrastruktur wenig zielführend, so dass andere Vorgehensweisen eingeschlagen werden müssen. Auch wird der Erkenntniswert von Erreichbarkeiten in kleinen regionalen Zusammenhängen unterhalb der Landkreisebene schnell zu gering für den Aufwand. Für flächengrößere Regionen kann dagegen der Aufwand für die komplexeren Modellrechnungen unverhältnismäßig groß werden.

Eigene regionale Modelle

Erfahrungen aus den Modellregionen bezüglich der Anwendung der Bevölkerungsvorausschätzungen und der Erreichbarkeitsanalysen zeigen, dass die Entwicklung eigener, flexibler Modelle zweckmäßiger für die Entwicklung von Regionalstrategien ist als die Verwendung nicht beeinflussbarer Prognosen der statistischen Landesämter. Die eigenen Modelle können regionale Sondereffekte berücksichtigen, die Methoden an eigene Fragestellungen anpassen bzw. auf regionsspezifische Szenarien ausrichten, indem Stellschrauben verändert werden.

Zunehmende Komplexität – Aufwand und Nutzen prüfen

Zudem werden die methodischen Bausteine und Modellrechnungen im Verlauf des Prozesses zunehmend komplexer, da die Erhebung und Verarbeitung der notwendigen differenzierten Daten und die Modellierung sehr aufwändig ist. Häufig verhindern auch die begrenzten zeitlichen und personellen Ressourcen der Regionen/ Landkreise die Anwendung von Szenarien und Kostenbetrachtungen in allen Handlungsfeldern. Die Regionen bzw. die Arbeitsgruppen sollten daher immer die Frage nach Aufwand und Nutzen der Modellrechnungen für den jeweiligen Daseinsvorsorgebereich stellen und erst dann ihre Begleitforschungen entsprechend beauftragen.

Begleitforschungen einbinden – „Übersetzer“ notwendig

Von Bedeutung ist die fachliche und methodische Kompetenz der lokalen und externen Begleitforschungen. So sollten die durch die Region beauftragten Dienstleister über die entsprechenden methodischen Erfahrungen verfügen und auch Erfahrungen in der Prozessbegleitung haben. Die Vorstellung und moderierte Interpretation der Daten und Ergebnisse sowie die zielführende, regionalbestimmte Entwicklung von Modellen und Szenarien sind Erfolgsbedingungen für die Anwendbarkeit und den Nutzen der Modellrechnungen. Die Akteure in den Arbeitsgruppen sollen zwar die Stellschrauben für die Szenarien und Modellrechnungen bestimmen, können und dürfen jedoch nicht mit den Daten und Karten alleine gelassen werden. Eine intensive Kommunikation zwischen den Modellentwicklern und den Arbeitsgruppen ist daher unabdingbar. Diese Aufgabe des praxisnahen „Übersetzens“ kann von den Modellentwicklern, von regionalen Experten oder von einer externen regionalen Projektassistenz übernommen werden. Hierfür sind im Prozess unbedingt Finanz- und ggf. Fördermittel vorzusehen.

Literatur mit Hinweisen zu den methodischen Bausteinen

Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung und Erreichbarkeitsmodellierung im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Abschlussergebnisse der Begleitforschung Zentrale Datendienste. Endbericht. Bearbeitet von Schwarze, Björn und Spiekermann, Klaus (2014). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2011/Aktionsprogramm/ZentraleDatendienste/RegDas_Endbericht_Datendienste.pdf

Kennzahlen in der Daseinsvorsorge. BMVI-Online-Publikation 01/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_01_15.pdf

Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Werkstatt: Praxis Heft 64. Hrsg. vom BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2010). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2009/H64.html

Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. BBSR-Online-Publikation 32/2009. Hrsg. vom BMVBS/BBSR (2009). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON322009.pdf

Die Bedarfe der Nutzer einbeziehen! – Qualitative Bedarfsanalysen

Die Erfassung und Einschätzung von zukünftigen Bedarfen erfolgt häufig über Richtwerte, wie z. B. Lehrer pro Schüler oder Ärzte pro Einwohner. Solche Richtwerte sind in der Regel auf die allgemeinen Bevölkerungskennzahlen bezogen und gehen von durchschnittlichen oder standardisierten Bedürfnissen aus. Sie sagen jedoch wenig über die von den Nutzern gewünschte Funktion, Größe und Qualität der Versorgung aus.

Was ist eine Qualitative Bedarfsanalyse?

Qualitative Bedarfsanalysen sollen dazu dienen, die Sichtweisen von Nutzern sowie der Bereitsteller von Leistungen der Daseinsvorsorge in den Prozess der Regionalstrategie Daseinsvorsorge zu integrieren. Mit den Ergebnissen der qualitativen Bedarfsanalysen sollen die quantitativen Versorgungsparameter, die in den Analysen und Modellrechnungen erarbeitet wurden, durch qualitative Informationen ergänzt werden. Sie sollen den öffentlichen Infrastrukturträgern und privaten Dienstleistungsanbietern darüber hinaus helfen, unbefriedigte Bedarfe oder Belastbarkeitsgrenzen zu identifizieren.

Im Idealfall fließen die Ergebnisse in Modellrechnungen, in Nachfrageabschätzungen, in die Entwicklung und Bewertung von alternativen Anpassungsszenarien sowie in die Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen ein und qualifizieren diese. Eine ergänzende Funktion von nutzerorientierten Befragungen kann die Aktivierung der Zivilgesellschaft sein. Die qualitativen Bedarfsanalysen sind wichtige empirische Bausteine zur Verbreiterung der regionalen Wissensbasis und zur Aktivierung der Bürger.

Die Ermittlung der qualitativen Aspekte kann zum einen durch die Einbeziehung von Betroffenen, Multiplikatoren und anderen Experten in die Gruppendiskussionen der thematischen Arbeitsgruppen geschehen. Zum ande-

ren kommen verschiedene Methoden der empirischen Sozialforschung infrage, um Informationen über Bedarfe, gewünschte Qualitäten, (Mindest-)Standards der Versorgung, Ausstattung oder (zumutbare) Erreichbarkeiten und „Schmerzgrenzen“ zu ermitteln. Vorhandene Standards und Normen sowie der Status quo der Versorgung werden bewertet, die potenzielle Nachfrage spezifisch und kleinräumig ermittelt sowie mögliche Lösungen für die künftige Infrastrukturentwicklung erfasst.

Die Methoden können dementsprechend systematisiert werden in Arbeitsgruppendiskussionen, Expertengesprächen, Bürger- bzw. Zukunftswerkstätten und nutzerorientierte Befragungen. Diese Methoden sind in ihrem Umfang und Arbeitsaufwand unterschiedlich. So ist die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Befragungen mit deutlich mehr zeitlichem und personellem Aufwand verbunden als Expertengespräche. Zudem ist bei den Befragungen mehr wissenschaftliches Know-how gefordert.

Zielgruppen der qualitativen Bedarfsanalysen sind einerseits die Nutzer von Infrastrukturen wie Schüler, Jugendliche, Pflegebedürftige, Patienten, Senioren, Menschen mit Behinderung, Eltern oder die „normale“ Dorfbevölkerung. Andererseits sind es die Bereitsteller von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge wie Lehrer, Sozialarbeiter, Ärzte, Pflegekräfte, pflegende Mitbürger, Pflegeheime und die Verwaltung (Gemeinden, Ämter). Da selten Vollerhebungen möglich sind, bietet es sich an, neben Stichproben auch Schlüsselpersonen oder Multiplikatoren einzubeziehen.

Wann wird die Bedarfsanalyse durchgeführt?

Die qualitativen Untersuchungen und Befragungen sollten auf ersten Zwischenergebnissen der Modellrechnungen aufbauen und in die Bewertung des Status quo, aber vor allem in den Szenarien- und Alternativenvergleich der Anpassungsoptionen einfließen. Auch sollte der Aufwand



Abb. 12: Methoden der qualitativen Bedarfsanalyse; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

z. B. für eine Nutzerbefragung nur dann eingegangen werden, wenn die Ergebnisse auch tatsächlich in die weiteren Schritte der Regionalstrategieprozesse eingebracht werden. Die Fragestellungen sollten in den thematischen Arbeitsgruppen abgestimmt bzw. von diesen selbst formuliert werden. Zudem müssen für die qualitativen Bedarfsanalysen ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen eingeplant und Fachkompetenzen ähnlich wie bei den Modellrechnungen hinzugezogen werden.

Themen

Qualitative Bedarfsanalysen bieten sich für die meisten Themen der Daseinsvorsorge an. In den Modellregionen des Aktionsprogramms wurden sie vor allem in den Bereichen Nahversorgung und Pflege/ Senioren/ Leben im Alter, der ärztlichen Versorgung oder bei Bildung/ Schul-

entwicklung durchgeführt. In Vorläuferprojekten wurden auch gute Erfahrungen mit Bedarfsanalysen hinsichtlich der Angebote der kulturellen Bildung, speziell der Musikschulen und der Volkshochschulen, gemacht.

Was wird erhoben?

Die Erhebungen beziehen sich in der Regel auf die Bewertung und Neuformulierung von Normen, wie maximale Klassengröße, maximale (zumutbare) Wegezeiten, Ausrückezeiten, auf derzeitige und künftig erwünschte Versorgungsquoten (Ärzte pro 1.000 Einwohner, Musikschulplätze pro 100 Einwohner), Wohnzufriedenheit, Nutzungshäufigkeiten, die Zahlungsbereitschaft für bestimmte Angebote sowie auf angestrebte Qualitäten (Wartezeiten, Wegezeiten, Vielfalt des Angebotes), aber auch auf mögliche Alternativen.

Infrastrukturbereich	Primär relevante Parameter der Bedarfsanalyse
Bibliotheken, Musikschulen, VHS, Ortskulturringe	Erreichbarkeit, Akzeptanz Angebotspalette (Aktualität, Breite, Tiefe), Zugänglichkeit, Raum und technische Ausstattung, Personal
Senioren	Quantitativer Versorgungsgrad, Erreichbarkeit, Flexibilität/ Kombierbarkeit, Ansprüche an Pflege/ Wohnen im Alter, zukünftiger Pflegebedarf, mögliche Unterstützung
Schule	Erreichbarkeit, Klassengrößen, technische Ausstattung, begleitende fakultative Angebote, Schulleben
Gesundheitsversorgung	Quantitativer Versorgungsgrad, Erreichbarkeit, Wartezeiten, Kombination mit Apotheken; Physiotherapie etc.
Siedlungsflächen	Freiraumqualitäten, Landschaftsbild, Erschließungsqualität
Brandschutz/ Rettungswesen	Erreichbarkeit, Ausrückezeiten, Motivation, soziale Funktion, Schutzniveau
ÖPNV	Wegezeiten, Taktung, Umsteigezeiten

Tab. 2: Primär relevante Parameter der qualitativen Bedarfsanalyse für ausgewählte Infrastrukturbereiche; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Befragungen

Eine wichtige Rolle zur Ermittlung von Bedarfen und zur Aktivierung der Bevölkerung haben in den Modellregionen des Aktionsprogramms Befragungen eingenommen. Die Befragungen können differenziert werden in themen-, zielgruppen- und teilraumspezifische, aber auch themenübergreifende und flächendeckende Befragungen. Zudem kann zwischen nutzer- und anbieterorientierten Befragungen unterschieden werden. Inhaltlich können sich die Befragungen auf das gesamte Spektrum der Daseinsvorsorgebereiche beziehen. Die themenübergreifenden Befragungen, wie sie in den Landkreisen Trier-Saarburg und Merzig-Wadern oder der Altmark durchgeführt wurden, bezogen sich auf die Lebensqualität in den Gemeinden und enthielten Fragen, die das gesamte Spektrum der in den jeweiligen thematischen Arbeitsgruppen bearbeiteten Daseinsvorsorgebereiche abdecken. Dazu gehören Erreichbarkeit und Mobilität, Schulen, Betreuungsangebot, Gesundheit und Pflege.

Nutzerorientierte Befragungen sollten so ausgerichtet werden, dass sie zur Aktivierung der Akteure beitragen. Sie können Bürger dazu motivieren, sich in den Diskussionsprozess um Schulstandorte oder um die Barrierefreiheit von Standorten einzubringen oder bei der Umsetzung der Regionalstrategie in konkreten lokalen Projekten, wie dem Aufbau von ehrenamtlichen Netzwerken in der Pflege, mitzuwirken.



Abb. 13: Typen von Befragungen; Quelle: Hochschule Neubrandenburg

Durchgeführt werden die Befragungen häufig von den jeweiligen regionalen Projektassistenzen, Begleitforschungen und wissenschaftlichen Partnern. Sie können aber auch von den Modellregionen selbst, d. h. von ihren Regionalkoordinationen, durchgeführt werden. Ein entsprechendes methodisches Know-how sollte vorhanden sein. Standardisierte Fragebögen können in gedruckter Form an ausgewählte Haushalte versendet werden (repräsentative Stichprobe), in Gemeinden und Landkreisverwaltungen ausgelegt oder direkt an die Zielgruppen durch Multiplikatoren verteilt werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Online-Bereitstellung der Fragebögen, wie sie in der Altmark praktiziert wurde.

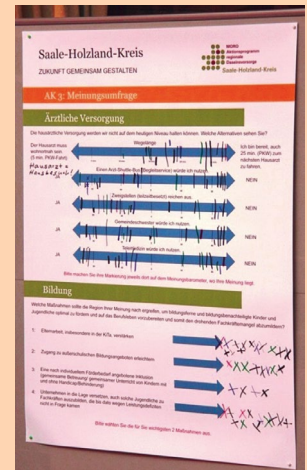
Beispiele aus den Befragungen der Landkreise Trier-Saarburg und Merzig-Wadern

- » Wie schätzen Sie die Anbindung Ihres Wohnortes an den ÖPNV ein?
- » Müssen Sie Hilfe von Angehörigen, Nachbarn, Freunden für Fahrdienste/ Besorgungen in Anspruch nehmen?
- » Würden Sie grundsätzlich Bus, Bahn oder alternative Bedienungsformen wie z. B. Anrufsammeltaxi oder Rufbus nutzen, wenn diese Ihren Bedürfnissen besser entsprechen würden?
- » Welchen Betrag wären Sie bereit, für deutlich mehr Qualität alternativer Bedienungsformen wie Anrufsammeltaxi oder Rufbus zum regulären Bustarif zuzuzahlen?
- » Wir halten generell eine Fahrtdauer von ____ zum Schulstandort als zumutbar.
- » Welche Wohnform wäre für Sie interessant, wenn Sie nicht mehr in Ihrer eigenen Wohnung/ Ihrem eigenen Haus leben können? (Seniorenheim/ Pflegeheim, Betreutes Wohnen, Mehrgenerationen-Wohnen, Senioren-Wohngemeinschaft, Einzug bei eigener Familie/ bei Verwandten)
- » Seit einigen Jahren wird das Thema „Wohnen im Alter“ intensiv diskutiert. Was ist Ihre Meinung zu den verschiedenen Wohnformen? (Ambulant betreute Wohngemeinschaft, Betreutes Wohnen in Seniorenwohnanlage, in einem Haus mit den Kindern, im eigenen Haus/ in der eigenen Wohnung, Altenheim, Wohngemeinschaft für Senioren, Wohnnachbarschaft/ Wohnhof)
- » Wie bewerten Sie die von Ihnen genutzten Kinderbetreuungsangebote? (Krippe, Hort, Kindergarten, Betreuung durch Tagesmütter)
- » Wenn Angehörige Zuhause gepflegt werden: Erhalten Sie Unterstützung durch einen Pflegedienst oder durch eine dauernde Pflegekraft? Wie bewerten Sie diesen Pflegedienst? (Qualität der Pflege, Freundlichkeit des Pflegepersonals, Zuverlässigkeit des Pflegepersonals)
- » Wie bewerten Sie die hausärztliche Versorgung in Ihrer Region insgesamt?

Gutes Beispiel: Meinungsbarometer

Ein interessantes Instrument sind „Meinungsbarometer“. Sie wurden bei den öffentlichen Zwischenbilanzveranstaltungen im Saale-Holzland-Kreis und im Vogelsbergkreis angewandt. Den Teilnehmenden wurden Zwischenergebnisse, Festlegungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppen vorgestellt. Sie hatten die Möglichkeit, diese zu bewerten und z. B. zumutbare Entfernungen zu bestimmten Daseinsvorsorgeeinrichtungen mittels Markierungen auf Postern einzuschätzen. Die ermittelten Stimmungsbilder flossen anschließend in die Arbeitsgruppenebatten zurück.

Die guten Erfahrungen mit dem Meinungsbarometer auf der Zwischenbilanzveranstaltung führten im Vogelsbergkreis zur Weiterentwicklung des Ansatzes. Es wurde Bürgern ermöglicht, im Modellvorhaben erarbeitete Handlungsempfehlungen und diskutierte Fragestellungen über einen Zeitraum von sechs Wochen auf der Bürgerdialogplattform des Landrates im Internet zu bewerten. Mit rund 1.000 Abstimmungen zu den sieben Fragen konnte zwar kein repräsentatives Ergebnis erzielt werden. Es ließen sich jedoch bei den meisten Fragen Grundtendenzen erkennen, die von den einzelnen Arbeitskreisen aufgegriffen wurden.



Tipps

- » **Kombination verschiedener Methoden** sinnvoll
- » Je nach Infrastrukturbereich und den zur Verfügung stehenden Daten (Ausgangslage) **unterschiedliche Schwerpunktsetzung**
- » **Frühzeitige Abstimmung der Ziele und Vorgehensweise**
in den entsprechenden Arbeitsgruppen, um ein entsprechendes Verständnis von Zweck und Nutzen der Bedarfsanalyse zu wecken, liegt sie doch außerhalb des klassischen Planungs-/ Expertendenkens.
- » **Kosten- und Zeitplanung**
Damit die Ergebnisse in der Phase der Definition von Gestaltungsszenarien vorliegen, ist eine ausreichende Zeit für Rückantworten und Auswertung vorzusehen.
- » **Repräsentativität**
- » Entsprechend der heutigen Gemeinde- und Kreisgrenzen handelt es sich um eine sehr große Grundgesamtheit. Von daher sind Befragungsort und -zeit gut zu wählen, um belastbare Aussagen zu erreichen. Zu vielen Infrastrukturbereichen wird es Bedarfsanalysen geben, die teilweise übertragbar sind. Der Clou liegt darin, den Unterschied in der lokalen Bevölkerung z. B. gegenüber dem Landesdurchschnitt herauszuarbeiten, was vor allem durch die Wahl des Befragungsinstrumentes beeinflusst wird.
- » **Bedarfsanalysen** können zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Prozess hilfreich sein und benötigen ausreichend Zeit und Ressourcen. Eigene Ressourcen müssen zur Verfügung gestellt werden und/ oder externe Unterstützung herangezogen werden, wie z. B. das Potenzial der regionalen Hochschulen.

Gutes Beispiel

Lebensqualität im Landkreis Trier-Saarburg. Bearbeitet von Jacob, Rüdiger; Sischka, Philipp und Helsper, Anke (2013).
Download unter: www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/SOZ/MES/MORO-Bericht_LQ_in_Döfern.pdf

Beteiligung und Kommunikation – Die Bürger einbeziehen!

Zunehmend besteht der Wunsch der Bürger nach mehr Mitbestimmung und Mitgestaltung ihrer Lebensumwelt. Da sich die Ausprägungen des demografischen Wandels konkret auf die Qualität der Daseinsvorsorge und damit auf die Lebensqualität der Bürger auswirken, sind die Einbeziehung der Betroffenen, Kommunikation und Transparenz wichtige Aspekte der Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Beteiligungsprozesse fördern die Akzeptanz auch weniger populärer Entscheidungen, sofern es gelingt, ihre Notwendigkeit nachvollziehbar aufzuzeigen. Ferner werden durch Beteiligung Mitwirkung und Unterstützung bei der Umsetzung von Projekten gefördert sowie Mitverantwortung für die Gesellschaft.

In Regionalstrategieprozessen sollten verschiedene Dimensionen von Beteiligung und Kommunikation inbegriffen sein:

- » interne Kommunikation zwischen den unmittelbar am Projekt Beteiligten in und zwischen den verschiedenen Einheiten der Modellregionen,
- » Kommunikation in die Fachöffentlichkeit, Politik und Verwaltung sowie
- » Kommunikation und Beteiligung der interessierten oder zu interessierenden Öffentlichkeit.

Bürgerbeteiligung kann Formen der Öffentlichkeitsarbeit einschließen, meint hier jedoch weitere Maßnahmen zur Aktivierung und Einbindung bürgerschaftlicher Akteure in den Planungs- und Abstimmungsprozess. Dabei sind die verschiedenen Rollen, die die Bürger einnehmen können, zu unterscheiden, sei es als Vertreter aus Politik und Verwaltung, als Funktions- und Mandatsträger in Interessenvertretungen und Initiativen, als Experten, Wirtschaftsunternehmen oder interessierte Privatpersonen.

Beteiligung hat unterschiedliche Stufen, die sich in informative, konsultative und kooperative Beteiligungsformen unterscheiden lassen. In der Fachliteratur werden zumeist mehrere Stufen der Beteiligung nach dem Grad der Mitbestimmung von der reinen Information bis hin zur unabhängigen, eigenständigen Entscheidung unterschieden.

1. Stufe: Information

Sammeln von Informationen sowie das Informieren von sich selbst und anderen.

2. Stufe: Mitwirkung

Austausch, Dialog, Erörterung. Über das reine Informieren hinaus können Anregungen, Stellungnahmen und Meinungen eingebracht werden. Die Entscheidung bleibt jedoch den zuständigen Institutionen vorbehalten.

3. Stufe: Mitentscheidung

Partnerschaftliche Kooperation. Beteiligte können mitbestimmen. Der Grad der Mitentscheidung kann unterschiedlich sein.

4. Stufe: Selbstverantwortung

Delegation von Entscheidungen. Die Beteiligten entscheiden eigenständig und verbindlich selbst.

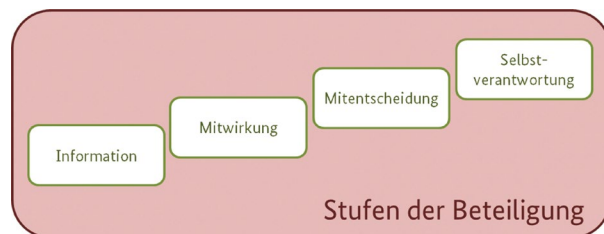


Abb. 14: Stufen der Beteiligung; Quelle: nach Lüttringhaus 2000

Beteiligung

Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen, dass es aufgrund des Abstraktionsgrades des Themas, des Umgriffs gerade der größeren Modellregionen sowie der Komplexität der beteiligten (Planungs-)Ebenen (Region, Kreise, Kommunen) nicht leicht ist, breite Bevölkerungsschichten für das Thema Daseinsvorsorge zu interessieren und zur Mitarbeit zu aktivieren. Bürger, Gemeinderäte, aber auch Bürgermeister kleinerer Gemeinden identifizieren sich offenbar stärker mit ihrem direkten Umfeld und sehen im regionsweiten Austausch mit anderen Gemeinden und Akteuren häufig nur einen beschränkten Nutzen. Sie haben daher wenig Interesse, sich mit strategischen Fragestellungen auf Landkreisebene zu beschäftigen. Demgegenüber bestehen bei den Bürgern häufig durchaus klare Vorstellungen davon, wie ihr zukünftiges Leben in der Gemeinde, in ihrem Wohn- und Lebensumfeld zukünftig aussehen soll

bzw. kann und welche Anpassungen unvermeidlich sind. Hier sollte angesetzt werden. Die Beteiligung von Bürgern, lokaler Politik und Akteuren erfüllt daher eine wichtige Funktion in den Regionalstrategieprozessen.

Für die Regionalstrategieprozesse bieten sich vor allem Angebote im Bereich der Information und der Mitwirkung an. Eine Einheitslösung für die Einbeziehung von Bürgern in Regionalstrategieprozesse gibt es allerdings nicht. Diese ist stark von den spezifischen Bedingungen der jeweiligen Region, den virulenten Themen oder den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig. Letztlich hängt die Kommunikation mit und die Beteiligung von Bürgern sehr stark vom Selbst- und Politikverständnis der jeweiligen Kommunen ab.

Beteiligung zu den Bürgern bringen

Ausgehend von den Erfahrungen in den Modellregionen des Aktionsprogramms empfiehlt es sich, die Beteiligung auf lokaler, umsetzungsnäherer Ebene der Gemeinden und Ortsteile sowie in der Phase der Umsetzung konkreter Projekte zu entwickeln. Auf der Ebene der Strategieentwicklung in großräumigen Zusammenhängen spielen dagegen Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der für das Themenfeld demografischer Wandel und Daseinsvorsorge eine größere Rolle. Beteiligungsmöglichkeiten sollten zu den Bürgern gebracht werden. Die Beteiligungsformate sollten daher dezentral in der Region, in den Dörfern veranstaltet und bürgernah gestaltet werden, was den Ort, die Atmosphäre, die Methoden oder die Aktionen betrifft. Bürger-, Zukunfts- und Dorfwerkstätten eignen sich hierfür gut, erfordern allerdings teilweise einen nicht unerheblichen Aufwand.

Eine interessante Sonderform ist die Mobile Zukunftswerkstatt des Landkreises Elbe-Elster, bei der beide Ansätze verknüpft wurden, indem mit einer Gruppe von Interessierten an einem Tag an verschiedenen Orten der Region unterschiedliche Themen diskutiert wurden. Ein weiterer Ansatz ist die Ausrichtung von Bürgerwerkstätten in Patenkomunen, wie sie in der Nordeifel durchgeführt wurden und deren Ergebnisse stellvertretend für andere Gemeinden in die Regionalstrategie einfließen können. Thematisch können die Werkstätten auf ein Thema fokussieren, aber auch das gesamte Spektrum der dörflichen Daseinsvorsorge und Lebensqualität abdecken. Mit einzelnen Methoden wurden

gute Erfahrungen gemacht: mit dem Format World-Café, der Open-Space-Methode, einer Mischung von regionalen und überregionalen Referenten sowie von Beiträgen zu Forschungsergebnissen und praktischen Beispielen.

Die direkte Beteiligung von Bürgern in den thematischen Arbeitsgruppen hat sich in den Modellregionen nicht bewährt. Hemmnisse lagen dabei insbesondere bei dem sehr unterschiedlichen Hintergrundwissen und fachlichen Kompetenzen von Experten und Bürgern, in dem wenig ausgeprägten Verständnis für strategische Fragestellungen, bei der über die gesamte Projektlaufzeit nur schwer aufrechtzuerhaltenden Motivation oder auch im Umgang mit stark polarisierenden Personen, die versuchen, Diskussionen zu dominieren.

Regionale Wettbewerbe

Geeignet sind demgegenüber regionale, niedrighschwellige Wettbewerbe für bürgerschaftliche Projekte, um Bürger für ein Engagement zum Thema Daseinsvorsorge zu motivieren. Auch themenspezifische Aktionstage, wie ein 30-Hektar-Aktionstag im Landkreis Coburg zum Thema Siedlungsentwicklung, oder ähnlich öffentlichkeitswirksame lokale Aktionen, bspw. zum Leerstand („Freiräume gestalten!“) und ÖPNV („Fahr mit“) im Spessart, eignen sich im Kontext der Daseinsvorsorge deutlich besser.

Als wenig erfolgreich für die Beteiligung hat sich die Nutzung sozialer Medien wie Facebook erwiesen. Aufgrund des damit verbundenen Aufwandes können diese nach dem jetzigen Erfahrungsstand allenfalls als Mittel der Information empfohlen werden.

Ein wichtiger Aspekt ist der Zeitpunkt der Beteiligung. Erfahrungen zeigen, dass es besser ist, zunächst mit Veranstaltungsformaten zu beginnen, bei denen der Schwerpunkt auf der Information liegt, und im Verlauf des Prozesses werkstattorientierte Verfahren auszubauen. Beteiligung im Sinne von Mitwirkung erscheint den Bürgern zielführender, wenn belastbare Bestandsaufnahmen, Modellrechnungen und erste Ergebnisse vorliegen, wenn Entscheidungsalternativen zu bewerten sind oder wenn das lokale Engagement bei der Umsetzung von Maßnahmen erforderlich ist.

Kinder- und Jugendbeteiligung

Eine besondere Form der Beteiligung stellt die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen dar. Hier gab es in den Modellregionen verschiedene erfolgreiche Ansätze. Neben zielgruppenspezifischen Befragungen wurden aktivierende und beratende Formate eingesetzt. Möglichkeiten liegen z. B. in der Einbeziehung des Kinder- und Jugendparlaments in die Lenkungsgruppe oder die Leitung der Arbeitsgruppen, in der Einrichtung von Kinder- und Jugendbeiräten, in der Durchführung von Zukunftswerkstätten für Jugendliche, von Schülerwerkstätten oder von Schul- und Jugenddelegiertenkonferenzen. Dabei sollte der Fokus auf jugendspezifische Daseinsvorsorgethematiken wie Mobilität, Bildung oder Freizeitangebote sowie in der Auslobung von Wettbewerben liegen. Griffige Slogans wie „Zukunftsideen für unseren Landkreis“ oder „Wir mischen mit“ erhöhen die Attraktivität für die Kinder und Jugendlichen. Wichtig ist, dass die Ideen glaubwürdig durch Politik und Verwaltung aufgegriffen werden. Dann können Beteiligungsmöglichkeiten langfristig die Bindung, insbesondere auch von Kindern und Jugendlichen, an die Region fördern.



Foto: Jugendbeteiligung; Quelle: Regionalverband Ostwürttemberg

Es bleibt aber auch festzuhalten, dass ein intensiver und aktiver Beteiligungsprozess auf beiden Seiten – Organisatoren/ Prozessbegleiter auf der einen und Akteure auf der anderen – kräftezehrend ist, erfordert er doch einen hohen Steuerungs- und Zeitaufwand. Es ist daher darauf zu achten, die Menschen nicht zu überfordern, sowohl bezüglich des einzusetzenden Zeitbudgets als auch bezüglich der eigenen Kräfte. Bei Überlastung der Akteure besteht sonst die Gefahr des sich Zurückziehens. In Ressourcenplanungen und in der Ausgestaltung der Organisationsstrukturen sollte der Aufwand für Beteiligung berücksichtigt werden.

Kommunikation

Wichtig für die Sensibilisierung für die Problematik und die Akzeptanz der Regionalstrategieprozesse ist auf jeden Fall die regelmäßige und allgemeinverständliche Information über die Ziele, den Prozessverlauf und die Ergebnisse. Öffentliche Auftakt- und Abschlussveranstaltungen sowie klassische Pressearbeit, um in der öffentlichen Wahrnehmung präsent zu sein, z. B. durch regelmäßige Berichte in der regionalen und lokalen Presse, sind hierfür unverzichtbare Grundelemente. Dies gilt auch für eine Internetpräsenz mit aktuellen Informationen. Es sollten aber noch weitere Aktivitäten entfaltet werden, wie die oben genannten lokalen Bürgerwerkstätten oder Zwischenbilanzveranstaltungen mit der Möglichkeit der Mitwirkung und Kommentierung der Ergebnisse.

Eine besondere Bedeutung kommt einer abgestimmten Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeitsstrategie zu. Diese sollte zu Beginn des Prozesses aufgestellt werden, inklusive der Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Bereitstellung von entsprechenden Ressourcen. Ebenso können Kernbotschaften, Sprachregelungen, PR-Aktionen und weitere geplante Maßnahmen enthalten sein.

Die Nutzung von Medien wie Fernsehen, (YouTube-)Videos oder Radio sind gute Mittel, den Ansatz Regionalstrategie einer breiteren Öffentlichkeit und auch spezifischen Zielgruppen wie Jugendlichen zu vermitteln. Eine gute Möglichkeit ist hierbei auch, die Medienbeiträge durch die Jugendlichen selbst erstellen zu lassen, z. B. als Audio- oder Videodokumentation der Schülerwerkstätten. Ein interessantes Beispiel ist auch die sog. Simpleshow. Eine solche Zeichentrickanimation zur Erläuterung des MORO-Ansatzes Regionalstrategie Daseinsvorsorge wurde im Saale-Holzland-Kreis erstellt und kann bei YouTube angesehen werden. Wenn das Budget es hergibt, sind auch Werbematerialien mit dem Aktionsprogramm-Logo wie Postkarten oder Badgets geeignete Mittel, um Aufmerksamkeit für die Regionalstrategie und die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Region zu schaffen.

Gute Beispiele und Literatur

Dokumentation Schülerwerkstatt Saale-Holzland-Kreis. Download unter: http://www.rag-sh.de/images/stories/moro/dokumentation%20schuelerwerkstatt_031212.pdf

Simple Show zum MORO im Saale-Holzland-Kreis. Download unter: <https://youtu.be/foe9g55pTO8?list=UUk0-TYwq6YtF27q4CRWzHwQ>

Handbuch Partizipation. 2. Auflage. Hrsg. von Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2011). Download unter: www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/de/handbuch.shtml

Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen-Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Nr. 17. Von: Lüttringhaus, Maria (2000)

Tipps

- » Eine Einheitslösung gibt es nicht. Die geeigneten Methoden und Instrumente sind abhängig von der vor Ort vorhandenen „Beteiligungskultur“, vom jeweiligen Thema oder den zur Verfügung stehenden Ressourcen.
- » Die Beteiligungsinstrumente sollten an die jeweiligen Zielgruppen wie Jugendliche oder Senioren angepasst werden.
- » Angebote der Information und Mitwirkung sind am ehesten für die Einbeziehungen von Bürgern geeignet.
- » Beteiligung zu den Bürgern bringen und auf lokaler, umsetzungsnaher Ebene der Gemeinden bzw. Ortsteile sowie in der Phase der Umsetzung von konkreten Projekten durchführen.
- » Regionale, niedrigschwellige Wettbewerbe für bürgerschaftliche Projekte motivieren Bürger für ein Engagement im Bereich der Daseinsvorsorge.
- » Im Bereich der regionalen Strategieentwicklung besser Formate der Information und Öffentlichkeitsarbeit anbieten.

Ergebnissicherung, Implementierung, Monitoring – Und wie geht es weiter?

Ergebnissicherung

Die Diskussionen in den jeweiligen Arbeitsgruppen sind kein Selbstzweck. Die Ergebnisse müssen gesichert werden, um sie in die weitere fachliche und politische Arbeit einzufließen und auch umsetzen zu können. Sie dienen auch der fachlichen Unterlegung des politischen Entscheidungsprozesses.

Mindestaufgabe ist die Dokumentation der Handlungsempfehlungen und wissenschaftlichen Grundlagen, also der Prognosen, Modellrechnungen und (Gestaltungs-) Szenarien, sowie deren vergleichende Bewertung anhand der durch die Arbeitsgruppen festgelegten Parameter. Diese Aufgabe wird i. d. R. von der Begleitforschung und der Regionalkoordination übernommen.

Die Arbeitsgruppen sollten am Ende ihres Arbeitsprozesses ihre Präferenzen für ein Gestaltungsszenario bzw. ihre fachlichen Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen schriftlich fixieren. Diese Papiere sollten kurz und prägnant die an der Arbeitsgruppe Beteiligten, die Ausgangslage, den Problemdruck und den Handlungsbedarf sowie die Ziele in den jeweiligen Infrastrukturbereichen beschreiben. Entsprechende Schlussfolgerungen, Handlungsempfehlungen sowie erste Maßnahmenvorschläge sollten ebenfalls enthalten sein. Insbesondere die Maßnahmen sind idealerweise nach Adressatenebene, möglichen Verantwortlichen und dem Zeithorizont der Umsetzung systematisiert. Die Papiere werden im Lenkungsgremium diskutiert und verabschiedet.

Die verschiedenen einzelinfrastrukturbezogenen Papiere werden dann in einem Gesamtdokument Regionalstrategie Daseinsvorsorge zusammengeführt. Das Dokument sollte von der operativen Ebene (Geschäftsstelle, Operative Arbeitsgruppe) mit externer Unterstützung erstellt, vom Lenkungsgremium verabschiedet und schließlich in den politischen Beschlussprozess eingebracht werden.

Beschlussfassung

Wichtig für die Wertigkeit der Ergebnisse und Voraussetzung für die weitere Umsetzung ist die Verabschiedung

des Dokuments Regionalstrategie durch politisch legitimierte Gremien. Es sollte ein möglichst hoher Grad an Verbindlichkeit erreicht werden. Dieser ist abhängig von den beschließenden Gremien und Institutionen. Die weitestgehende Stufe ist die verbindliche Verabschiedung der Regionalstrategie durch politische Gremien, wie Gemeindevertretungen, Kreistag, Amtsausschuss oder Regionalversammlung. Dies beinhaltet die Selbstverpflichtung, die dort beschriebenen Handlungsempfehlungen in eigenen Zuständigkeitsbereichen umzusetzen bzw. auf die Umsetzung in anderen Bereichen aktiv hinzuwirken. Das beschlossene Dokument sollte eher als kommunalpolitisches denn als fachplanerisches Papier verstanden werden.

Eine weitere, etwas niedrigere Stufe der Verbindlichkeit ist die Beschlussfassung durch regionale Steuerungsgremien des Regionalstrategieprozesses, wie einen MORO-Rat (Bürgermeister und Amtsdirektoren), den Vorstand oder den Planungsausschuss eines Regionalen Planungsverbandes. Ist eine Beschlussfassung nicht zu erreichen, sollten die Regionalstrategie bzw. deren Ergebnisse in den einschlägigen Gremien zumindest vorgestellt, diskutiert und von diesen zustimmend zur Kenntnis genommen werden. Solche Gremien sind z. B. fachlich zuständige Ausschüsse der Stadtverordnetenversammlungen, des Kreistages oder der Kreistag selbst.

Um eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Regionalstrategie zu erreichen, haben manche Modellregionen bereits im Prozess entsprechende Schritte eingeleitet. Dies kann die frühzeitige Beteiligung von Vertretern der Kommunalpolitik, wie Bürgermeistern in der Lenkungsgruppe und thematischen Arbeitsgruppen sowie die regelmäßige Information der Kommunalpolitik in Amts- oder Kreistagsausschüssen oder einem kommunalpolitischen Beirat sein.

Dokument Regionalstrategie

Für die Gliederung und Gestaltung des Dokuments Regionalstrategie Daseinsvorsorge gibt es keine Patentlösung. In der Regel wird es sich um eine Mischung aus strategischem Papier, der Dokumentation des kooperativen Prozesses und der wissenschaftlichen Grundlagen handeln. In den

Regionalstrategiedokumenten sollten mindestens die Prozessstruktur und die Organisation inklusive der Beteiligten sowie die zentralen Ergebnisse der regionalen Analysen und Modellrechnungen dargestellt werden. Dazu zählen die knappe Darstellung der Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, die bearbeiteten Handlungs- bzw. Daseinsvorsorgebereiche mit den Herausforderungen, vereinbarten Strategie- und Handlungsempfehlungen, Maßnahmen und Adressaten. Zudem sollten die Bezüge der verschiedenen Infrastrukturen untereinander und entsprechende Schnittstellen aufgezeigt werden, um dem fachübergreifenden Aspekt des Regionalstrategieansatzes gerecht zu werden. Auch Aussagen zur Umsetzung, Verstetigung und Fortschreibung sollten enthalten sein.

Die Ausführlichkeit und damit der geeignete Umfang der Regionalstrategiedokumente sind dabei von den angestrebten Funktionen abhängig. Für die Politik und die interessierte Öffentlichkeit bietet sich sicherlich ein eher inhaltlich komprimiertes Format von 20-40 Seiten an, während ausführlichere und fundiertere Darstellungen, insbesondere auch der Modellrechnungen, eher für die Fachverwaltungen und sonstige Fachakteure geeignet sind. Es bietet sich zudem an, die Ergebnisse für eine breitere regionale Öffentlichkeit in Broschürenform ansprechend mit Grafiken, Fotos und einem Umfang von ca. 20 Seiten zu gestalten.

Neben den Regionalstrategiedokumenten sollten auch die ausführlichen Ergebnisberichte der jeweiligen Begleitforschungen zu den methodischen Grundbausteinen veröffentlicht bzw. den regionalen Fachakteuren, Verwaltungen, Gemeinden und Ämtern zugänglich gemacht werden. So können sie die Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, Erreichbarkeitsanalysen, Trend- und Alternativszenarien, sowie der weiteren themenspezifischen Analysen und Befragungen für ihre Fachplanungen bzw. die Gemeindeentwicklung nutzen.

Anschlussfähigkeit

Die Schwachstelle vieler Planungen und Konzepte ist häufig die Schnittstelle zwischen Strategie und Umsetzung. Die Regionalstrategiedokumente sollen eine Orientierungs- und Lenkungsfunktion für das künftige gemeinsame regionale Handeln zur Entwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge haben. Sie sollen Leitfaden für die (Schlüssel-)

Akteure in den Landkreisen und v. a. der Kommunalpolitik sein, um die notwendigen Anpassungsprozesse sinnvoll gestalten zu können. Sie sind damit zugleich eine Praxishilfe und Begleiter im laufenden Prozess. Es ist daher wichtig, dass die strategischen Abschlussdokumente den Anschluss, die Verstetigung und die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen vorbereiten. In dem Dokument Regionalstrategie sollten daher im Sinne von „nächsten Schritten“ die Maßnahmen den Handlungsfeldern zugeordnet sein, Verantwortliche und Adressaten konkret benannt und die Maßnahmen zeitlich priorisiert werden. Denkbar ist auch die Skizzierung von möglichen Organisations-, Finanzierungs- und Geschäftsmodellen.

Umsetzung

Ein bedeutender Aspekt für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Regionalstrategieprozesse ist die Implementierung der erarbeiteten Ergebnisse. Dabei kann die Umsetzung nicht nur allein auf der Ebene der Modellregionen, also der Landkreise, Gemeindeverbände, Regionalverbände oder Planungsverbände, erfolgen. Es sind vielmehr verschiedene Ebenen und Adressaten angesprochen. Dies sind auch Kommunen, Fachplanungen, öffentliche und private Infrastrukturträger, Zivilgesellschaft, Länder- und Bundesressorts sowie die Gesetzgeber.

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen erfolgt auf unterschiedlich intensive Art und Weise:

- 1) Information und Kommunikation der Ergebnisse
- 2) Einbindung in formelle und informelle Fachplanungen, Programme und Konzepte
- 3) Organisatorische Veränderungen
- 4) Projekte

Information und Kommunikation

Als Mindestschritt ist die aktive Verbreitung der Ergebnisse im kommunalpolitischen oder sonst politisch zuständigen Raum, in die Verwaltungen, Fachplanungen, zu weiteren Infrastrukturträgern und in die interessierte Öffentlichkeit anzusehen. Die Kommunikation sollte schon während des Arbeitsgruppenprozesses mit der Information über den Problemdruck, Handlungsbedarfe und Zwischenergebnisse beginnen. Insbesondere die Information und weitere Einbindung der kommunalen politischen und administrativen Ebene (Ämter, Gemeinden, Ortsteile) kann als wichtig

Gremien, die für die Information genutzt werden können:

- » Amtsleiter-/ Fachbereichsleiterrunden
- » Bürgermeisterdienstberatungen
- » Kreisausschüsse/ Kreistag
- » Beratungen mit den Amtsvorstehern bzw. Leitenden Verwaltungsbeamten der Ämter im Landkreis
- » Gemeinderatssitzungen
- » Regional- oder Planungsraumkonferenzen
- » Städte- und Gemeindetag/ Städte- und Gemeindebund
- » Versammlungen der Regionalen Planungsverbände
- » Bürgerversammlungen

angesehen werden, da hier Zuständigkeiten für viele Infrastrukturbereiche liegen. Es geht darum, die Gemeinden zu sensibilisieren, ihnen die kleinräumigen Herausforderungen in den verschiedenen Themenfeldern zu verdeutlichen, Datengrundlagen und Analysen zur Verfügung zu stellen sowie Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Besondere Bedeutung kommt außerdem der Information und Kommunikation in die Landesministerien und weitere Behörden des Landes zu, um diese für die Umsetzung von Maßnahmen und den Transfer der Erfahrungen in andere Regionen des Landes zu gewinnen.

Ein wichtiger Aspekt ist zudem der Versuch, Träger von Infrastrukturen und Daseinsvorsorgeeinrichtungen oder auch rahmensetzende Institutionen wie Bundes- und Landesministerien, Verbände und Vereinigungen davon zu überzeugen, gesetzliche und andere Rahmenbedingungen wie Förderrichtlinien zu ändern, Ausnahmeregelungen und Modellversuche zu ermöglichen oder Modellprojekte zu fördern.

Die interessierte Öffentlichkeit kann über einschlägige Fachveranstaltungen wie regionale Demografieforen, themenspezifische Tagungen, lokale Expertenworkshops, offene Dialogveranstaltungen und auch die lokale Presse informiert werden. Zudem sollte der Dialog mit den Bürgern gesucht werden, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen mit ihnen kritisch diskutiert und ihre Anliegen und Bedar-

fe aufgenommen werden. Hierzu bieten sich beispielsweise Bürger- oder Dorfwerkstätten an (siehe Kapitel Bürgerbeteiligung).

Einbindung in formelle und informelle Fachplanungen und Konzepte

Die erhobenen Daten, erarbeiteten Analysen und gewonnenen Erkenntnisse stellen für die einzelnen Infrastrukturbereiche neue Planungsgrundlagen für die Fachplanungen dar. Zudem werden häufig auch Lösungen entwickelt, die nur fach- oder trägerübergreifend umgesetzt werden können. Die Verwaltungsspitze sollte daher dafür Sorge tragen, dass die Grundlagen und Zielsetzungen aus der Regionalstrategie entsprechend als Vorgaben für zukünftige Fachplanungen, wie die Pflegestruktur-, Nahverkehrs-, Schulentwicklungs-, Gefahrenabwehrbedarfs- und Regionalplanung, einfließen. Die Region Altmark will bspw. ihren Regionalen Entwicklungsplan Altmark um den sachlichen Teilplan „Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur“ ergänzen und mittels raumordnerischer Verträge zwischen Planungsverband, Landkreis und Gemeinden die grundzentralen Funktionen langfristig sichern. Im Oberen Elbtal/Osterzgebirge fließen Ergebnisse der Regionalstrategie in die 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplanes v. a. in das Kapitel „Regionale Kooperation“ ein.

Eine wichtige Umsetzungsmöglichkeit ist die Nutzung der Ergebnisse aus den Regionalstrategien Daseinsvorsorge als analytische und konzeptionelle Grundlage im Rahmen von EU- oder Bund-Länder-Förderprogrammen insbesondere zur Entwicklung des ländlichen Raumes, wie ELER oder GAK, d. h. für LEADER-Konzepte bzw. Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK). Dadurch wird die Qualität und Aussagenschärfe der Konzepte erhöht. Mit ihnen ist die Möglichkeit verbunden, Handlungsempfehlungen durch entsprechende Projekte in der jeweiligen LEADER-Förderperiode umzusetzen.

Projekte

Weiterhin können spezifische Förderprogramme von Bund und Ländern genutzt werden, um einzelne Maßnahmen und Projekte aus den Regionalstrategien umzusetzen. Auch eigene Mittel der Landkreise bzw. Gemeinden sollten wo möglich herangezogen werden. Der Landkreis Trier-Saarburg finanziert bspw. Einzelprojekte über die kreiseigene

Stiftung „Zukunft in Trier-Saarburg“. Der Landkreis Coburg nutzt eigene Mittel, um ein Stipendiatenprogramm für Humanmedizinierende aufzulegen oder einen jährlichen Wettbewerb „Jugend bewegt“ durchzuführen.

Organisatorische Veränderungen

Die Umsetzung der Regionalstrategien Daseinsvorsorge ist kein Selbstläufer. Sie erfordert gerade auf der Regions- und der Projektebene neben Information und Kommunikation vor allem Koordination und Management und damit verbunden entsprechende (verstetigte) Strukturen und Ressourcen. Die im Regionalstrategieprozess mit der Regionalkoordination betrauten Stellen wie Geschäftsstellen oder das Regionalmanagement sollten daher auch in der Phase der Umsetzung verstetigt werden und entsprechend Aufgaben der Information und des Managements der Umsetzung übernehmen.

Neben der Verstetigung der im Laufe des Regionalstrategieprozesses eingerichteten Organisationsstrukturen, in denen neben dem Landkreis auch andere wichtige Akteure der regionalen Entwicklung vertreten sind, sind ggf. auch organisatorische Veränderungen in der Landkreisverwaltung selbst hilfreich. So sollte über die Einrichtung einer verwaltungsinternen querschnittsorientierten Einheit, in der alle Bereiche vertreten sind, die an den Themen Demografie und Daseinsvorsorge arbeiten, nachgedacht werden. Im Landkreis Merzig-Wadern wurde eine Stabsstelle Daseinsvorsorge, im Landkreis Coburg eine Fachstelle Demografie im Planungsstab Landkreisentwicklung eingerichtet. Eine solche Einheit schiebt Projekte an, die in der Verwaltung umgesetzt werden sollen. Eine weitere Möglichkeit ist die Einrichtung fachübergreifender Projektgruppen für die Umsetzung bestimmter Maßnahmen. Auf Ebene der Städte, Ämter und Gemeinden könnten kommunale Demografiebeauftragte als Ansprechpartner für diese Aufgaben berufen werden.

Monitoring

Aufgrund der Bedeutung der wissenschaftlichen fundierten, raumbezogenen Daten- und Informationsgrundlagen sollte deren Pflege und Anwendung über den Regionalstrategieprozess hinaus verstetigt werden. Die Daten und Informationen können einerseits für die Ergänzung und Fortführung der Daseinsvorsorgeplanung von Fachplanungen und anderen Akteuren genutzt werden. Andererseits

dienen sie dem Monitoring der kleinräumigen Raumentwicklung und der Erfolgskontrolle der aufgrund der Regionalstrategie eingeleiteten Projekte und Maßnahmen. Die Umsetzung der Prozessergebnisse bzw. die Projektrealisierung sollte regelmäßig überprüft und deren Wirksamkeit evaluiert werden.

Regionen sollten bereits frühzeitig Überlegungen zu einem Konzept für ein Monitoring und eine laufende kleinräumige Beobachtung tätigen (Indikatoren, benötigte Daten, Methoden und Instrumente, Verantwortliche, Finanzierung) sowie Finanzmittel für die Datenfortschreibung und Raumbesichtigung einstellen. Es sollte die Verknüpfung mit der vorhandenen Raumbesichtigung durch die Planungsregionen, die Landkreise oder das Land geprüft werden.

Ein solches Monitoringsystem sollte vergleichsweise einfach handhabbar sein, den Landkreisen und Gemeinden eine eigenständige Pflege und Nutzung ermöglichen und keine wiederkehrende gutachterliche Begleitung oder einen kontinuierlichen technischen Anwendungssupport voraussetzen.

Welche Daten in inhaltlicher Hinsicht im Rahmen eines kleinräumigen Monitoringsystems vorgehalten bzw. erzeugt werden sollen, ist abhängig von den jeweiligen Vorstellungen der Regionen und den dortigen Bedingungen. Dies betrifft sowohl die Verfügbarkeit entsprechender Grundlagendaten als auch die Ausgabewünsche, die sich aus den thematischen Schwerpunktsetzungen innerhalb der einzelnen (Kreis-)Verwaltungen ergeben.

Ein „Grundlagenset“ an Daten, die grundsätzlich für ein Monitoring der Entwicklungen innerhalb des Betrachtungsraumes verfügbar und zielführend sind, könnte folgende Bereiche abdecken:

- » Bevölkerung (z. B. nach Altersklassen und Geschlecht, Fertilität, Sterbefällen, Wanderungsbewegungen)
- » Siedlungsentwicklung (Siedlungsdichte, Informationen über Strukturen des Gebäudebestandes)
- » Grundlagen aus den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge (Standort- und Angebotsstrukturen, Nutzerzahlen, Kostenkennwerte etc.)
- » Mobilität und Erreichbarkeit (ÖPNV-Angebot, ergän-

- zende, alternative Mobilitätsangebote)
- » Sozialstruktur (Bildungsbeteiligung, Sozialhilfebezug)
 - » Wirtschaft (Branchen, Arbeitsplatzverteilungen, Pendlerbewegungen)

Alle Daten sollten grundsätzlich auf den verschiedenen Raumebenen Region, Landkreis, Gemeinden, Ortsteile sowie für verschiedene Zeitpunkte und -räume inkl. Berechnung von Entwicklungsindikatoren auszugeben sein. Eine einfache weniger aufwändige Form des Monitorings bzw. der Evaluierung könnten z. B. regelmäßige Berichte zur Daseinsvorsorge oder regionale Demografieberichte sein.

Tipps

- » Ausreichend Personalkapazitäten für die Implementierung der Ergebnisse einplanen und entsprechende Koordinationsstrukturen schaffen bzw. verstetigen.
- » Die Leitungs- und Steuerungsgremien sollten klare Willenserklärungen abgeben.
- » Frühzeitige Information und Einbeziehung politischer Entscheidungsträger.
- » Klären, wer die Adressaten für Empfehlungen und die Verantwortlichen für die Umsetzung sind sowie, welchen Zeithorizont es dafür gibt.
- » Frühzeitig über Monitoring und Evaluierung nachdenken, entsprechende Indikatorensets überlegen und Verantwortlichkeiten festlegen bzw. Ressourcen bereitstellen.
- » Bei Monitoring Verknüpfung mit der vorhandenen Raubeobachtung prüfen.

Gute Beispiele und Literatur

Handreichung für bürgerschaftliche Akteure, die Daseinsvorsorgeprojekte angehen möchten:

Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle für die Daseinsvorsorge – Ein Praxisleitfaden. Hrsg. von BBSR (2015). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/DL_Kooperationen-Finanzierungsmodelle.pdf

1. Entwurf der Ergänzung des Regionalen Entwicklungsplans Altmark 2005 um den sachlichen Teilplan „Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur“. Hrsg. von Regionaler Planungsgemeinschaft Altmark (2014). Download unter: www.altmark.eu/index.php?id=258

2. Gesamtfortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge - Beteiligungsphase. Hrsg. vom Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/ Osterzgebirge (2015). Download unter: www.rpv-elbtalosterz.de/index.php?id=fortschreibung_rpl

Beispiele für Indikatoren/Kennzahlen zu den verschiedenen Daseinsvorsorgebereichen:

Kennzahlen in der Daseinsvorsorge. BMVI-Online-Publikation 01/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_01_15.pdf

IV Von der Schule bis zur Feuerwehr



Themenfelder und Beispiele

**Wie ist die Problemlage? Was soll erreicht werden?
Was ist zu tun? Welche Handlungsmöglichkeiten
gibt es?**

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der im Folgenden vorgestellten Fallstudien zu ausgewählten Bereichen der Daseinsvorsorge aus den verschiedenen Modellregionen. Angereichert werden die Kapitel mit guten Beispielen und Hinweisen für die vertiefende Information.

Die Herausforderungen in den beispielhaft beschriebenen Themenfeldern sind aufgrund des demografischen

Wandels auch in vielen anderen Landkreisen akut oder werden es in naher Zukunft sein. Gemeinsam ist allen Themen, dass sie auf Kreisebene entweder direkt in der Zuständigkeit der jeweiligen Verwaltung liegen oder dass die Landkreise ein übergeordnetes Interesse haben, auf regionaler Ebene Handlungsoptionen zu entwickeln. Insofern sind die hier beschriebenen Vorgehensweisen und Ergebnisse übertragbar. Sie sollen Anregungen und Orientierungshilfen für andere Regionen, Landkreise, Städte und Gemeinden geben, die sich den Herausforderungen des demografischen Wandels stellen müssen.

Schulentwicklung und Bildung

Schulen auf dem Land: schließen, verkleinern, zusammenlegen?

Schule und Bildung sind wichtige Faktoren für die Attraktivität von ländlichen Räumen und stellen daher ein wichtiges Themenfeld in den Modellregionen dar. Dementsprechend wurde dieses Thema bereits häufig im Rahmen der Regionalstrategien Daseinsvorsorge bearbeitet.

Das Handlungsfeld „Schulentwicklung“ kann als nahezu klassischer Infrastrukturbereich im Rahmen der Regionalstrategien bezeichnet werden. Das Themenfeld ist von einer hohen Komplexität gekennzeichnet. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und damit verbunden unterschiedliche Zuständigkeiten, Trägerschaften und Standards, zudem die vielfältigen Akteure (Eltern, Schüler, Lehrer, Schulleiter, Schulamt, Gemeinde, Landkreis, Land etc.) mit ihren heterogenen Interessen und verschiedenen Rollen.

Die Schulentwicklung ist ein Bereich, der aufgrund des Rückgangs der Kinderzahlen deutschlandweit von den demografischen Veränderungen im besonderen Maße betroffen ist. Infolge der niedrigen Schülerzahlen und der damit verbundenen niedrigen Auslastungszahlen hat vor allem in den ostdeutschen Regionen ein Schließungs- und Konzentrationsprozess der Schulstandorte bereits stattgefunden. In Zukunft sind in vielen, auch westdeutschen Regionen noch weitere Standorte gefährdet.

Mit der Schulentwicklungsplanung gibt es ein in allen Bundesländern klar strukturiertes, rechtlich fundiertes und für demografische Veränderungen sensibilisiertes Planungsinstrument. Trotzdem gibt es gerade im Schulbereich einen hohen Bedarf, sich den Herausforderungen der demografischen Entwicklung mit einem deutlich weitergehenden Blickwinkel und längeren Planungszeitraum im Rahmen einer Regionalstrategie zu widmen. So ist häufig die Abstimmung zwischen Schulnetzplanung, Verkehrsplanung (Schülerverkehr) und Raumplanung nicht optimal. Eine Verknüpfung der Themen „Schule“ und „ÖPNV“ ist naheliegend, da ca. 80% der ÖPNV-Nutzer in ländlichen Räumen Schüler sind und somit der ÖPNV ganz direkt mit den Schulstandorten in Zusammenhang steht. Darüber hinaus ist die Erreichbarkeit mit zumutbarem Zeitaufwand

ein wesentliches Kriterium für die Schulstandortverteilung. Ebenso ist eine bessere Abstimmung mit landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen angezeigt.

Tipp: Auf vergangenen Aktivitäten aufbauen!

Häufig gab es in Landkreisen bereits Diskussionen über die demografisch bedingten Anpassungsprozess. Deshalb startet die Bearbeitung des Themas auch nicht bei Null, sondern muss die bisherigen regionalen Diskussionen, Vorbehalte und schon durchgeführten, oft schmerzlichen Anpassungen berücksichtigen.

Was soll erreicht werden?

In vielen Modellregionen wurde Schulentwicklung als ein Teil eines breiter verstandenen Bildungsbegriffs bzw. des lebenslangen Lernens bearbeitet. Zudem wurde in manchen Arbeitsgruppen und Pilotprojekten weitere Schwerpunkte wie Berufliche Bildung, Übergangsmanagement, Lernorte außerhalb der Schulen, Fort- und Weiterbildung, bearbeitet. Anlass für einen Fokus auf diese Themen ist ein vorhandener und zukünftig noch stärker erwarteter Fachkräftemangel in den Regionen.

Im Hintergrund der Arbeit in den Modellregionen stand daher die Frage nach der Sicherung und Entwicklung einer qualitativ hochwertigen, zukunftsfähigen Bildungslandschaft. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Aufrechterhaltung der schulischen Grundversorgung bei zurückgehenden Bevölkerungs- und damit auch Schülerzahlen.

- » Eine dezentrale Versorgung mit Schulstandorten verschiedener Stufen und vielfältigen Angeboten soll langfristig gesichert und qualitativ weiterentwickelt werden.
- » Die Schul- und Bildungsstandorte sollen in zumutbarer Entfernung von den Wohnstandorten erreicht werden können.
- » Bei (Schul-)Standortentscheidungen soll eine möglichst hohe Planungssicherheit für zu tätige Investitionen erreicht werden.

Das Ziel, möglichst viele Bildungsstandorte zu erhalten, ist in den Modellregionen nicht nur Selbstzweck. Die Standorte sollen nicht nur erhalten werden, weil Schulen Orte der Bildungsvermittlung sind, sondern auch, weil sie zugleich Zentren des gesellschaftlichen Lebens und sozialen Austausches in den Gemeinden darstellen. Insofern kommt ihnen eine weitergehende Funktion im Sinne der Lebensqualität und damit der Attraktivität des jeweiligen Ortes insbesondere für jüngere Familien zu.

Diese eher grundsätzlichen Ziele werden im Laufe des weiteren Arbeitsprozesses durch die Festlegung von angestrebten Qualitätsparametern wie die Anzahl der Schüler je Klasse, die Zügigkeit und Schulstufen oder die maximalen Schulwegzeiten verfeinert. Für die Festlegung von Qualitätsparametern ist entscheidend, ob beispielsweise die aktuellen Landesvorgaben (Klassengröße, Zügigkeit und Schulformen), die sich zwischen den Bundesländern deutlich unterscheiden, beibehalten werden sollen oder im Rahmen des Prozesses durch die Arbeitsgruppen variiert werden können. Löst man sich vom engen Korsett der Landesvorgaben, können neue, regional angepasste Lösungen entwickelt und Anstöße für eine Überprüfung der Standards gegeben werden.

Auch der zu betrachtende Planungshorizont sollte zu Beginn des Prozesses festgelegt werden. In den Modellregionen wurde ein längerfristiger Planungshorizont i. d. R. bis zum Jahr 2030 definiert, mit all den Unwägbarkeiten, die generell für Prognosen gelten. Weitere Festlegungen betreffen unterschiedliche Schulformen sowie die Kriterien „Lebensfähige Schulgrößen“, „zumutbare Entfernung“, „Investitionssicherung“ und ländergrenzen- bzw. kreisübergreifende Schulstandortplanung.

Was ist zu tun?

Für die Bearbeitung des Themas Schule bietet sich das klassische Vorgehen der Regionalstrategie mit Bestandsaufnahmen, Status-quo-Analysen und Szenarien an. Die Vorgehensweise orientierte sich an fünf Fragen:

- 1) **Wie entwickeln sich die Schülerzahlen in den kommenden zehn bis 20 Jahren?**
Erarbeitung einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose, die mindestens auf Gemeindeebene, in diesem Fall auf Ortsteilebene vorhanden sein sollte, um die

Wirklichkeit (Schulstandortbezirke und künftige Veränderungen) möglichst detailliert abbilden zu können.

- 2) **Was bedeutet das für die einzelnen Schulstandorte?**
Erstellung eines Trendszenarios bei Beibehaltung der landespolitischen Vorgaben (Klassengröße, Zügigkeit, ...).
- 3) **Welche Handlungsoptionen gibt es für die einzelnen Standorte bzw. für das Schulsystem insgesamt?**
Entwicklung von Alternativszenarien über eine Änderung der Klassengrößen, Variation der Jahrgangsbreiten und Änderungen der Erreichbarkeiten.
- 4) **Wie können entsprechende Gestaltungsszenarien aussehen?**
Entwicklung von Gestaltungsszenarien, wie eine möglichst dezentrale langfristige Schulstandortplanung erreicht werden kann.
- 5) **In welcher Form werden die Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppen in den politischen Raum getragen?**
Erarbeitung von Empfehlungen und Beschlussvorlagen an Fachpolitiker, Landes-, Kreis- und Kommunalpolitiker.

1) Entwicklung der Schülerzahlen

Wesentlich für die Abschätzung des künftigen Bedarfs ist die kleinräumige Prognose der Schülerzahlen nach Schularten. Grundsätzlich war die Tendenz in den Landkreisen der Modellregionen ähnlich: Die Schülerzahlen werden weiterhin deutlich zurückgehen.

2) Auswirkung auf die Standorte

Aufbauend auf diese Analyse der aktuellen und zukünftigen Schülerströme wurden Schülerzahlindizes für jeden Standort gebildet und nach Tragfähigkeit bewertet. Die Trendfortschreibung zeigte, dass durch die anhaltend rückläufigen Schülerzahlen auch in Zukunft immer wieder Schulstandorte gefährdet werden. So wurde deutlich, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen im Jahr 2030 im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ein Viertel der Grundschulen, in der Region Westmecklenburg und im Kreis Schleswig-Flensburg die Hälfte der Gemeinschaftsschulen die geforderten Mindestschülerzahlen in Zukunft nicht mehr erreichen werden. Ergebnisse dieses Schrittes sind

Karten, auf denen die derzeitigen und prognostizierten Schülerzahlindizes dargestellt sind und die Standorte fünf Gefährdungsstufen zugeordnet sind. Diese können bereits nach Schulen mit „normalen“ Mindestschülerzahlen sowie Schulen mit „verminderten“ Mindestschülerzahlen aufgrund peripherer Lage differenziert werden.

3) Handlungsoptionen definieren und mit Szenarien prüfen

Angesichts der Gefährdung von Schulstandorten bestehen verschiedene Handlungsmöglichkeiten:

- » Weitere Standorte können geschlossen werden und das Angebotsnetz zentralisiert werden, sofern dabei keine zu weiten Schulwege entstehen.
- » Die Mindestschülerzahlen können abgesenkt und damit kleinere Schulstandorte im Sinne von „Kleinschulen“ erhalten werden.
- » Ein jahrgangsübergreifender Unterricht kann eingeführt werden.
- » Die Gliedrigkeit des Schulsystems kann reduziert und Kinder länger gemeinsam beschult werden.

- » Schulen gleicher oder verschiedener Schulformen können kooperieren, fusionieren und/ oder die Schulform kann verändert werden; z. B. die Bildung einer Kooperativen Gesamtschule aus einer gefährdeten Haupt-/ Realschule und einem gefährdeten Gymnasium.
- » Schulzweckverbände oder Schulverbände können gegründet werden.
- » Außenstellen/ Filialstandorte können eingerichtet werden.
- » Schulstandorte können mit Einrichtungen wie Vorschule, Kita oder Hort gebündelt werden.
- » Die Erreichbarkeit sollte verbessert bzw. der Schülertransport optimiert werden.

In den Modellregionen wurden von den Arbeitsgruppen verschiedene Handlungsoptionen ausgewählt und in Form von Szenarien auf alle Standorte übertragen. Dabei hat es sich als sinnvoll erwiesen, alle ausgewählten Handlungsoptionen zunächst in Form von „Prüfszenarien“ relativ stur für jeden gefährdeten Standort durchzuspielen. Auf diese Weise lässt sich für jeden Standort eine Übersicht erarbeiten, welche Handlungsoption welche Auswirkungen auf

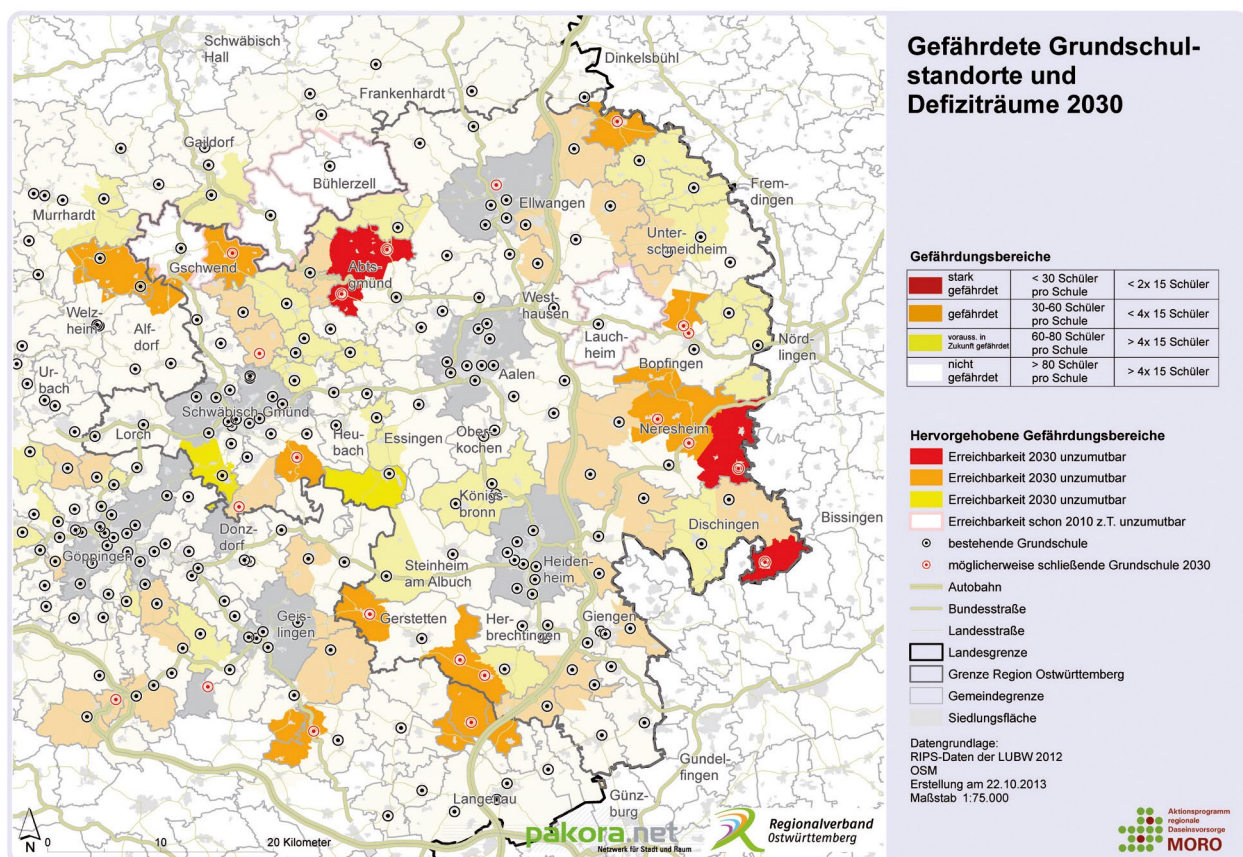


Abb. 15: Gefährdete Grundschulstandorte 2030 in Ostwürttemberg; Quelle: Regionalstrategie Ostwürttemberg (pakora.net), S. 14

Schülerzahlen, Tragfähigkeit des Standorts, Schulwegzeiten, Wahlmöglichkeiten und Kosten (Gebäude, Personal, Schülerbeförderung) hat und wie sich bspw. eine Absenkung der Mindestschülerzahl auf die Auslastung der jeweiligen Schule auswirken würde. Manche Arbeitsgruppen haben für den Szenarienvergleich eigene Parameter für Mindestschülerzahlen oder zumutbare Schulwegelängen abweichend von den jeweiligen Landesvorgaben festgelegt.

Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg wurden die Vor- und Nachteile qualitativer und finanzieller Art eines „Schließungs-“ und eines „Erhaltungsszenarios“ vergleichend gegenübergestellt. Bei den qualitativen Aspekten zeigte sich bspw., dass das Szenario „Schließung nicht ausgelasteter Grundschulen und Konzentration der Schülerinnen und Schüler auf die verbleibenden Schulen“ teilweise deutliche Verschlechterungen für die Erreichbarkeit der Grundschulen zur Folge hat, also längere Schulwege für mehr Schüler. Zudem werden die Beziehungen von Wohnumfeld und Schule zerschnitten. Demgegenüber liegen qualitative Nachteile des Szenarios „Erhalt einer Grundschule in jeder Kommune“, z. B. in der mit niedrigeren Lehrkräfteanzahl verbundenen geringeren Profilbreite und in Vertretungsproblemen im Krankheitsfall. Finanzielle Nachteile liegen beim Erhaltungsszenario auch in den höheren Kosten für Lehrkräfte je Schüler. Beim Schließungsszenario erhöhen sich hingegen die Transportkosten und es entstehen Unterhaltungs- und Sicherungsaufwendungen für nicht mehr benötigte Schulen oder Kosten für den Abbruch von Schulen.

Die Arbeitsgruppe kam nach Abwägung der Vor- und Nachteile unter konsequenter Betrachtung des Kostenaspekts zu dem Ergebnis, dass die Alternative „Erhaltung der Schulstandorte“ für den Landkreis die größeren Vorteile beinhalten würde und deshalb durch geeignete Maßnahmen umzusetzen sei. Für dieses Ergebnis war vor allem ausschlaggebend, dass nachteilige Auswirkungen einer Schulschließung auf die Standortattraktivität der betroffenen Kommunen zu befürchten sind.

Die Ergebnisse auch aus früheren Modellvorhaben zeigen, dass bei Diskussionen um Kosteneinsparungen durch die Schließung und Konzentration von Schulstandorten den vermeintlichen Einsparungen bei Personal und Gebäudeunterhalt immer auch die meist deutlich erhöhten Kosten

für den Schülertransport gegenübergestellt werden. Außerdem werden diese Einsparungen häufig durch ein Weniger an (Frei-)Zeit am Wohnort und damit durch die Einschränkung von Lebensqualität der Schüler kompensiert.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es für gefährdete Standorte kein einheitliches Modell gibt. Häufig sind teilräumliche Lösungen erforderlich, je nachdem, ob eine Gemeinde noch über mehrere Schulstandorte oder nur noch über einen verfügt. Bei letzteren ist frühzeitig eine Abstimmung mit Nachbargemeinden zu empfehlen, die noch über eine Schule verfügen. Kooperation und stärkere Zusammenarbeit bietet sich auch über die Schulen hinaus an. So empfehlen Arbeitsgruppen eine kommunale Bildungsplanung, d. h. eine gemeinsame Planung von Kita, Hort und Grundschule in Abstimmung mit der Schülerbeförderung, die Zusammenarbeit mit Vereinen, Freiwilliger Feuerwehr oder engere Kooperationen zwischen Schule und kulturellen Institutionen wie Musikschulen.

Wenn eine Konzentration dennoch notwendig ist, empfehlen Arbeitsgruppen, die Erreichbarkeit durch Optimierung und Umstrukturierung des schülerbezogenen ÖPNV zu verbessern oder die Schulstandorte mit anderen Funktionen und Einrichtungen zu bündeln. So können im Hauptort bzw. im am besten erreichbaren Ort einer Gemeinde Bildungs- und Familienzentren als Kombination von Schule, Vorschule, Kita, Hort etabliert werden oder Schulstandorte mit Versorgungstützpunkten (Gemeindezentren, Multifunktionshäuser) verknüpft werden.

Tipp: Alternativen prüfen

Der Arbeitskreis Schule und Bildung im Aktionsprogramm hat für eine breite Palette an Handlungsoptionen Vor- und Nachteile, offene Fragen und Handlungsbedarfe diskutiert und dokumentiert: Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556

Kindertagesbetreuung

Neue Kooperationsformen und doch wohnortnah?

Die Kinderbetreuung außerhalb von Familien hat in den letzten Jahren an gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen und eine stärkere öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern ist erkennbar. So besteht seit 1996 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Drei- bis Sechsjährige und seit Mitte 2013 auf einen Betreuungsplatz für Ein- bis Zweijährige. Dies beeinflusst neben der demografischen Entwicklung den zukünftigen Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen. Aufgrund dieser neuen rechtlichen Vorgaben kann es auch in ansonsten von Bevölkerungsrückgang gekennzeichneten Regionen kurzfristig zu Wachstum und Ausbaunotwendigkeiten kommen. Neben dem reinen Betreuungsauftrag wird mit der Kinderbetreuung verstärkt Förderung verbunden, d. h. ein Bildungs- und Erziehungsauftrag zugewiesen. Qualitative Aspekte des Angebots spielen daher neben der rein quantitativen Versorgung ebenfalls eine wichtige Rolle bei einem bedarfsgerechten Angebot.

Unter Kinderbetreuung wird vornehmlich die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege verstanden. Dabei kann zwischen der Betreuung von Kindern von unter drei Jahren als sog. Krippenbereich, von Kindern von drei bis unter sechs Jahren als Kindergartenbereich sowie von sechs bis 14 Jahren als Hortbereich unterschieden werden. Verantwortliche bzw. Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen werden durch Landesrecht bestimmt. In der Regel ist das die kommunale Ebene: Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden. Insbesondere in von Ausdünnungsprozessen geprägten ländlichen Räumen lässt sich eine „nach Ländern unterschiedliche kommunale Kompetenzverteilung für die bedarfsgerechte Planung für Einrichtungen und/ oder Tagespflege sowie den Betrieb und Finanzierung von Einrichtungen“ erkennen (IfS et al. 2014: 20).

Die Betreuung von Kindern findet überwiegend in Einrichtungen statt. Diese werden bundesweit gesehen zu ca. zwei Dritteln von freien Trägern betrieben (IfS et al. 2014: 20f.) und zu einem Drittel von öffentlichen Trägern, d. h. Kommunen. Die Kindertagespflege wird grundsätzlich privat von geeigneten Tagespflegepersonen übernommen.

Der Anspruch auf Betreuungszeit, die Mindestfläche pro Kind und der Betreuungsschlüssel gemessen in Vollzeitbeschäftigten je Kind sind dabei in den Ländern und bezogen auf die jeweilige Altersgruppe durchaus unterschiedlich.

Aufgrund der schmalen Altersgruppen ist die Kinderbetreuung einer der am stärksten von demografischen Veränderungen betroffenen Daseinsvorsorgebereiche und aufgrund der jüngsten Altersgruppe als Zielgruppe deutlich schwieriger zu prognostizieren als bspw. die Zahl der Senioren. Ähnlich wie die Schulen sind auch die Kinderbetreuungseinrichtungen mit den kleinräumig unterschiedlich rückläufigen Kinderzahlen konfrontiert.

Was soll erreicht werden?

Kinderbetreuungseinrichtungen werden wie die Schulen als wichtiger Faktor der Attraktivität der Gemeinden insbesondere für junge Familien und damit der lokalen Lebensqualität angesehen, die unbedingt erhalten werden soll.

Ein Ziel in den Modellregionen des Aktionsprogramms war daher der Erhalt und die Sicherstellung eines wohnortnahen qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Betreuungsangebotes auch in ländlichen Räumen. Eine Betreuung in der Fläche soll ohne qualitative Einschnitte gewährleistet werden.

Was ist zu tun?

Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen, dass es sich anbietet, das Thema Kindertagesbetreuung in gemeinsamen Arbeitsgruppen mit anderen Themen wie Bildung/Schulentwicklung, Familie oder auch Seniorenbetreuung zu bearbeiten. Damit können Synergieeffekte erzielt und auch integrierte Lösungsansätze gefunden werden.

Je nach Ausrichtung der Arbeitsgruppe ergibt sich ein breites Spektrum an zu Beteiligten. So sollten die inhaltlich zuständigen Fachdienste, Ämter oder Referate, z. B. für Kindertagespflege bzw. Kindertagesstätten, aus den Kreisen und Gemeinden auf jeden Fall vertreten sein. Teilnehmende sollten zudem Vertreter der Kinderbetreuungseinrichtungen sein. Damit sind sowohl die Kinder-

tagesstätten selbst, also Leiter und Erzieher, als auch die Träger, wie Gemeinden, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Vereine, gemeint. Zudem können auch Eltern, Bürgermeister, Kommunal- und Kreispolitik vertreten sein. Auch andere Einrichtungen und Institutionen der Familien- und Jugendhilfe, wie der Fachdienst Jugend und Familie, die Gleichstellungs- und Kinderschutzbeauftragten, das Lokale Bündnis für Familie, Familienbildungsstätten, Vertreter eines Mehrgenerationenhauses oder Ehrenamtliche, können hilfreiche und bereichernde Teilnehmer sein.

Analysen

Zunächst bietet es sich an, Status-quo- und Standortanalysen der Einrichtungen zu erarbeiten. In Verbindung mit den prognostizierten kleinräumigen Bevölkerungszahlen können die derzeitigen und zukünftig zu erwartenden Auslastungsquoten von allen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die entsprechenden Bedarfe ermittelt werden. Die Analysen sollten i. d. R. für den Krippen- und Regelbereich durchgeführt werden und den gesamten Landkreis umfassen.

Bei den Bedarfsermittlungen muss eine steigende Nutzungswahrscheinlichkeit von Krippenplätzen insbesondere in westdeutschen Gemeinden mit eingerechnet werden. So geht der entsprechende Arbeitskreis in der Verbandsgemeinde Daun davon aus, dass die Nutzungswahrscheinlichkeit für Krippenplätze bis 2030 von heute 40% auf 70% und bei den Betreuungsplätzen bei den Zwei- bis Dreijährigen von heute 80% auf 100% in 2030 steigt. In die Bedarfsüberlegungen könnte über eine Befragung der Eltern deren Anforderungen an die Ausstattung, Öffnungszeiten und kleinräumige Lage der Kinderbetreuungseinrichtungen einfließen. Möglicherweise bietet sich aus Erreichbarkeitsgründen eine Standortbündelung mit den Grundschulstandorten oder eine Berücksichtigung von regionalen Arbeitsstätten und Pendlerbewegungen an.

Daten, die für die Analysen und Szenarien erhoben werden können, beziehen sich bspw. auf die Standorte, Platzzahlen, Öffnungszeiten, Zahlen der im Kindergarten betreuten Kinder, Betreuungsschlüssel, Gruppenstärke und Einzugsbereiche, aber auch auf Daten der Gebäude, wie Nutzfläche, Anzahl der Gruppenräume, Modernisierungsstand, Heizungsart und -alter, der anstehende Investitionsbedarf, Termindaten zum Bau und zur Modernisierung der Gebäu-

de. Auch alternative Angebote, insbesondere die Tagespflege, sollten in die Analyse einbezogen werden.

Szenarien

Aus den Analysen können verschiedene Szenarien abgeleitet werden. So können Szenarien entwickelt werden, die einen Abgleich der heutigen Kindergartenplätze mit dem Bedarf 2030 beinhalten, differenziert nach Krippen- und Regelplätzen. Darauf aufbauend kann in der Arbeitsgruppe, wie im Kreis Schleswig-Flensburg, über mögliche Auswirkungen einer Umwidmung von freien Regelplätzen in Krippenplätze diskutiert werden.

Ebenso bietet sich die Erstellung von Erreichbarkeitsanalysen und -szenarien an, um bspw. die Folgen von möglichen Schließungen oder Zusammenlegungen von Standorten zu ermitteln.

In den Modellregionen des Aktionsprogramms wurden z. B. Trendszenarien hinsichtlich der künftig zu erwartenden Nachfragesituation an den Standorten erarbeitet und in Alternativszenarien verschiedene mögliche Entwicklungs- bzw. Anpassungsoptionen verglichen. So wurde in der Oderlandregion die wohnortnahe Versorgung mit dem Erhalt aller bisherigen Standorte einer Konzentration auf leistungsfähige Kitas in zentralen Ortslagen und mit Anbindung an Grundschulen gegenübergestellt. Die Arbeitsgruppe ging dabei aus pädagogischer und wirtschaftlicher Sicht von einer Untergrenze von 20 Kindern je Einrichtung aus. Die Gewährleistung eines adäquaten Kinder-Erzieher-Betreuungsverhältnisses mit 2,5 Vollzeitkräften pro Einrichtung sollte erreicht werden.

Die Region Altmark hat anhand eines Schließungsszenarios bei zu geringer Kinderzahl die Veränderungen der Pkw-Erreichbarkeiten betrachtet.

Auch der Kreis Schleswig-Flensburg beschäftigte sich mit dem Vergleich verschiedener Trend- und Anpassungsszenarien:

- » Szenario 1: Ausbaubedarfe (Krippe 2013, 2020, 2030) (Anzahl der gegenüber 09/2012 benötigten Betreuungsplätze je Amt),
- » Szenario 2: Stärker gemeindeübergreifende Angebotsplanung,
- » Szenario 3: Umwidmung. Anzahl der zusätzlichen

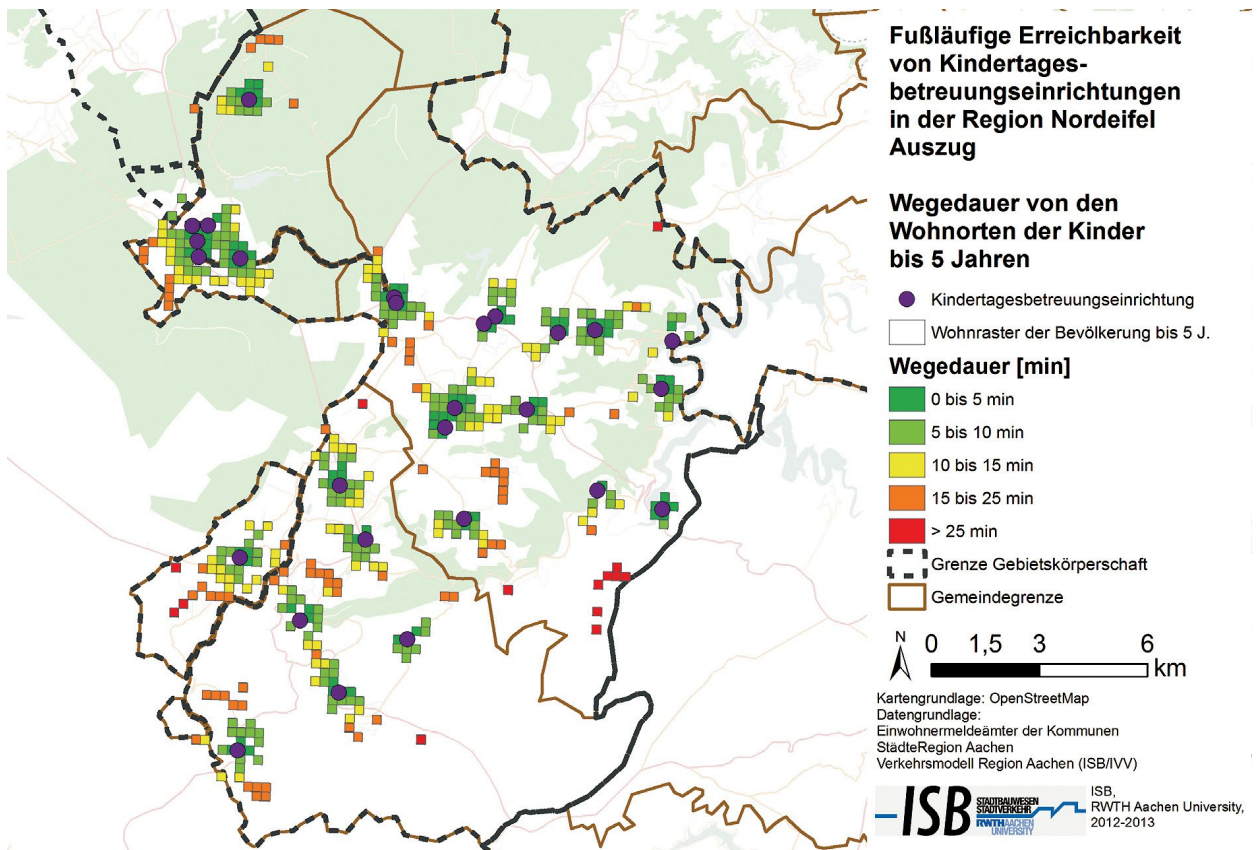


Abb. 16: Fußläufige Erreichbarkeit von Kindertagesbetreuungseinrichtungen in der Region Nordeifel; Quelle: Regionalstrategie Nordeifel (ISB, RWTH Aachen), S. 33

Betreuungsplätze U3 durch Umwandlung von Elementarplätzen je Amt (2013, 2020, 2030) und
 » Szenario 4: Ausbau der Tagespflege.

Ein wichtiger Effekt der Arbeitsgruppenarbeit war die Sensibilisierung der kommunalen Entscheidungsträger hinsichtlich anstehender Investitionsentscheidungen für die Kinderbetreuung.

Aspekte der Kindertagesbetreuung können auch in Bevölkerungsbefragungen im Sinne von qualitativen Bedarfsanalysen aufgenommen werden. Es können Fragen zu Art und Ort der in Anspruch genommenen Betreuungsangebote für Kinder sein sowie zu deren Bewertung und Erreichbarkeit mit PKW bzw. der genutzten Verkehrsmittel, um die Kinder zur Einrichtung zu bringen. Verschiedene Befragungen in Modellregionen ergaben dabei eine zumutbare Fahrzeit von maximal 15 Minuten, unabhängig ob mit Pkw oder ÖPNV.

Eigene Standards einer Mindestkinderzahl von 20 je Einrichtung wurden lediglich in der Oderlandregion festgelegt.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Die Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Kinderbetreuung sind aufgrund der eher kleinen und relativ flexiblen

Einheiten auch in dünn besiedelten Gebieten vergleichsweise vielfältig. Lösungsansätze, wie sie von den Modellregionen im Aktionsprogramm gesehen werden, liegen:

- » in der stärkeren Zusammenarbeit und Kooperation von Gemeinden bzw. Trägern,
- » in der Bündelung mit anderen Infrastruktureinrichtungen wie Grundschulen,
- » in Umstrukturierungen, z. B. der Umwidmung von freien Regelplätzen in Krippenplätze,
- » in ergänzenden Angeboten,
- » in der Sicherung der Erreichbarkeiten,
- » im Ausbau und Stärkung der Tagespflege,
- » in der Weiterentwicklung der Einrichtung zu Familienzentren oder Generationenstätten.
- » in der Verknüpfung von Kinder- und Altenbetreuung und
- » in der Flexibilisierung der baulichen Gestaltung oder der Öffnungszeiten.

Die Zusammenarbeit der Kinderbetreuungseinrichtungen kann z. B. im Rahmen einer Zusammenlegung und/ oder gebündelten Nachmittagsbetreuung an wenigen Standorten geschehen. Die Einrichtung von Satellitenstandorten soll zur Verbesserung der Erreichbarkeit führen.

Ein weiterer Ansatz innerhalb der Gemeinden ist die Gründung eines Kitaverbundes der Einrichtungsträger (Gemeinden, Verbände etc.) oder allgemein die gemeinde- oder ortsteilübergreifende Kooperation in der Kinderbetreuung.

Hinsichtlich der interkommunalen Kooperation bei der Kinderbetreuung lassen sich zwei Stufen differenzieren:

- » die vereinbarte Übernahme von Kindern anderer Kommunen und
- » der gemeinsame Betrieb von Einrichtungen.

Die wichtigste Hürde stellen dabei Finanzierungsfragen dar. Bei dem gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen sind verschiedene Träger- und Organisationsformen denkbar (IfS et al. 2014):

- » Betrieb durch eine Gemeinde und Kostenerstattung durch eine zweite Gemeinde.
- » gemeinsamer Trägerverein,
- » Erfüllung der Verwaltungsaufgaben für Tageseinrichtungen im Rahmen eines interkommunalen Zusammenschlusses,
- » Zweckverbände zum interkommunalen Betrieb von Kitas (z. B. in Bayern).

Aus Gründen der Erreichbarkeit und für den besseren Übergang der Kinder von Kindertagesstätten in Grundschulen bietet es sich an, Standorte, an denen sich beide Einrichtungsformen befinden, für einen langfristigen Bestand vorzusehen.

Auch kann das Thema Kinderbetreuung, wie in der Region Spreewalddreieck, unter dem Motto Generationengerechtes Leben mit Jugendarbeit und Seniorenarbeit verknüpft werden. Zur besseren Koordinierung wurde anstatt drei verschiedener Bedarfspläne ein gemeinsamer Bedarfsplan für die Bereiche Kinderbetreuung und Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit sowie Seniorenarbeit erstellt.

Im Kreis Schleswig-Flensburg wird auf Nachfrageänderungen durch Umwidmungen von freien Regelplätzen in Krippenplätze reagiert und entsprechende Potenziale an den Standorten ermittelt.

Flexible oder ergänzende Angebote stellen weitere Lösungsansätze dar. Diese können auch eine Profilierungsmöglichkeit darstellen, wie die Einrichtung von sog. Waldkindergartengruppen in der Verbandsgemeinde Daun.

Ergänzende Angebote beziehen sich z. B. auf den Ausbau und die Stärkung der Tagespflege. Tagesmütter könnten verstärkt in die Kinderbetreuungskonzepte der Gemeinden einbezogen werden. Träger der Kindstagesbetreuung könnten die Tagespflege durch Einrichtung einer Vermittlungs- und Beratungsstelle fördern. Oder es könnten Kooperationen der Tagespflege mit den Kitas und den Familienbildungsstätten geschaffen werden, bzw. die Tagespflege über einen Verbund organisiert werden. So wären Fortbildungen und Vertretungsregelungen möglich. Auch der Zusammenschluss mehrerer Tagespflegepersonen zu einer Betreuungseinheit, die Angliederung an bestehende Kita-Einrichtungen oder die Anstellung von Tagespflegepersonen bei den Ämtern und Gemeinden können Lösungsansätze sein.

Zur Sicherung der Erreichbarkeiten empfiehlt es sich z. B. über die Einrichtung von Hol- und Bringdiensten (Rufbusse, KitaMobil) nachzudenken.

Einige Modellregionen haben einen Ansatz zur Weiterentwicklung der Kinderbetreuungseinrichtungen eingeschlagen. Die Verbandsgemeinde Daun verknüpft die

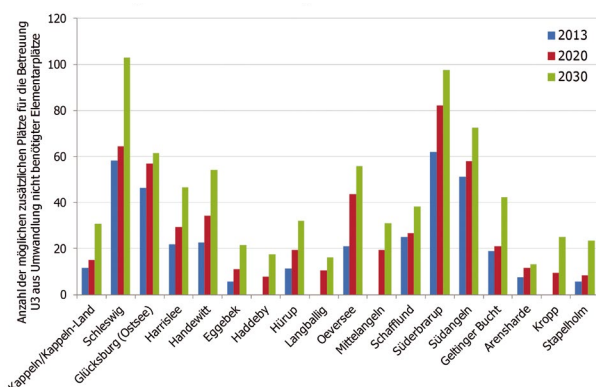


Abb. 17: Anzahl der zusätzlichen Betreuungsplätze U3 durch Umwidmung von Elementarplätzen; Quelle: Regionalstrategie Daseinsvorsorge Kreis Schleswig-Flensburg (GGR), S. 51

Kinder- und Altenbetreuung und die Kindertagesstätten zu Generationenstätten, in denen generationenübergreifende Angebote stattfinden. In manchen Landkreisen wie dem Werra-Meißner-Kreis oder dem Landkreis Trier-Saarburg werden Kitas zu Familienbildungsstätten oder Familienzentren weiterentwickelt. Auch im Freistaat Thüringen gibt es solche Ansätze.

Grundgedanke solcher Projekte ist es, Familienbildung und Beratung vor Ort anzubieten, um Elternkompetenzen zu fördern und Kinder in ihrer individuellen Persönlichkeitsentwicklung zu unterstützen. So entwickeln sich Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren und Begegnungsstätten weiter.

Vor dem Hintergrund, dass sich Nutzerzahlen zukünftig auch wieder ändern, ist zudem eine Flexibilisierung bei der baulichen Gestaltung der Kinderbetreuungseinrichtungen angezeigt. Es sollten frühzeitig Überlegungen für eine Nutzungserweiterung oder eine spätere öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Nachnutzung angestellt werden.

Mögliche Stolpersteine

Bei den verschiedenen Lösungsansätzen bestehen jedoch teilweise auch gewisse Hemmnisse, die beachtet werden müssen.

Insbesondere der Mehrfachnutzung bzw. Nachnutzungsorientierung stehen derzeit teilweise noch Förderrichtlinien sowie räumliche und baulich-technische Anforderungen entgegen. So gibt es bspw. Hemmnisse durch Standards der technisch-hygienischen Ausstattung von Küchen, wenn gastronomisch und pädagogisch gekocht werden soll (zwei Küchen erforderlich).

Grenzen des Ansatzes der interkommunalen Kooperation liegen in dem Rechtsanspruch auf Versorgung in Wohnortnähe. Zudem sind Finanzierungsfragen die wichtigste Hürde der Zusammenarbeit von Kommunen. Es müssen dabei faire Regeln für die Kostenübernahme gefunden werden.

Gute Beispiele und Literatur

Beispiel für Ermittlung der Entwicklung der Nachfrage nach Krippen- und Kitaplätzen:

Masterplan Weiterentwicklung der Kindertagesstätten in der Verbandsgemeinde Daun zu Generationenstätten. Hrsg. von IfR Institut für Regionalmanagement und MoRe-Data GmbH (2013)

KitaMobil: Das Beförderungsangebot KitaMobil ist ein ergänzendes ÖPNV-Dienstleistungsangebot im Altmarkkreis Salzwedel von der Haustür zur Haltestelle an der Kita und mit der Begleitperson des Kindes auch wieder zurück. Informationen unter: www.pvgs-salzwedel.de/fahrplan/kitamobil

Eschweger und Witzenhäuser Familienhäuser: Grundgedanke des Projektes ist es, Familienbildung und Beratung vor Ort anzubieten, um Elternkompetenzen zu fördern und Kinder in ihrer individuellen Persönlichkeitsentwicklung zu unterstützen. So entwickeln sich Kindertageseinrichtungen weiter zu Familienzentren und Begegnungsstätten. Mehr dazu unter: <http://fbs-eschwege.de/index.php/familien-im-mittelpunkt.html>

In einem Thüringer Modellprojekt wurden Aufgaben der Kindertageseinrichtungen zur Betreuung, Erziehung und Bildung mit denen der Familienbildung, -beratung und -förderung nach §16 SGB VIII verbunden: Thüringer Kindertageseinrichtungen auf dem Weg zum Eltern-Kind-Zentrum - Erkenntnisse aus einem Modellprojekt. Hrsg. vom Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit und Stiftung Familiensinn (2014). Informationen unter: www.thueringen.de/th7/tmasgff/familie/familienpolitik/modell_eltern_kind_zentrum/

Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Endbericht im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. Bearbeitet von IfS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH) et al. (2014). Unveröffentlicht.

Pflege/ Leben im Alter

Für ein selbstbestimmtes Leben und Wohnen im Alter

Die Themen Pflege und Leben im Alter sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine der größten zukünftigen Herausforderungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Zahl älterer Menschen wird zunehmen und damit auch die Zahl der Pflegebedürftigen, insbesondere unter den Hochaltrigen. Mit dem höheren Alter steigt das Risiko von Demenz, Multimorbidität und Pflegebedürftigkeit. Nicht zuletzt geht damit eine Steigerung der Kosten für die ambulante und stationäre Pflege einher. Vielfach wird ein Pflegenotstand befürchtet. Schon heute fehlen bundesweit qualifizierte Pflegekräfte in großer Zahl mit steigender Tendenz in den nächsten Jahren. Unklarheit herrscht auch darüber, wie sich der Anteil der häuslichen Pflege künftig entwickeln wird und welche Anforderungen auf die professionelle ambulante und stationäre Pflege zukommen.

Wie kann die Pflege auch in Zukunft qualitativ und bedarfsgerecht gewährleistet werden? Wie kann ein würdevolles und selbstbestimmtes Leben im Alter sichergestellt werden? Wie kann möglichst lange ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit und im angestammten Lebensumfeld, im Quartier oder Dorf erreicht werden? Dies sind Fragen, die auch die Landkreise und Gemeinden zunehmend beschäftigen.

Das Thema Alter sollte jedoch nicht nur aus einer Verletzlichkeitperspektive gesehen werden, sondern im Sinne des Altenberichts der Bundesregierung auch die Potenziale in den Blick nehmen. Viele Menschen sind fit bis ins höhere Alter, bleiben dabei engagiert für sich und andere. Für ein gutes Leben im Alter geht es daher nicht nur um die Schließung von Versorgungslücken, sondern auch darum, Ansätze zu entwickeln und zu befördern, wie ältere Menschen eingebettet in ihr soziales Umfeld aktiv und selbstbestimmt leben können.

Was soll erreicht werden?

In Kooperation von Kreis und Kommunen sowie öffentlichen und privaten Akteuren sollte eine Gesamtstrategie zum Thema Pflege, Altenhilfe und Senioren entwickelt werden. Wichtige Elemente sind die Bereiche der Vorsor-

ge, Prävention, das bürgerschaftliche und ehrenamtliche Engagement ebenso wie verschiedene Kombinationen mit professionellen Angeboten. Die Landkreise können bei der Entwicklung spezifischer lokaler Ansätze und Lösungen Unterstützungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen.

In einer Regionalstrategie werden oft nicht alle oben genannten Aspekte des Themas bearbeitet werden können. Orientiert an den Arbeitsgruppen in den Modellregionen können nachfolgende Fragestellungen eine Rolle spielen:

- » Welche Pflegebedarfe werden zukünftig wo und in welcher Intensität entstehen? Mit welchen Anteilen an stationärer, teilstationärer und ambulanter, professioneller und ehrenamtlicher (privater) Leistungen ist zu rechnen?
- » Ist für die Zielsetzung „ambulant vor stationär“ in Zukunft ein entsprechendes Pflegepotenzial vorhanden oder wird eine andere Zielsetzung benötigt?
- » Wie müsste die Angebotsstruktur in Zukunft aussehen? Was müsste dafür getan werden?
- » Wie müsste der Kreis in Zukunft seine entsprechenden Angebotsstrukturen aus- oder umbauen?
- » Wie können Strukturen geschaffen werden, damit ältere, pflegebedürftige Menschen möglichst lange zu Hause/ im Quartier leben können?
- » Welche Wohnformen gibt es für ältere Menschen mit steigender Hilfs- oder Pflegebedürftigkeit? Mit welcher Nachfrage nach unterschiedlichen Wohnformen ist zu rechnen? Wie kann ein entsprechendes Angebot sichergestellt werden?
- » Wie sieht eine angemessene Pflegeberatung aus? Wie muss sie organisiert werden?
- » Welche Anforderungen bestehen bei der Gestaltung der Wohnumgebung (Versorgungsmöglichkeiten, soziale Treffpunkte, Barrierefreiheit etc.)?
- » Welchen Beitrag können bürgerschaftliches und soziales Engagement bzw. private, familiäre Leistungen im Bereich der Pflege leisten? Wie kann man diese als Region /Kommune unterstützen?

Gemeinde	Zusätzlich zu versorgende Senioren/-innen	Zusätzliche Fälle für professionelle ambulante Dienste	Anzahl stationär zu versorgende Pflegefälle	Zusätzlich zu versorgende stationäre Pflegefälle	Gesamtstationäre Anzahl Pflegefälle	Zunahme stationärer Pflegefälle in %
Bebra	204	102	144	102	246	+154%
Alheim	50	25	45	25	70	+141%
Friedewald	42	21	32	21	53	+104%
Hauneck	30	15	28	15	43	+139%
Neuenstein	42	21	24	21	45	+125%
Niederaula	136	68	65	68	133	+195%
Landkreis	846	423	1.047	423	1.470	+ 62,4%

Abb. 18: Kommunen mit besonders hohem Anstieg des Unterstützungsbedarf der älteren Bevölkerung durch Reduzierung familiärer Hilfe; Quelle: Regionalstrategie Hersfeld-Rotenburg (DISR/ S&W), S. 29

Was ist zu tun?

In den Modellregionen wurde das Thema Pflege häufig mittels der idealtypischen Schritte einer Regionalstrategie bearbeitet. So wurden zunächst differenzierte Bestandsanalysen erstellt und darauf aufbauend verschiedene Trend- und Alternativszenarien berechnet. Ausgangspunkt für die Prognose und Bewertung der zukünftigen Nachfrage nach Pflegedienstleistungen ist zunächst die Analyse des Status quo, also des aktuellen Pflegebedarfs. Hierzu werden die Pflegestatistiken der Kreise herangezogen. In diesen ist die Anzahl der Menschen mit Pflegebedarf erfasst. Hierbei wird nach Altersklassen und Geschlecht, nach Leistungsart (ambulant, stationär, Pflegegeldbezug) und Pflegestufe differenziert.

Dabei steigt erwartungsgemäß der Anteil der Pflegebedürftigen mit dem Alter an. Besonders signifikant ist die Zunahme bei den über 80-Jährigen. In dieser Altersklasse nimmt die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen und von demenziellen Erkrankungen stark zu. In allen Altersklassen ist die Pflegebedarfsquote bei den Frauen leicht höher als bei den Männern.

Vorausschätzung des zukünftigen Pflegebedarfs

Für die Entwicklung der Nachfrage nach Pflegeleistungen ist in erster Linie die Veränderung der Zahl der Einwohner über 65 Jahre relevant. Für die Vorausschätzung müssen zunächst die Pflegewahrscheinlichkeiten oder Pflegebedarfsquoten ermittelt werden. Diese werden aus der Pflegestatistik abgeleitet.

Koppelt man die kleinräumige Bevölkerungsprognose mit der Pflegewahrscheinlichkeit, so ergibt sich eine Trendfortschreibung der Pflegefälle bzw. Pflegebedürftigen nach Gemeinden. Diese kann nach der Pflegestufe und der

Pflegeform (ambulant, stationär) differenziert werden. Bei den Prognosen in den Modellregionen wurden gleichbleibende Pflegewahrscheinlichkeiten angenommen. Unter dieser Annahme zeigt sich, dass in den Modellregionen mit einer deutlichen Zunahme der Pflegebedürftigen gerechnet werden muss.

Für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg wurde bis 2030 eine Zunahme des Pflegebedarfs von ca. 12,3% errechnet. Gleichzeitig geht jedoch die Zahl der Frauen im Alter zwischen 45 und 65 Jahre, d. h. der Personengruppe, die bis heute die Hauptlast der Pflege trägt, um ca. 19% zurück. Die Kommunen werden von dieser Entwicklung infolge des unterschiedlichen Anteils ihrer älteren Bevölkerung und deren altersstruktureller Ausprägung sowie der Anzahl der Frauen unterschiedlich betroffen sein. Dies ist insofern bedeutend, da in beiden Kreisen das Ziel formuliert wurde, keine neuen größeren stationären Einrichtungen zu errichten und der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verfolgt wird.

Nicht nur die Gesamtzahl der Pflegebedürftigen steigt an, sondern auch der Anteil der Personen mit hoher und höchster Pflegebedürftigkeit, also der Pflegestufen II und III, an den Pflegebedürftigen insgesamt und damit die Zahl der stationären Pflegefälle. Ebenfalls wird die Anzahl der Demenzzkranken in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Diese Sachverhalte erhöhen zukünftig die Anforderungen an die Pflege und damit die Pflegenden.

Auf Basis der kleinräumigen Nachfrageabschätzung und den aktuellen Kapazitäten der stationären Pflegeeinrichtungen im Kreis können die Bereiche ermittelt werden, in denen vermutlich als erstes Engpässe auftreten werden.

Zukünftiges Pflegepotenzial

Die Erhöhung der Pflegefälle wird auch zu einer erhöhten Nachfrage nach Pflegenden führen. Die Bereitstellung von Pflegedienstleistungen im Bereich stationärer und ambulanter Angebote wird sich zukünftig vor allem an Finanzierung und Finanzierbarkeit orientieren, wobei auch hier wie in anderen Berufsgruppen ein sich angesichts des demografischen Wandels noch verstärkender Fachkräftemangel befürchtet wird. Eine regionale Prognose über die Entwicklung dieses Pflegepotenzials wurde in den Modellregionen nicht durchgeführt.

Einfacher ist die Prognose für den Bereich der privaten häuslichen Pflege. Bei dieser übernehmen Mitmenschen aus der näheren Umgebung (Familie, Nachbarschaft, Freunde) mehr oder weniger große Anteile der Pflegeleistung. Stehen diese Mitmenschen für einen Pflegenden nicht mehr zur Verfügung, kann in vielen Fällen eine häusliche Pflege nicht länger aufrechterhalten werden. Insbesondere unter den Bedingungen rückläufiger Bevölkerungszahlen stellt sich verstärkt die Frage, wer die zunehmenden Pflegeleistungen künftig übernehmen soll.

Auf Basis von Forschungsarbeiten zu den in der informellen häuslichen Pflege tätigen Hauptpflegepersonen kann deren nach Geschlecht differenzierte Altersverteilung geschätzt werden. Dabei wird die herausragende Bedeutung von Frauen im Alter zwischen 45 und 80 Jahren für die Pflege deutlich. Koppelt man die Alters- und Geschlechtsstruktur der pflegenden Mitmenschen mit der Bevölkerungsprognose, so lässt sich eine Aussage über das so genannte informelle Pflegepotenzial in Zukunft treffen. Modellrechnungen zeigen in verschiedenen Modellregionen, dass das informelle Pflegepotenzial in den kommenden Jahren abnimmt. Dabei sind immer die heutigen Beteiligungsquoten unterstellt. Es wird sich in Zukunft flächendeckend eine Schere zwischen dem Bedarf an pflegenden Mitmenschen und deren demografischer Verfügbarkeit auf tun, da der Zuwachs der Nachfrage nach häuslicher Pflege in den Trendszenarien noch deutlich höher ausfällt.

Um den künftigen Pflegebedarf zu erfüllen, könnten die Beteiligungsquoten bei den pflegenden Mitmenschen deutlich erhöht werden. Hier bestehen jedoch Grenzen. So verringert sich die Anzahl der Personen, die überhaupt für häusliche Pflege zur Verfügung stehen bspw. dann, wenn die Erwerbstätigkeit steigt. Ein beträchtlicher Teil der Menschen wird künftig nicht mehr in häuslicher Pflege versorgt werden können. So erhöhen sich die Anforderungen an die professionellen Pflegeangebote und dort sind durch den „Übergang“ von der häuslichen zur professionellen Pflege Steigerungen zu erwarten. Modellrechnungen aus Modellregionen zeigen, dass sich dies quantitativ überwiegend im Bereich der ambulanten professionellen Pflegeangebote auswirken wird und weniger im Bereich der stationären Pflege, da Menschen mit Pflegestufe III nur selten in privater häuslicher Pflege versorgt werden.

Das bedeutet, dass die Kapazitäten auch im Bereich der professionellen ambulanten Pflegeangebote und bei Kurzzeitpflegeplätzen/ Tagespflegeplätzen untersucht und entsprechend angepasst werden müssen. Einige Modellregionen haben dementsprechend die Angebotsstrukturen im Pflegebereich erfasst und deren Auslastung ermittelt.

Kosten

Eine Erhöhung der Anzahl der Pflegebedürftigen bedeutet nicht nur die Notwendigkeit, die Kapazität vor allem im teilstationären und ambulanten Bereich zu steigern, sondern geht auch mit Kostensteigerungen einher. Personen mit Pflegebedarf, die diesen nicht selbst finanzieren können, erhalten gemäß den Regelungen des SGB XII (§§ 61 ff.) „Hilfen zur Pflege“. Die Zunahme der Anzahl der pflegebedürftigen Menschen führt – bei konstanten Quoten – dazu, dass auch die Anzahl derjenigen, die „Hilfe zur Pflege“ beziehen, ansteigt. Die Finanzierung erfolgt in Hessen über die Landkreise und kreisfreien Städte. Als Basis für entsprechende Kostenschätzungen können aktuelle Durchschnittswerte der Hilfeaufwendungen pro Hilfeempfänger herangezogen werden. Nach Berechnungen des Landkreises Hersfeld-Rotenburg ist bis zum Jahr 2030 für die Pflege von Senioren im Bereich der Sozialaufwendungen eine Kostensteigerung von mehr als 60% wahrscheinlich.

Weitere Analysen

Angesichts der oben genannten Zielsetzungen bieten sich im Rahmen einer Regionalstrategie weitere Analysen an. Der Landkreis Coburg hat die seniorenspezifischen Angebote erfasst und entsprechend ausgerichtete Erreichbarkeitsanalysen durchgeführt (VHS-Außenstellen, Rathäuser, Kirchengemeindezentren, Einrichtungen der ambulanten Pflege, Bibliotheken, Tagespflegeeinrichtungen, Seniorenbüros, sowie Freizeit-, Kultur-, Bildungs- und Begegnungstätten).

Befragungen in einigen Modellregionen betrafen z. B.

- » die Ausgangssituation bzw. den Betroffenheitsgrad des Befragten (z. B. vorliegender Pflegebedarf, Schwerbehinderungsgrad),
- » die Barrierefreiheit der Wohnung und damit verbunden der Umbaubedarf von Wohnraum differenziert nach Gemeinden,
- » die Möglichkeit des Verbleibs im eigenen Haushalt bzw.

- den Maßnahmenbedarf für den Verbleib im Haushalt,
- » die Wohnbedarfe älterer Menschen mit/ ohne Pflegebedarf und
- » die Bereitschaft zu neuen, alternativen Wohnformen (z. B. Seniorenheim, Betreutes Wohnen, Mehrgenerationenwohnen, Seniorenwohngemeinschaft).

Ein interessantes Vorgehen wurde in Westmecklenburg und im Kreis Schleswig-Flensburg eingeschlagen. Hier wurde in jeweils ähnlicher Form eine Gemeindetypisierung basierend auf Indikatoren der Zugänglichkeit zu (senioren-spezifischen) Versorgungseinrichtungen und zur ÖPNV-Angebotsqualität durchgeführt. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat dabei die Wohnwünsche älterer Bürger erfragt (Nähe zu ärztliche Versorgung, Nahversorgung und dem öffentlichen Nahverkehr etc.) und über stadträumliche Eigenschaften von Wohnorten (infrastrukturelle Ausstattung, ÖPNV-Anbindung etc.) für das Wohnen im Alter geeignete und weniger geeignete Standorte/Quartiere im Landkreis ermittelt. Hierfür wurden fünf Typen gebildet, die diese Eignungen im Kreisgebiet abbilden. In beiden Modellregionen entstanden Karten zu den teilräumlichen Standortqualitäten für das Wohnen und Leben im Alter, die Grundlage für entsprechende Handlungsempfehlungen sind.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Ein erster Schritt, um den Herausforderungen in der Pflege und für ein möglichst langes selbstbestimmtes Leben in der eigenen Häuslichkeit zu begegnen, liegt in der Entwicklung einer Gesamtstrategie im Bereich Altenhilfe und Senioren als gemeinsame Aufgabe von Kreis, Kommunen, öffentlicher und privater Akteure. Maßnahmen und Strategien der

Oberkategorie	Wichtung	Kategorie	Wichtung	Indikator	Wichtung
Infrastrukturen/ Versorgung	80%	Nahversorgung	35%	Nahversorger	100%
				Hausarzt	90%
		Gesundheit	35%	Augenarzt	10%
				Kardiologe	
				Orthopädie	
				Angebot der medizinischen Vor- und Nachsorge	5%
				Apotheke	8%
		Betreuung	15%	Vollstationäre Pflegeeinrichtung	10%
				Ambulantes Pflegeangebot	30%
				Tagespflegeangebot	30%
„Betreutes Wohnen“	30%				
Breitband	15%	Breitbandversorgung	100%		
ÖPNV-Erreichbarkeit	20%	ÖPNV-Erreichbarkeit	100%	ÖPNV-Erreichbarkeit	100%

Tab. 3: Von der Arbeitsgruppe in Westmecklenburg festgelegte Wichtungen der einzelnen Indikatoren, Kategorien und Oberkategorien zur Erstellung eines zusammenfassenden Gesamtindikators; Quelle: eigene Darstellung nach Regionalstrategie Westmecklenburg, S. 35

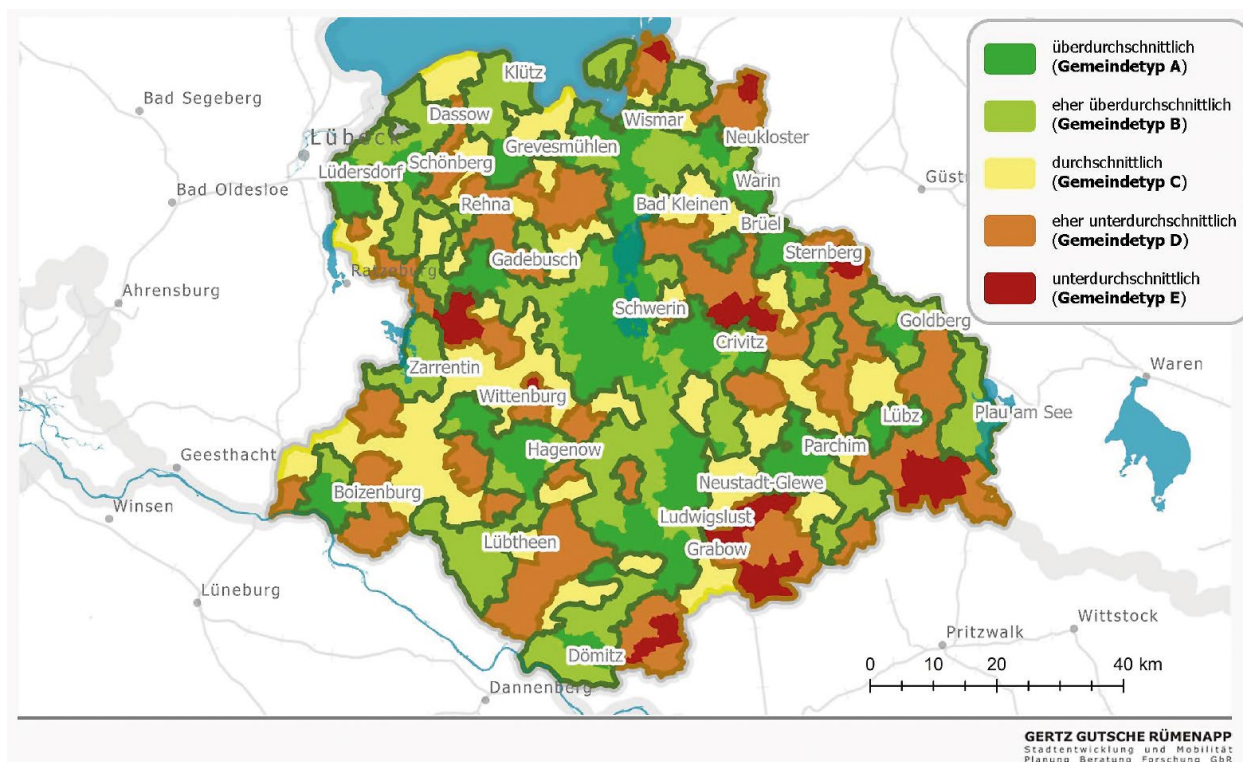


Abb. 19: Bewertung der Gemeinden Westmecklenburgs hinsichtlich ihrer Eignung, ein selbstständiges Leben im Alter zu ermöglichen; Quelle: Regionalstrategie Westmecklenburg (GGR), S. 36

Modellregionen beziehen sich dementsprechend auf die Stärkung und Stützung des privaten, informellen Pflegebereichs (Ehrenamt, Management, Pflege- und Angehörigenberatung etc.), sowie auf die Sicherung und Entwicklung von professionellen Pflegedienstleistungen (Ausbildungsförderung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Optimierung der Umsetzung). Eine Kombination von Ehrenamt und professioneller Pflege ist dabei eine wichtige Strategie. Ein weiterer Schwerpunkt sind Maßnahmen und Strategien, die sich auf die Begünstigung einer möglichst langen eigenständigen Haushaltsführung auch bei vorhandenem Pflegebedarf beziehen (Quartierskonzepte, alternative Wohnkonzepte, Prävention, kooperative Ansätze an der Schnittstelle zwischen medizinischer Versorgung und Pflege). Dabei ist zu beachten, dass gelingendes Wohnen im Alter viel mehr ist als die Barrierefreiheit der eigenen Häuslichkeit. Es umfasst die altersgerechte Gestaltung des Wohnumfelds, die Verfügbarkeit von Angeboten sozialer und pflegerischer Unterstützung, die Erreichbarkeit von Versorgungs-, Gesundheits- und Kultureinrichtungen im Nahbereich und ein wertschätzendes, integrierendes gesellschaftliches Umfeld.

Kommunen werden sich mittel- bis langfristig stärker auf die Bedürfnisse von pflege- und hilfsbedürftigen Senioren ausrichten und sich stärker als „sorgende Gemeinschaft“ verstehen müssen. Sie werden in Aufgabenteilung mit freien Trägern, professionellen Unternehmen sowie dem Ehrenamt neue und ergänzende Aufgaben übernehmen. Spezifische lokale Ansätze und Lösungen müssen entwickelt werden, die die individuellen Bedürfnisse ebenso wie die spezifischen Potenziale der Bewohner berücksichtigen.

Mögliche Maßnahmen sind:

- » Sensibilisierung der Kommunen durch Präsentation der Prognosen (Zunahme Pflegebedarf, Abnahme Pflegepotenzial, Abgleich mit vorhandenen Kapazitäten),
- » Initiierung von lokalen Prozessen, um bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement zu initiieren und zu prüfen, ob und welche dezentrale Einrichtungen und Angebote im Sinne einer Gesamtstrategie aus Altenhilfe- und Pflegemix umgesetzt werden können,
- » Ausbau von flexiblen Tagespflegeangeboten ,
- » Tagesmüttersystem auch für die Betreuung von alten (und behinderten) Menschen aufbauen,
- » Initiierung von (dezentralen) Pflegewohngruppen als eine mögliche Alternative zu stationären Einrichtungen,
- » Initiativen fördern, die ein selbstbestimmtes Leben zu Hause bzw. im Quartier ermöglichen (Einbeziehung von Wohnumfeld/Quartier),
- » Projekte zur Optimierung der Schnittstelle zwischen medizinischer und pflegerischer Versorgung initiieren (Kommunale Seniorenbetreuer),
- » Stärkere Unterstützung von pflegenden Angehörigen durch
 - » mehr Informationen über vorhandenen Entlassungen und Unterstützungen,
 - » Ermöglichung der Teilnahme an Selbsthilfegruppen und Bildung von Unterstützungsnetzwerken,
 - » Qualifizierung der pflegenden Mitmenschen,
 - » Einrichtung von konkreten Ansprechpartnern für Probleme und Fragen zur Pflege.
- » Einrichtung niedrigschwelliger, unabhängiger und flächendeckender Informations- und Beratungsstellen mit Aufgaben wie Beratung von Angehörigen, Wohnungsanpassungsberatungen, Beratungen zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit in den Bereichen Ernährung und Seniorensport sowie zum Umgang mit Pflegebedürftigen,
- » Beratung und Information über alternative Wohnformen, Unterstützung von guten Beispielen ,
- » Beratung, Unterstützung und Koordination ehrenamtlicher Tätigkeiten (Ehrenamtskoordinatoren, Senioren- bzw. Alltagsbegleitung durch Verein Bürger für Bürger e. V., Seniorencoaches, Dorfkümmerer).

Gutes Beispiel: Mitten im Leben in Alheim

In der hessischen Gemeinde Alheim gibt es bereits ein generationengerechtes Quartier. Das Wohnkonzept 55+ mitten in Alheim ist zentraler Bestandteil eines Generationen- und Altenhilfenetzwerks der nordhessischen Gemeinde. Ziel ist es, älteren Menschen zu ermöglichen, in ihrer Heimatgemeinde wohnen zu bleiben und sie weiterhin am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen.

Bestandteile des Konzepts sind 15 barrierefreie Wohnungen, ein professioneller regionaler Bauträger für Seniorenwohnanlagen, eine Seniorenberatungsstelle, eine Betreuungsgarantie durch das Pflegezentrum der Diakonie, die freie Wählbarkeit aller Hilfe- und Pflegedienstleistungen, eine Alltagsbegleiterin der Diakonie sowie Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk gemeinsam mit dem Seniorenbüro.

Teil des Senioren- und Familienzentrums sind das FamilienVitalZentrum, das Haus der Generationen, der Vitalplatz, eine Kindertagesstätte und die Umwelt-Grundschule.

Weitere Informationen unter: www.alheim.de/seite/167101/generationen.html,
www.stadtumbau-hessen.de/tiny_docman/files/Gutes_Bsp_Alheim_HdG.pdf

Literatur

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556

Lebensräume zum Älterwerden. Anregungen und Praxisbeispiele für ein neues Miteinander im Quartier. DStGB DOKUMENTATION NO 110. Hrsg. von DStGB und Netzwerk SONG (2012). Download unter: www.netzwerk-song.de/fileadmin/user_upload/DStGB-SONG-Doku_Lebensraeume_zum_AElterwerden.pdf

Altersgerecht umbauen - Mehr Lebensqualität durch weniger Barrieren. Hrsg. vom BMVBS (2013). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL_AltersgerechtUmbauen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren. Hrsg. von Generali Zukunftsfonds und Institut für Demoskopie Allensbach (2012). Ausgewählte Ergebnisse unter: www.generali-altersstudie.de

Broschüre KARMANT „Gut versorgt im ländlichen Raum. Ein Wegweiser für Gesundheit, Freizeit und Wohnen für Seniorinnen und Senioren und deren Angehörige“. Hrsg. vom Landkreis Meißen, Oberes Elbtal/Osterzgebirge (2014). Download unter: www.kreis-meissen.org/download/Landratsamt/Broschuere_KARMANT.pdf

Seniencoaches des Bürger für Bürger e. V. Daun. Informationen unter: <https://www.buerger-daun.de/>

Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“, verschiedene Grundlagenexpertisen zu Themen wie Mobilität und Alter, Alter und Gesundheit/Pflege, Wohnen im Alter. Informationen unter: www.landtag-mv.de/landtag/gremien/enquete-kommission.html

Ärztliche Versorgung

Landarzt verzweifelt gesucht!

Die haus- und fachärztliche Versorgung wird in vielen ländlichen Räumen immer problematischer. Deutlich wird, dass Haus- und Facharztpraxen in ländlichen Räumen in großer Zahl ohne Nachfolger bleiben werden, wenn die aktuell dort tätigen Ärzte in den Ruhestand gehen. Denn nicht genügend Absolventen des Medizinstudiums sind bereit, sich in ländlichen Räumen niederzulassen. Die dortigen Lebens- und Arbeitsverhältnisse werden als wenig attraktiv empfunden. Zudem schwindet die Bereitschaft, eine hausärztliche Einzelpraxis zu führen, da der organisatorische und betriebswirtschaftliche Aufwand gescheut wird. Auch aus Gründen der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden Anstellungsverhältnisse stärker als früher nachgefragt. Dies betrifft nicht nur die Frauen, die mittlerweile den Großteil der medizinischen Hochschulabsolventen ausmachen, sondern auch die Männer. Das belegen aktuelle Befragungen.

Die Tatsache, dass die Nachfrage nach ärztlichen Leistungen deutlich langsamer zurückgeht als die Bevölkerung, weil die Alterung der Gesellschaft parallel zu einem Mehrbedarf an ärztlicher Versorgung führt, verdeutlicht die Herausforderungen. Aufgrund des Wegfalls von Arztpraxen in der Fläche nehmen für die zunehmend immobile ältere Bevölkerung außerdem die Probleme der Erreichbarkeit zu. Diese bestehen selbst in statistisch gesehen gut versorgten Regionen (Ärzte pro Einwohner), da auch hier häufig eine Konzentration der Vertragsarztsitze in den Kreisstädten vorliegt. Die Patienten müssen lange Wege in Kauf nehmen, wenn sie nicht ohnehin in die Kreisstadt zu ihrem Arbeitsplatz pendeln. Der von der Kreisstadt aus organisierte Bereitschaftsdienst hat ebenfalls das Problem längerer Anfahrtswege.

Neben der Versorgung der Bevölkerung mit ärztlichen Leistungen hat Gesundheit allgemein eine sehr große Bedeutung für die Attraktivität von Regionen, da diese ein elementarer Bestandteil der Grundversorgung und demzufolge ein sehr hoch bewerteter Standortfaktor ist. Die Handlungsmöglichkeiten sind für die Kommunen zwar eingeschränkt, gleichwohl besteht ein deutlicher Handlungsbedarf.

Zunehmend setzt sich in der fachlichen Debatte die Erkenntnis durch, dass die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) nicht im Alleingang die Versorgungsprobleme in ländlichen Räumen lösen können. Daher ist es sinnvoll, dass sich die Landkreise und Gemeinden stärker in die Planung und Entwicklung der Versorgungsstrukturen einbringen und diese mit Standort- und Erreichbarkeitsfragen verbinden. Den Kommunen kommt dabei insbesondere die Koordination und Moderation der regionalen Gesundheitsakteure sowie wichtige Impulsfunktionen zu. Der Gesetzgeber hat zudem jüngst durch Änderungen der zentralen Rechtsvorschriften (z. B. Versorgungsstärkungsgesetz) die Spielräume der Kommunen erweitert. So ist nun bspw. die Gründung von kommunalen Medizinischen Versorgungszentren in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft möglich.

Was soll erreicht werden?

Aufgabe der Kommunen wird es zukünftig sein, verstärkt regionale Gesundheitsversorgungskonzepte in Zusammenarbeit mit der Kassenärztlichen Vereinigung und den regionalen Gesundheitsdienstleistern zu erstellen. In den Modellregionen des Aktionsprogramms wurden Erfahrungen mit einer solchen vorausschauenden, regional differenzierten Bedarfsplanung gesammelt.

Was ist zu tun?

Bei der Bearbeitung des Themas ärztliche Versorgung bietet sich ein nahe an der idealtypischen Vorgehensweise der Regionalstrategie orientierter Ablauf an. Er lässt sich in folgende Arbeitsbausteine gliedern:

- » Bestandsaufnahme der derzeitigen Standortstruktur und den Erreichbarkeiten,
- » Erhebung der Altersstruktur der heute praktizierenden Hausärzte und deren Nachfolgebedarf,
- » Identifikation von gefährdeten Standorten,
- » Ermittlung der Anzahl der Arztkontakte in Abhängigkeit von Altersstruktur und ausgewählten Facharztgruppen (Nachfrageprognose),
- » Qualitative Bedarfsanalysen zur medizinischen Versorgung,
- » Identifikation der Hausarztstandorte mit besonderer

Bedeutung für die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung,

- » Entwicklung von Strategien und Handlungsmöglichkeiten,
- » Entwicklung und Umsetzung von Pilotprojekten.

Analyse

Eine vorausschauende Analyse und Planung ist zur Identifikation zukünftiger Bedarfe notwendig, um dann genügend Zeit zur Ableitung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen und damit zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung zu haben. Ein guter Indikator, der den mittelfristigen Handlungsbedarf aufzeigt, ist das aktuelle Alter der Hausärzte. Mit einer „einfachen“ Fortschreibung des Alters der Ärzte in einem Szenario wird deutlich, wie hoch bei einem angenommenen altersbedingten Ausscheiden mit 65 die Anzahl der nachzubesetzenden Arztstandorte in der Region zukünftig sein wird, unter der Voraussetzung, dass das heutige Versorgungsniveau gehalten werden soll. Die Daten über das aktuelle Alter der Hausärzte sind häufig aus Datenschutzgründen nur schwer oder anonymisiert von den KV zu bekommen. Es kann sich daher anbieten, die jeweiligen Bürgermeister oder die Ärzte selbst nach voraus-

sichtlichem altersbedingten Ausscheiden und Nachbesetzungswahrscheinlichkeit zu befragen.

Erreichbarkeit

Die angemessene hausärztliche Versorgung der Bevölkerung bestimmt sich neben der Anzahl der Ärzte vor allem durch die Erreichbarkeit der Arztpraxen. In den Modellregionen wurden sowohl die Erreichbarkeit mit dem PKW als auch mit dem ÖPNV ermittelt. Die Arztstandorte in den angrenzenden Regionen sollten dabei mit berücksichtigt werden, um später Insellösungen zu vermeiden.

Für die Bewertung der Erreichbarkeit wurden unterschiedliche Standards herangezogen. Häufig wird eine Fahrzeit von 15 Minuten mit dem PKW und von 30 Minuten mit dem ÖPNV zum nächsten Hausarztstandort und 30 bzw. 45 Minuten zum Facharzt als zumutbar angesehen. Dies bestätigen auch Befragungen in Modellregionen. In diesen stellte sich auch heraus, dass der ÖPNV nur eine sehr marginale Rolle bei der Fahrt zum Arzt spielt. Die Status-quo-Analysen zeigen, dass die Erreichbarkeit der Hausarztstandorte mit dem Pkw derzeit noch verhältnismäßig gut ist.

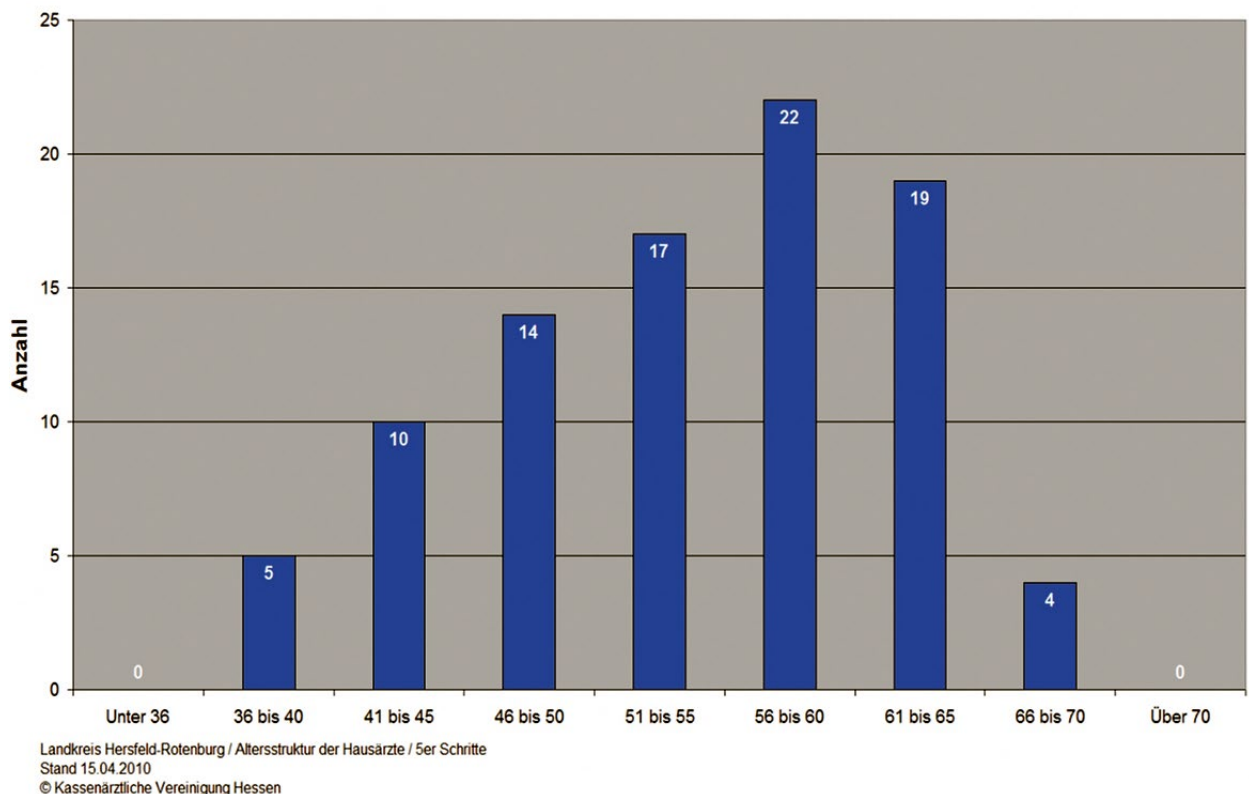


Abb. 20: Altersstruktur der Hausärzte im Landkreis Hersfeld-Rotenburg; Quelle: Regionalstrategie Hersfeld-Rotenburg (Kassenärztliche Vereinigung Hessen/ Landkreis Hersfeld-Rotenburg), S. 24

Bei der Berechnung der Erreichbarkeit mit dem ÖPNV bestehen Tücken, da die optimale Verbindung nicht immer diejenige ist, die passend für den Arztbesuch ist. Da der ÖPNV überwiegend auf den Schülerverkehr ausgerichtet ist, wurde in verschiedenen Modellregionen wie dem Vogelsbergkreis ein Modell entwickelt, das ermittelt, wie lang die Wegzeiten bei einem Termin für den Hausarztbesuch sind, der um 10 Uhr beginnt. Ca. 30% der Bevölkerung benötigen danach Wegzeiten von 30 Minuten bis zu einer Stunde. Ein Sechstel der Bevölkerung benötigt für die Hin- und Rückfahrt mehr als eine Stunde.

Nachfrageprognose

Die Nachfrage nach Hausärzten wird nicht proportional mit der Bevölkerungszahl in der Region zurückgehen. Dies liegt daran, dass ältere Personen deutlich häufiger einen Hausarzt besuchen als jüngere Personen. Daher sollte bei der Nachfrageprognose neben dem Rückgang und der Alterung der Bevölkerung zusätzlich zugrunde gelegt werden, welche Altersgruppe durchschnittlich wie häufig einen Arzt besucht.

Fachärzte

Die fachärztliche Versorgung ist im Gegensatz zur hausärztlichen Versorgung weniger flächendeckend vorzuhal-

ten. Sie orientiert sich in der Regel an den Zentralen Orten. Hier sind die Versorgungsprobleme in ländlichen Räumen insgesamt nicht ganz so akut. Allerdings ist die Situation in manchen Regionen und bestimmten Fachrichtungen wie bei Kinderärzten durchaus kritisch. In den Modellregionen wurden Aspekte der Facharztversorgung nur am Rande bearbeitet.

Prioritäre Hausarztstandorte ermitteln

Aufbauend auf die Nachfrageprognose kann die strategische Bedeutung der Hausarztstandorte für die wohnortnahe Versorgung ermittelt werden. Hierfür wurde „ein Schadensindex“ zur Bewertung von Standorten ermittelt. Er gibt an, welche Erreichbarkeitsnachteile der Bevölkerung entstehen, wenn eine Arztpraxis geschlossen wird und außer diesem Standort auch bis zu drei benachbarte Standorte wegfallen. Die Erreichbarkeitsnorm lag dabei i. d. R. bei 15 Minuten.

Mit dem gleichen Modell wurde errechnet, welche Auswirkungen der Wegfall eines Arztstandortes für die Bevölkerung haben würde, wenn der Arzt mit dem ÖPNV innerhalb einer Außer-Haus-Zeit von 120 Minuten (Hin- und Rückweg) erreicht werden soll.

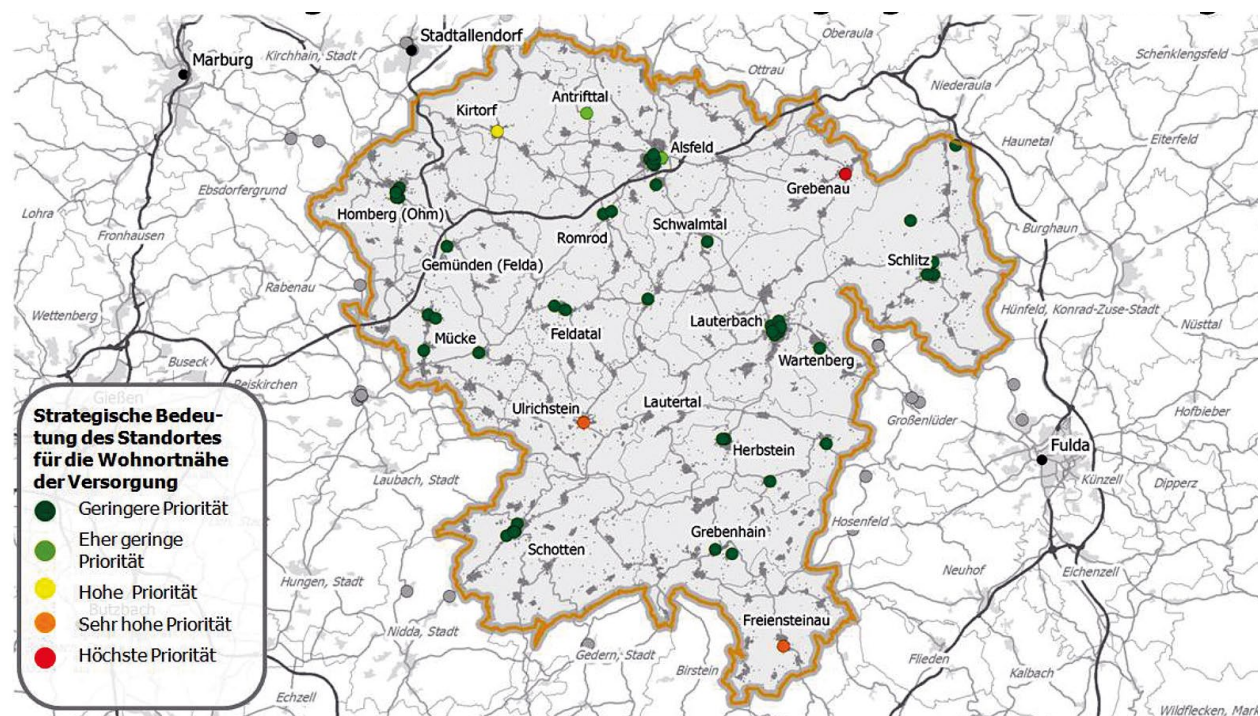


Abb. 21: Strategische Bedeutung eines Hausarztstandortes für die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung im Vogelsbergkreis; Quelle: Regionalstrategie Vogelsbergkreis (GGR), S. 17

So können jene Standorte bestimmt werden, die für die Versorgung der Bevölkerung eine sehr hohe Bedeutung haben und demzufolge vordringlich zu sichern sind.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Zur Sicherung der ärztlichen Versorgung gibt es für die Landkreise und Gemeinden eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten, die vielfach bereits in den Modellregionen erprobt werden. Von besonderer Bedeutung bei allen Aktivitäten ist ein interkommunaler Ansatz, um Insellösungen und unnötige Konkurrenzen zu vermeiden, sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der örtlich zuständigen KV.

Vorausschauende Planung

- » Im Sinne eines Monitorings gemeinsam mit der regionalen KV Erstellung einer regelmäßigen, regionalen Übersicht, welche Arztsitze in den kommenden Jahren aller Voraussicht nach neubesetzt werden müssen,
- » Organisation eines landkreisweiten Dialoges mit allen relevanten Gesundheitsakteuren in Form von Arbeitsgruppen, teilräumlichen Gesundheitskonferenzen oder Runden Tischen,
- » Diskussion mit den Kassenärztlichen Vereinigungen mit dem Ziel, bei der Bedarfsplanung die prioritären Standorte zu berücksichtigen,
- » Diskussion in den Ausschüssen der Landkreise und mit den Gemeindebürgermeistern mit dem Ziel, ein internes regional abgestimmtes Vorgehen zu entwickeln, das die prioritären Standorte berücksichtigt.

Ansiedlungsförderung von Ärzten

- » Aufbau geeigneter Unterstützungsstrukturen und -angebote für Hausärzte und ihre Familien, z. B. Einrichtung einer Hausarztakademie wie im Landkreis Hersfeld-Rotenburg oder der Aufbau eines Landarzt-netzes,
- » Günstige Bereitstellung von entsprechenden Immobilien,
- » Arztspezifische Regionalmarketing- und Imagekampagnen wie „Ärztlich willkommen“ in Mitte Niedersachsen,

- » finanzielle Förderung für die Übernahme bzw. Gründung einer Praxis als niedergelassener Arzt. Die Unterstützung der Nachbesetzung sollte regional abgestimmt an Standorten, die aus regionaler Perspektive für die Gesundheitsversorgung bedeutsam sind, erfolgen, um einen „Scheckbuchwettbewerb“ zu verhindern.

Anpassung der Versorgungsstrukturen und Entlastung der Ärzte

- » Gründung von Medizinischen Versorgungszentren (MVZ) mit einer für die Region geeigneten Trägerschaft. Bei solchen Neugründungen sollte insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden auf eine Bündelung mit weiteren Versorgungseinrichtungen im Ortszentrum und eine gute öffentliche Verkehrsanbindung beachtet werden,
- » Grundstücksmobilisierung und Immobilienentwicklung für MVZ oder ähnliche Einrichtungen,
- » Unterstützung von Zweitpraxen,
- » Unterstützung von regionalen ärztlichen Kooperationsformen wie Regiopraxen, Ausübungsgemeinschaften, elektronischen regionalen fachübergreifenden Fallakten oder gemeinsam angestellten Ärzten,
- » Ausweitung arztentlastender Modelle wie VeraH und AGnES und Verbesserung der Schnittstellen zur kommunalen Seniorenbetreuung,
- » Die Konzentration von ärztlichen und medizinischen Leistungen in MVZ u. ä. macht neue Mobilitätskonzepte erforderlich wie Patientenbusse, Hol- und Bringdienste und ehrenamtliche Fahrdienste, um deren Erreichbarkeit sicherzustellen.

Ärzte und Absolventen im Rahmen der Ausbildung binden

- » Vergabe von Stipendien mit der Maßgabe, nach Studienabschluss in der Region als Arzt tätig zu werden,
- » Unterstützung von Famulaturen in den Praxen der Region,
- » Aufbau und Unterstützung von regionalen Weiterbildungsverbänden.

Literatur und gute Beispiele

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556

Praxisforum Ärztliche Versorgung der Servicestelle Vitale Orte 2030 (Hessen). Informationen unter: http://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisforum_%C3%84rztliche_Versorgung.html

Hausarztakademie Hersfeld-Rotenburg. Informationen unter: www.hausarztakademie-hersfeld-rotenburg.de/

Landarztnetz Lahn-Dill. Informationen unter: www.landarztnetz.de/

Marketingkampagne der Region Mitte Niedersachsen und der KV Niedersachsen.
Informationen unter: www.aerztlich-willkommen.de

Hausärzte gewinnen. Informationen für Kommunen zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung.
Hrsg. vom Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser (2016). Download unter: www.arl-lw.niedersachsen.de/download/104245/Hausaerzte_gewinnen.pdf

Letzte Klappe für den Landarzt? Ärztliche Versorgung im Kreis Schleswig-Flensburg. Informationsbroschüre für Gemeinden und Ämter. Hrsg. vom Kreis Schleswig Flensburg (2014). Download unter: www.schleswig-flensburg.de/media/custom/146_8679_1.PDF?1390222530

Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Bonn/Berlin. Hrsg. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014). Download unter: www.demografie.portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Studien/Bedarfsgerechte_Versorgung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Medizinstudenten und ihre Berufsperspektiven. In welcher Facharztrichtung, wo und wie wollen sie arbeiten? Von: Heinz, Andreas und Jacob, Rüdiger (2012). In: Bundesgesundheitsblatt Band 55 (Heft 2), S. 245–253.
Download unter: www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/SOZ/MES/Lehre/WS1112/Medizinstudenten_und_ihre_Berufsperspektiven.pdf

Welche Faktoren fördern die Vorstellung sich im ländlichen Raum niederzulassen? Von: Steinhäuser, Jost; Joos, Stefanie; Szecsenyi, Joachim und Götz, Katja (2013). In: Zeitschrift für Allgemeinmedizin 2013, 89, S. 10-15.
Download unter: www.online-zfa.de/media/article/2013/01/787ECA7D-5266-458B-BC5E-CDF35A73A91F/787ECA7D5266458BBC5ECDF35A73A91F_steinhaeuser_laendlicher_raum_1_original.pdf

Hausärztliche Versorgung in der Mecklenburgischen Seenplatte. Monitoring 2014. Hrsg. vom Regionalen Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (2014). Download unter: www.region-seenplatte.de/sites/default/files/downloads/attachment/monitoring_hae-versorgung_2014_rpv_mse.pdf

Soziale Treffpunkte

Kristallisationspunkte des örtlichen Gemeinschaftslebens

Soziale Treffpunkte wie Dorfgemeinschaftshäuser sind bedeutsam für die Lebensqualität im ländlichen Raum, vor allem zur Förderung und Unterstützung der örtlichen Gemeinschaft und der sozialen Prozesse im Dorf. Dies drückt sich in gewisser Weise auch in den Namen der Arbeitsgruppen in den Modellregionen des Aktionsprogramms aus, in denen dieses Thema bearbeitet wurde, wie „Wohnortnahe Grundversorgung/ Kommunale Gemeinschaftseinrichtungen“, „Lebenswerte Dörfer und Städte“, „Kommunikationsorte“, „Gemeinschaftsleben“ oder „Neue Anker“.

Bei den in mehreren Modellregionen des Aktionsprogramms betrachteten Einrichtungen handelt es sich meist um kommunale, gemeinschaftliche Einrichtungen, wie Bürgerhäuser, Vereinsräumlichkeiten, Gemeindesäle, Mehrzweckhallen, Begegnungsstätten, Mehrgenerationenhäuser und Gaststätten mit Veranstaltungssälen. Dabei geht es um deren Funktion als innerörtliche Kommunikationspunkte oder Orte der Begegnung. Sie werden häufig von Vereinen und anderen ehrenamtlichen Initiativen genutzt und sind dementsprechend oft Dreh- und Angelpunkt des sozialen Lebens und ehrenamtlichen Engagements in den Orten. Sie können einer negativen Entwicklung in den Ortskernen entgegenwirken und einen Beitrag zur Stärkung des örtlichen Gemeinschaftslebens leisten.

Eine rückläufige Bevölkerung bedeutet bei gleichbleibendem Angebot für die meisten dieser Einrichtungen einen Rückgang in der Nachfrage. Sind viele solcher Orte vorhanden, verstärkt sich dieser Effekt noch. Teilweise brechen in den Gemeinden dann solche Kommunikationsorte weg. Andersorts sind solche Gemeinschaftseinrichtungen, die oft in kommunaler Hand sind, nicht ausgelastet, haben teure Fixkosten und verfügen nicht mehr über eine zeitgemäße Ausstattung. Durch die älter werdende Bevölkerung in den Dörfern verändern sich jedoch gleichzeitig die Anforderungen an die Zugänglichkeit. Oft mangelt es an Barrierefreiheit.

Auch die Vereinslandschaft verändert sich. Vereine sind indes häufig Betreiber bzw. Nutzer solcher Gemeinschafts- und Kommunikationseinrichtungen. Hinzu kommt, dass

sich privat betriebene Orte der halböffentlichen Kommunikation, wie Läden, Café oder Kneipe, aus den Dörfern zurückziehen.

Was soll erreicht werden?

Aufgrund der Bedeutung der Gemeinschaftseinrichtungen als wichtige Kristallisationspunkte für das Miteinander in den einzelnen Ortsteilen kann es wie in der Verbandsgemeinde Daun Ziel sein, in jedem Dorf einen belebten Kommunikationsort zu erhalten. Es müssen rechtzeitig Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit der vorhandenen Einrichtungen hinsichtlich Tragfähigkeit, zeitgemäßer Ausstattung und zielgruppengerechter Angebote angestellt werden.

Zielstellungen können sein, die Auslastung vorhandener Einrichtungen zu optimieren, die Nutzerzahlen durch neue Nutzungen und generationengerechte Angebote zu stabilisieren, die Versorgung in den einzelnen Ortsteilen und die Erreichbarkeit inkl. Barrierefreiheit der Einrichtungen zu erfassen sowie Hinweise auf Überkapazitäten und entsprechende Einsparpotenziale zu ermitteln. Bei den Ortsgemeinden und politischen Entscheidungsträgern sollte eine Bewusstseinsbildung für die Vielfalt, Menge und Unterhaltungskosten der vorhandenen Kommunikationsorte erreicht werden. Zudem können mit solchen Untersuchungen Denkanstöße als Hilfe für notwendige Entscheidungen in den Ortsgemeinden geliefert werden. Investitionsentscheidungen für die Kommunikationseinrichtungen können so mit konkreten Zahlen hinterlegt und begründet werden.

Was ist zu tun?

Zunächst sollten flächendeckende Bestandserhebungen in allen Gemeinden und Ortsteilen durchgeführt und

Stolpersteine

Datengrundlagen wie Auslastung oder Kosten der Gemeinschaftseinrichtungen sind teilweise schwer zu bekommen und erfordern ggf. aufwändige Nachrecherchen.

Status-quo-Analysen erstellt werden. Damit kann ein Überblick über die Anzahl der zur Verfügung stehenden verschiedenen Gemeinschaftseinrichtungen/-gebäude in den verschiedenen Trägerschaften (Kommunen, Vereine, Kirchen, privat) sowie deren Standorte/Lage gewonnen werden. Darauf aufbauend sollten konkrete Standortanalysen erarbeitet werden.

Insbesondere für durch die Kommune finanzierte oder unterstützte Einrichtungen bietet es sich an, vor allem die Auslastung (im zeitlichen Verlauf: Jahres- und Tagesverlauf), die Art der Angebote, die derzeitige und künftige Nachfrage (differenzierte Nutzerstruktur, Nutzergruppen), die Kostenstruktur (Einnahmen, Ausgaben) sowie die Zugänglichkeit (z. B. Barrierefreiheit) zu erheben. Für die Ermittlung der Auslastung der Dorfgemeinschafts-, Bürger- und Generationenhäuser, der Familienzentren und Mehrzweckhallen müssten z. B. die Art und Anzahl der Räumlichkeiten, die Anzahl und Altersklasse der Teilnehmenden regelmäßiger und unregelmäßiger Veranstaltungen sowie Rhythmus, Dauer und Uhrzeit der regelmäßigen Veranstaltungen ermittelt werden. Bestandteil der Standortanalysen könnten auch Erreichbarkeitsanalysen (Pkw, ÖPNV, Fahrrad, zu Fuß) sein.

Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen jedoch, dass es bisher zu den Themen Auslastung, Kosten oder Bedarfe kaum Untersuchungen, Richtwerte oder empfohlene Vorgehensweisen gibt. Die Erhebung von Daten erwies sich daher teilweise als schwierig. So fehlten bspw. öfter Daten für öffentliche Gebäude (Belegung, Energiekosten etc.). Es waren kaum Postadressen der Gemeinschaftseinrichtungen verfügbar und es bestanden große Lücken bei den Auslastungsdaten. Häufig lag die Auslastung nicht ausdifferenziert genug vor, z. B. nur Belegungstage, nicht -stunden. Auch zu den Unterhaltungskosten lagen wenige Informationen vor oder wurden teilweise aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken nicht oder nur zögerlich zur Verfügung gestellt. Solche Aspekte sind bei der Bearbeitung des Themas soziale Treffpunkte/ Gemeinschaftseinrichtungen zu beachten und daher ausreichend Ressourcen für die Datenerhebung einzuplanen. Da die spezifischen Standortuntersuchungen recht aufwändig sein können, kann das meist nicht flächendeckend geleistet werden. Es wird daher empfohlen, sich bei den detaillierten Standortuntersuchungen auf Modellgemeinden zu fokussieren.

Tip

Konzentration auf Modellgemeinden/-orte bei den detaillierten Standortanalysen

Eine mögliche Vorgehensweise für solche flächendeckenden Erhebungen können bspw. Abfragen bei den Gemeindeverwaltungen bzw. den Bürgermeistern sowie den entsprechenden Trägern sein. Es bietet sich an, hierfür standardisierte Erhebungsbögen zu erarbeiten. Teil solcher Analysen sollten auch qualitative Nutzerbefragungen zu deren heutigen und zukünftigen Anforderungen an örtliche Kommunikations- und Gemeinschaftseinrichtungen sein. In einem Ortsteil der Verbandsgemeinde Daun wurde zu diesem Zweck eine Dorfwerkstatt durchgeführt. Bestandteil war auch eine Ortsbegehung im Sinne einer qualitativen Erreichbarkeitsanalyse der Kommunikationsorte, um die jeweiligen Barrieren und Erreichbarkeitsprobleme zu identifizieren.

Im Rahmen der detaillierten Untersuchungen können für die Kommunikationsgebäude „Gebäudeexposés“ oder „Gemeinschaftseinrichtungsprofile“ inkl. Einnahmen-Ausgaben-Übersichten erarbeitet werden.

Die Gemeinschaftseinrichtungsprofile aus SPESARTregional zur Prüfung der Zukunftsfähigkeit der Einrichtungen enthalten bspw. verschiedene Kennzahlen, wie Pro-Kopf-Kosten, Objektkosten, Kapazität, Nutzungsgrad sowie sonstige Kapazitäten der örtlichen Gemeinschaftseinrichtungen. Ergänzt werden diese Kennzahlen durch Angaben zur Erreichbarkeit weiterer Einrichtungen sowie durch Faktoren, die den „Veränderungswillen“ erkennen lassen. Ergebnis der Gemeinschaftseinrichtungsprofile sind jeweils eine Tabelle und ein grafisches Profil.

Die Gebäudeexposés in der Verbandsgemeinde Daun enthalten zudem Angaben zu Gebäudesubstanz, zur Innenausstattung und zur Energieversorgung. Auch ist eine Einnahmen-Ausgaben-Tabelle enthalten. Die Einnahmen unterteilen sich nach Mittelherkunft in öffentliche und private Zuschüsse, Vermietungseinnahmen und sonstige Einnahmen. Die Ausgaben sind nach Kostenart in fixe und variable Kosten untergliedert.

Um die ermittelten Werte einzuschätzen, ist es wichtig, Vergleichswerte für die erhobenen Kennwerte heranzuziehen und Durchschnittswerte zu definieren. Es gibt diesbezüglich jedoch keine allgemein anerkannten oder normierten Werte, wie dies in anderen Daseinsvorsorgebereichen der Fall ist. Die Region SPESARTregional griff daher auf regionale Durchschnittswerte zurück. In der entsprechenden Arbeitsgruppe in der Verbandsgemeinde Daun wurde als Bezugsrahmen für die Auswertung eine 100%ige Auslastung folgendermaßen definiert: An jedem Tag wird das Bürgerhaus insgesamt von 8 bis 22 Uhr genutzt. Eine 30%ige Auslastung wurde als gute Auslastung beurteilt, unter 10% als eine schlechte Auslastung.

Auf Grundlage der Regions- und Standortanalysen kann einerseits die Gesamtversorgungssituation in der Region und den einzelnen Gemeinden, andererseits die spezifische Situation der einzelnen Einrichtungen eingeschätzt werden. Daraus lassen sich raum- und standortbezogene Handlungserfordernisse ableiten. In der Verbandsgemeinde Daun wurden in einem Modelldorf Alternativszenarien für die Kommunikationslandschaft betrachtet und verbalargumentativ verglichen:

- » Typ 1: Status-Quo-Szenario: Was passiert, wenn die Kommunikationslandschaft unverändert bleibt?
- » Typ 2: Szenario der altersgerechten Weiterentwicklung:

Was passiert, wenn die heutige Kommunikationslandschaft beibehalten wird, die Gebäude jedoch altersgerecht weiterentwickelt werden (Barrierefreiheit)?

- » Typ 3: Konzentrationszenario: Was passiert, wenn wir Kommunikationsorte konzentrieren? Hier sind verschiedene Szenarien denkbar, die sich mit unterschiedlichen Varianten der Konzentration der Kommunikationslandschaft beschäftigen.

Die Bewertung der Szenarien kann durch eine begleitende Arbeitsgruppe oder den Ortschaftsrat erfolgen. Auch die Vorstellung bei einer Bürgerversammlung kann eine geeignete Methode zur Bewertung sein.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

In den Modellregionen wurde erkannt, dass die vorhandenen Daten und die vorhandenen Steuerungsmechanismen heute bei Weitem nicht ausreichend sind. Sie schlagen daher z. B. vor:

Ein Gebäude- und Energiemanagement der Gemeinschaftsgebäude durch die Gemeinde inkl. Belegungskonzept für öffentliche Gebäude sollte inhaltlich und organisatorisch erarbeitet und erprobt werden.

Dies impliziert auch Fragen der kommunalen Organisationsentwicklung bezogen auf die Verwaltung der Gemein-

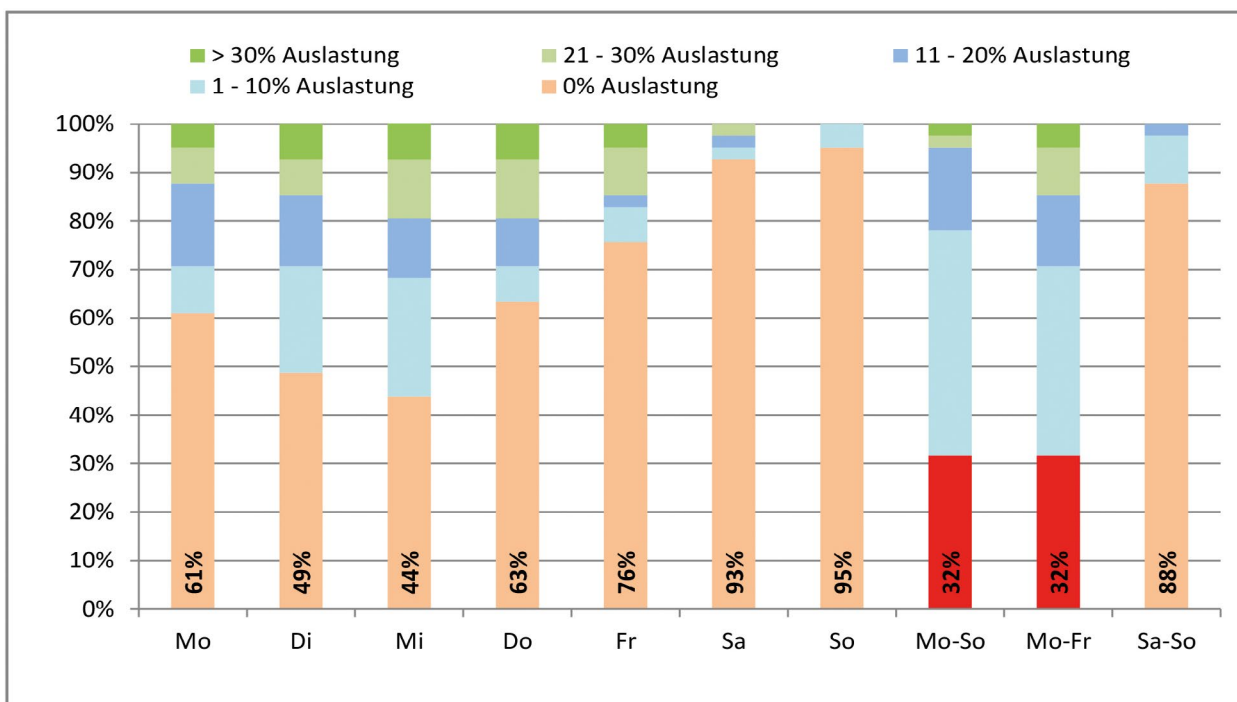


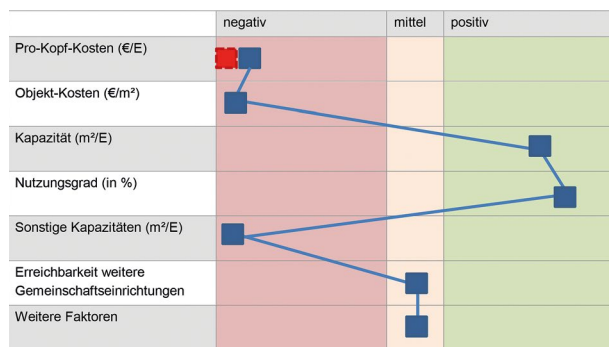
Abb. 22: Bürgerhäuser in der Verbandsgemeinde Daun geclustert nach Auslastung mit regelmäßigen Veranstaltungen, 8 bis 22 Uhr; Quelle: Masterplan Kommunikationsorte der Verbandsgemeinde Daun (IfR/ MoREData), S. 41

schaftsgebäude. Kompetenzen und Zuständigkeiten für öffentliche Gebäude sollten gebündelt oder besser vernetzt werden.

Aufbauend auf den erarbeiteten Grundlagen und mithilfe des entwickelten Instrumentariums sollte ein versachlichter Diskussionsprozess in den Beispielmunicipalitäten eingeleitet werden, um einerseits das Problembewusstsein in Bezug auf die Zukunftsfähigkeit zu erhöhen und andererseits Möglichkeiten zur Optimierung der vorhandenen Angebote zu diskutieren.

Profil Dorfgemeinschaftshaus

Kenngröße	Durchschnittswert	Wert für Objekt
Pro-Kopf-Kosten (Euro pro Einwohner)	14,40€	36€ / 46€
Objekt-Kosten (Euro pro Quadratmeter)	67,26€	128€
Kapazität (Quadratmeter pro Einwohner)	0,16m ²	0,28m ²
Nutzungsgrad (Auslastung in Prozent der maximalen Nutzungsdauer)	10%	38%
Sonstige Kapazitäten an Gemeinschaftseinrichtungen im Ort (Quadratmeter pro Einwohner)	0,19m ²	0m ²
Erreichbarkeit weiterer Einrichtungen	positiv = gleicher OT mittel = nächster OT negativ = OT weiter entfernt	mittel
Weitere Faktoren	Einschätzung der Gemeinden	mittel



■ aktuell
■ zukünftig

Abb. 23: Profil eines Dorfgemeinschaftshauses; Quelle: Ergebnisbericht zur Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESARTregional, S. 52

Gute Beispiele

Masterplan Kommunikationsorte der VG Daun mit ausführlicher Beschreibung einer erprobten idealtypischen Vorgehensweise zur ganzheitlichen Weiterentwicklung der dörflichen Kommunikationslandschaft. Hrsg. von IfR und MoReData GmbH (2013). Download unter: http://www.daun.de/wege/images/MORO_Masterplan_Kommunikationsorte

Ergebnisbericht zur Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESARTregional mit Darstellung des methodischen Vorgehens und des Instrumentariums zur vertieften Analyse der Zukunftsfähigkeit von Gemeinschaftseinrichtungen. Hrsg. von SPESARTregional (2013). Download unter: http://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisforum_Daseinsvorsorge.html?file=files/Vital/downloads/praxisforen/kein_baecker_kein_arzt_kein_bus_was_tun/Endbericht%20SPESARTregional.pdf

Multiple Häuser sind Mehrfunktionshäuser: Die Nutzungen in einem Multiplen Haus können täglich wechseln. - Am Montag kommt der Arzt, am Dienstag berät die Sparkasse, am Mittwoch hilft die Physiotherapeutin, ..., abends und am Wochenende gibt es Kaffeeklatsch, Skat, Tanz, Chor und Internetkurse,... Mit dem Multiplen Haus soll die fehlende Mobilität der Anwohner durch die Mobilität der „Dienstleister“ ersetzt werden. Sie teilen sich als „feste“ Nutzer nach dem Prinzip des „CarSharings“ die Grundmiete und Nutzungsgebühren für das Haus. Zudem kann damit ein sozialer Treffpunkt im Ort erhalten werden. Im Ort vorhandene Gebäude werden zu Multiplen Häusern umgebaut. Neben der Mehrfachfunktion sind auch innovative Energie- und Zugangskonzepte Kennzeichen der Multiplen Häuser. Mehr Informationen mit Hilfsmitteln und Projektbeispielen unter: www.multiples-haus.de/

Dörfliche Begegnungsstätten - Anregungen zum nachhaltigen Betrieb. Faltblatt aus Sachsen mit Erfolgsfaktoren und guten Beispielen: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/13557>

Trägerschaft eines Dorfgemeinschaftshauses durch eine Bürgergenossenschaft: Bürgergenossenschaft Schule Dalwigksth. Informationen unter: <http://schule.dalwigksth.de/>, http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/beispiele/projekt Datenbank/?no_cache=1&projektId=748&aktion=details

Nahversorgung

Kehrt Tante Emma zurück?

Seit vielen Jahrzehnten sind Konzentrationsprozesse bei den Nahversorgungseinrichtungen zu beobachten, in deren Folge viele Ortschaften in ländlichen Räumen heute nicht mehr über eine eigene Nahversorgungseinrichtung verfügen. Zusätzlich führt der Bevölkerungsrückgang dazu, dass traditionelle Supermarkt- und Betreiberkonzepte für viele Orte als nicht tragfähig eingeschätzt werden. Mancherorts musste die Erfahrung gemacht werden, dass sich eine Nahversorgungseinrichtung „auf dem Dorf“ nicht mehr „rechnet“. Dies ist besonders brisant, da in den ländlichen Ortschaften vieler Regionen in den nächsten Jahren eine große Zahl von Unternehmensnachfolgen bei kleinen Lebensmittelversorgern ansteht.

Damit – und dies ist wesentlich für die Attraktivität ländlicher Räume – fallen auch Treffpunkte für die örtliche Bevölkerung weg. Denn unter Nahversorgung wird auch in den Modellregionen mehr verstanden als nur der Lebensmitteleinzelhandel. Es werden darunter neben Waren des täglichen Bedarfs auch Dienstleistungen (z. B. Bank, Post, Rezeptannahmestelle, Reinigungsannahme, Kopierer) sowie die wohnortnahe Möglichkeit der Begegnung für die lokale Bevölkerung gefasst. Für eine sukzessive alternde Bevölkerung bedeutet dies in aller Regel die Inkaufnahme von zum Teil sehr weiten Wegen zur Befriedigung des täglichen Bedarfes. In manchen Modellregionen wird bereits heute in mehr als der Hälfte der Orts- und Stadtteile die Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs als schlecht bis sehr schlecht eingeschätzt.

Es ist jedoch in den letzten Jahren gleichzeitig eine Renaissance der Dorfläden zu erkennen, die weit über den klassischen Nahversorger hinausgehen, eine breite Palette an Dienstleistungen anbieten und bei denen nicht zuletzt die Begegnung eine zentrale Rolle spielt. Konzepte wie die Markttreffs in Schleswig-Holstein, KommIn in Baden-Württemberg und die „Lädchen für alles“ in Hessen sind hierfür Beispiele.

Was soll erreicht werden?

Die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene liegen weniger bei den Kreisen als vor allem

bei den Gemeinden. Zudem ist die Nahversorgung ein Bereich, der in aller Regel privatwirtschaftlich betrieben wird. Erfolgreiche Beispiele wie im Werra-Meißner-Kreis zeigen, dass der Erfolg ein hohes bürgerschaftliches Engagement vor Ort und unterstützende Schlüsselakteure wie Bürgermeister oder Vereinsvorsitzende braucht.

In den Modellregionen besteht die Zielsetzung, existierende Strukturen der Nahversorgung aufrechtzuerhalten und eine dezentrale Nahversorgung durch eine Kombination aus ortsnahen Lebensmittel- und Dienstleistungsangeboten sowie Begegnungsmöglichkeiten oder auch sozialen Beratungsangebote sicherzustellen.

In den Modellregionen wurden zur Unterstützung der Diskussion in den Arbeitsgruppen Analysen durchgeführt werden, wie sich die aktuelle Situation der Versorgungsstrukturen und die räumliche Zugänglichkeit von Nahversorgungseinrichtungen darstellt, wo Versorgungslücken oder -engpässe derzeit oder zukünftig zu erwarten sind. Die unterversorgten oder gefährdeten Bereiche werden als mögliche Potenzial- bzw. Suchräume für die Etablierung weiterer und die Sicherung bestehender Nahversorgungseinrichtungen gesehen. Damit können den entsprechenden Gemeinden, Ortsteilen und Ämtern Anregungen gegeben werden, vor Ort aktiv zu werden.

Fragestellungen, die in den Arbeitsgruppen bearbeitet wurden sind:

- » Welche Bereiche sind im Besonderen unterversorgt?
- » Lassen sich günstige Standorte für Dorfläden oder ähnliche Einrichtungen bestimmen?
- » Welche Betreibermodelle sind aussichtsreich?

In den Arbeitsgruppen sollte ein breites Spektrum an Akteuren eingebunden werden: Vertreter aus den kommunalen Verwaltungen, von Fachabteilungen oder Einrichtungen des Kreises (z. B. Amt für den ländlichen Raum, Gesundheitsamt, Leitstelle für ältere Menschen, Wirtschaftsförderung), des Regionalverbandes sowie Bürgermeister bzw. Ortsvorsteher. Auch Akteure aus dem Bereich

der ländlichen Entwicklung (LEADER-Aktionsgruppen, Regionalmanagement, Landfrauenverband) und natürlich Akteure aus dem Bereich der Nahversorger, wie EDEKA, tegut, REWE u. ä. sind einzubinden. Zudem sollten die Interessenvertretungen von Wirtschaft und Handel wie IHK, Gewerbeverband, Handelsverband, Bauernverband, Verein für bäuerliche Direktvermarktung, Handwerkskammer oder Landwirtschaftskammer sowie Vertreter von einschlägigen Beratungsbüros und Hochschulen vertreten sein. Auch Bürger können beteiligt werden, insbesondere dann wenn es um die konkrete Umsetzung von Laden-Projekten vor Ort geht.

Was ist zu tun?

Zunächst sollte die Ausgangssituation analysiert werden und eine erste Bestandsaufnahme der Nah- bzw. Grundversorgungsangebote der Kommunen, d. h. die Erfassung der Einrichtungen, durchgeführt werden. Das sind vor allem Lebensmitteleinzelhändler, aber auch Bäcker, Metzger, Post- und Bankdienstleistungen oder Apotheken.

Eine zentrale Datengrundlage kann eine Umfrage bei den Gemeinden in Form einer schriftlichen Befragung aller Bürgermeister sein. In den Modellregionen bezogen sich die Fragen insbesondere auf:

- » den Standort der Einrichtung (räumliche Lage, Parkplatzsituation, Einzugsbereich, Rolle des ÖPNV),
- » die Beschreibung der Angebotsform (Angebotskategorie, Größe der Verkaufsfläche, Öffnungszeiten) sowie
- » die Vielfalt und die Qualität des Warenangebotes (z. B. Vorhandensein von Frischebereichen für Obst, Gemüse, Fleisch oder Käse).

Durch solche Befragungen lässt sich eine große Anzahl an Standorten von Versorgungseinrichtungen erfassen, die aber ggf. noch je nach Definition in der Arbeitsgruppe bereinigt werden müssen. So sollte die Standortliste um solche Einrichtungen bereinigt werden, bei denen es sich nicht um – im Sinne der Grundversorgung mit Lebensmitteln und anderen Waren des täglichen Bedarfs – versorgungsrelevante Einrichtungen handelt. Dies betraf die Kioske und Tankstellen sowie alle der Kategorie „Sonstiges“ zugeordneten Einrichtungen. Zudem wurde eine Eingruppierung anhand der Verkaufsfläche vorgenommen. Mit unter 200 m² Verkaufsfläche erfolgte die Einstufung als

Dorfladen, mit größerer Verkaufsfläche als Supermarkt. Unterschiedlich wurde mit temporären mobilen Angeboten für Lebensmittel wie rollenden Supermärkten umgegangen. Einige Modellregionen haben diese auch erfasst und in ihre Strategieentwicklung mit einbezogen. Andere haben diese vor dem Hintergrund des erweiterten Nahversorgungsbegriff, d. h. der Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten, aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen, da die mobilen Angebote nur eine kurze Verweildauer von i. d. R. unter 15 Minuten vor Ort haben.

Ergebnisse der Bestandsaufnahme sind Übersichtskarten und Standortlisten für die Nahversorgungseinrichtungen oder Gemeindesteckbriefe zur Nahversorgungssituation. Es bietet sich an, auch temporäre Angebote und mobile Händler in die Status-quo-Analysen einzubeziehen.

Die standortbezogenen Erhebungen sollten um qualitative Umfragen, also Bürgerbefragungen, ergänzt werden. Diese bezogen sich in den Modellregionen primär auf das Einkaufsverhalten, meist mit der Fragestellung: „Wo kaufen Sie ein? Sind es Angebote vor Ort oder entlang des Arbeitsweges, sind es mobile Händler?“

Erreichbarkeitsanalysen

Der nächste Arbeitsschritt sind Erreichbarkeitsanalysen. Damit sollten derzeitige und zukünftige Versorgungslücken identifiziert werden. Dazu wurden Standards für Erreichbarkeiten definiert. Die Modellregion SPESART-regional setzt als Standards der Erreichbarkeit von Vollversorgern 15 Minuten mit dem Pkw an. Im Landkreis Coburg wurde als Richtwert eine fünfminütige Fahrtzeit mit dem Pkw für mindestens 60% der Ortsteilbevölkerung angesetzt, ansonsten besteht eine Unterversorgung. Die ÖPNV-Nutzung spielt für die Nahversorgung nach den Ergebnissen von Befragungen in Modellregionen nur eine sehr untergeordnete Rolle, da keine oder nur sehr wenig Kunden überhaupt den ÖPNV zum Einkaufen nutzen. Entsprechende Erreichbarkeitsanalysen bezogen auf den ÖPNV sind daher verzichtbar.

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklungen und dabei vor allem der demografischen Entwicklung muss jedoch davon ausgegangen werden, dass z. B. aus Altersgründen immer mehr Haushalte nicht mehr über einen Pkw verfügen können oder wollen. Es stellt sich daher also

die Frage, wie sich die räumliche Zugänglichkeit von Nahversorgungseinrichtungen ohne (eigenen) Pkw darstellt. Dies ist vor allem im Hinblick auf die „Begegnungsfunktion“ wohnortnah verfügbarer Versorgungseinrichtungen von Interesse. Es muss also die fußläufige Erreichbarkeit und die Erreichbarkeit mit dem Fahrrad untersucht werden. Auch hier haben Arbeitsgruppen in Modellregionen unterschiedliche Maßstäbe festgelegt. In SPESARTregional sollen Nahversorger mit eingeschränktem Sortiment in zehn Minuten zu Fuß erreichbar sein, im Werra-Meißner-Kreis innerhalb von 15 Minuten.

Szenarien wurden in SPESARTregional erarbeitet. Dafür wurden die Standorte identifiziert, die am wahrscheinlichsten bis zum Jahr 2030 schließen werden. Als Grundlage dafür wurden Erhebungen über bereits jetzt bedrohte Standorte herangezogen und die Annahme, dass in den jeweiligen Orten mindestens 750 Einwohner verbleiben müssen. Auf dieser Grundlage wurden Trendszenarien berechnet, die zeigen, in welchen Räumen sich die Versor-

gung in fußläufiger und Pkw-Erreichbarkeit verschlechtern würde. In anderen Modellregionen wurde die Gefährdung der Standorte von der Altersstruktur der Betreiber und Einschätzungen der Bürgermeister abgeleitet.

Identifikation von unterversorgten Bereichen bzw. Potenzial- und Suchräumen

Nächster Schritt ist es dann, diejenigen Ortsteile innerhalb der Region herauszuarbeiten, deren Versorgungslage schon heute Lücken und/ oder von Schließung gefährdete Standorte aufweist. Diese Gebiete, in denen für einen Großteil der Bevölkerung derzeit oder in Zukunft kein fußläufiges Nahversorgungsangebot erreichbar ist, werden auf einer Karte z. B. als weiße Flächen dargestellt. Sie sind Such- oder „Potenzialräume“ für die Erhaltung bzw. Etablierung von neuen stationären Nahversorgungseinrichtungen. Für diese Einrichtungen, die die Erreichbarkeit zu Fuß und mit dem Pkw sichern sollen, werden dann Handlungskonzepte entwickelt und Maßnahmen gestartet.

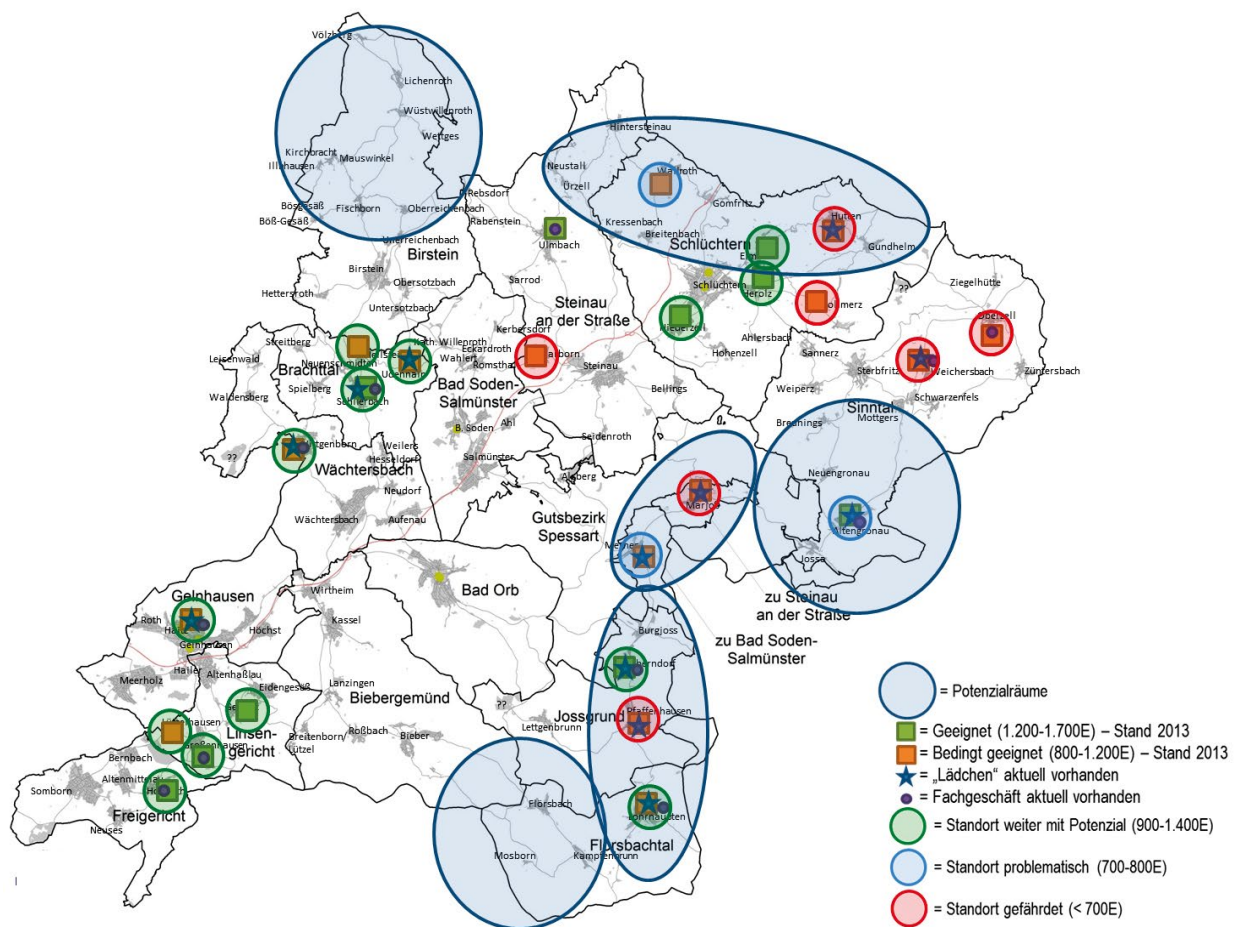


Abb. 24: „Potenzialräume“ für Dorfläden zur Sicherung der fußläufigen Erreichbarkeit und der Aufrechterhaltung der Erreichbarkeit mit dem Pkw; Quelle: Ergebnisbericht zur Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESARTregional, S. 31

In Ostwürttemberg wurden in diesem Zusammenhang vorhandene Best-Practice-Beispiele zur Nahversorgung im ländlichen Raum innerhalb und außerhalb der Region aufbereitet, inklusive einer Kostenbetrachtung der Ansätze. Es wurde eine Nachfrageabschätzung oder Berechnung des vorhandenen Kaufkraftpotentials für alle Orte und somit auch unterhalb der Gemeindeebene durchgeführt. So liegt für alle Kommunen und interessierten Investoren eine Grobabschätzung der verfügbaren Kaufkraft in den Orten vor, mit der Investitionsüberlegungen in einer frühen Phase unterstützt werden können. Zudem wurde ein Workshop zur Einzelhandelssicherung in kleineren Ortschaften durchgeführt. In der Arbeitsgruppe wurden Strategien mit regionalen Marktbetreibern, Großhändlern und Experten diskutiert und verschiedene, innovative Einzelhandels- bzw. Dorfladenkonzepte vorgestellt. So entstand die Idee, eine Art Messe mit den Anbietern verschiedener Einzelhandelskonzepte zu veranstalten und einen unabhängigen Kümmerer als Ansprechpartner für interessierte Einzelhändler und Kommunen zu etablieren. Mit der Aufbereitung und Vermittlung von guten Beispielen sollen Menschen in den unterversorgten Räumen zur Nachahmung ermutigt und durch den Kümmerer bei der Umsetzung unterstützt werden. Ein solcher Kümmerer könnte ein von Kreis oder Gemeinde beauftragter Experte sein.

In der Modellregion Spessart wurde ein Vorschlag für eine Organisationsstruktur zur Umsetzung der formulierten Handlungsstrategie im Bereich Nahversorgung erarbeitet. Eine strategische Allianz aus IHK, Einzelhandel, Gewerbeverein, Kundenvertretung, Behindertenwerk Main-Kinzig und dem Verein SPESARTregional soll die Koordinierung und Sicherung der vorhandenen Informationen gewährleisten. Das operative Geschäft soll durch die Fortsetzung der Arbeit in der Arbeitsgruppe geschehen, die als Beirat fungiert. Zudem soll in einem Turnus von zwei Jahren ein Monitoring der Arbeit durch die IHK und die Kommunen vorgenommen werden. Die Vernetzung wird durch den Verein SPESARTregional übernommen. Dieser fungiert auch als Informationsplattform, über die auch Beratung für die Versorger geleistet wird.

Das Ergebnis der Bearbeitung des Themas Nahversorgung im Rahmen der Regionalstrategie ist ein integriertes regionales bzw. interkommunales Nahversorgungskonzept, in dem die notwendigen Informationen über die aktuelle

Versorgungssituation enthalten sind, unterversorgte oder gefährdete Gebiete dargestellt, Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen und Standorte mit Potenzial für kleine Läden identifiziert werden. Es bietet sich an, das Nahversorgungskonzept eng mit dem Thema Leerstandsmanagement zu verbinden, um Synergien zu nutzen.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Zunächst gibt es die Möglichkeit, zur Behebung der Versorgungsdefizite mobile Versorgungsstrukturen aufzubauen und zu unterstützen. In der Regel geht es den Modellregionen jedoch vor dem Hintergrund der Kommunikations- und Begegnungsfunktion der Einrichtungen darum, vorhandene Nahversorgungseinrichtungen zu sichern bzw. neue zu etablieren.

Es gibt keine Patentlösungen für die Umsetzung von erfolgreichen Nahversorgungskonzepten, dennoch können aus den Erfahrungen von zwei erfolgreich gestarteten Projekten im Werra-Meißner-Kreis „marktwert Datterode“ und „Dorfladen Gertenbach“, aus anderen Modellregionen sowie aus weiteren bundesweiten Dorfladenkonzepten verschiedene Handlungsmöglichkeiten bzw. -empfehlungen abgeleitet werden:

Modellprojekte initiieren und unterstützen

- » Landkreise, Ämter und Gemeinden werden in den seltensten Fällen selber Träger von Einrichtungen der Nahversorgung und Begegnung sein. Sie sollten aber Projekte, die beispielhaft für andere sind, initiieren und unterstützen. Es können beispielsweise Defizit- bzw. Potenzialräume aufgezeigt werden, örtliche Akteure oder mögliche Träger und Betreiber direkt angesprochen und fachlich beraten werden, gute Beispiele vermittelt werden, besondere kooperative und integrative Lösungen in die Wege geleitet werden, der Zugang zu Fördermitteln wie LEADER aufgezeigt oder auch der Erfahrungsaustausch der verschiedenen Träger und Betreiber unterstützt werden.

Nahversorgung und mehr

- » Nahversorgungseinrichtungen werden in dünner besiedelten ländlichen Räumen nicht mehr allein auf Grundlage der Versorgung mit Lebensmitteln überlebensfähig sein. Die reinen Versorgungsleistungen müssen mit Möglichkeiten der Begegnung der Dorfbe-

völkerung verknüpft werden, z. B. in Form eines Cafés sowie mit weiteren Dienstleistungen medizinischer oder sozialer Art, mit Bank- und Postdienstleistungen, mit der Sozial-, Pflege- oder Familienberatung des Kreises oder der Gemeinde. Der Dorfladen wird damit zum integrierten dörflichen Versorgungszentrum. Auch die Vorteile einer Verknüpfung mit den Planungen anderer Daseinsvorsorgebereiche sind offensichtlich. Denn bestehende oder geplante Nahversorgungseinrichtungen werden unterstützt, wenn zentrale Daseinsvorsorgeeinrichtungen wie Schulen, Kita oder Bürgeramt in der Nähe oder im gleichen Gebäude vorgehalten werden.

Lokale Nachfrage binden

- » Für die Sicherung der Auslastung von neu eröffneten oder geplanten Dorfläden ist es wichtig, die lokale Nachfrage (alltäglicher Einkauf, Feste, Vereine) an die jeweilige Einrichtung zu binden und die Einrichtungen zu mehr zu machen als nur zu Orten des „Verlegenheitseinkaufs“. Denn der wirtschaftliche Umsatz ist immer noch der wichtigste Pfeiler der Nahversorgungsläden. Es bietet sich an, mit öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen und Aktionen zu Beginn (z. B. Angrillen), aber auch im Betrieb regelmäßig der Dorfgemeinschaft ins Bewusstsein zu bringen, dass es „ihr“ Laden ist.

Neue Kooperationen

- » Erfolgreiche Dorfladenkonzepte leben von spezifischen, einzigartigen Kooperationen zwischen Trägern, Betreibern und Lieferanten. So gelang es in Gertenbach mit tegut und in Datterode mit Rewe große Einzelhändler als Lieferanten zu gewinnen, die konkurrenzfähige Preise gewährleisten können. Auch bei der Trägerschaft können unkonventionelle Wege gegangen werden. So ist der Träger des „marktwerts Datterode“ ein gemein-

nütziger Verein zur Unterstützung seelisch Kranker, der damit gleichzeitig Arbeitsplätze für seine Klientel schafft.

Örtliches Engagement

- » Unverzichtbar ist auch das Engagement und die aktive Unterstützung vor Ort durch die Bürgermeister, durch Dorf-, Heimat- und andere Vereine, durch die Kirchengemeinde und Bürger.

Unterstützung durch die Gemeinde

- » Die Gemeinde hat beim Thema Nahversorgung durchaus Steuerungspotenzial. So kann sie Prozesse zur Sicherung der Nahversorgung anstoßen, zu Bürgerveranstaltungen einladen, Berater hinzuziehen und eine Machbarkeitsstudie erstellen lassen. Sie kann bei baulichen Fragen und zu möglichen Förderprogrammen beraten, Gebäude günstig zur Verfügung stellen bzw. sich an einer Trägergesellschaft finanziell beteiligen. Auch kann die Gemeinde für Ladenlokale mit nahversorgungsrelevantem Sortiment für einen befristeten Zeitraum einen festgelegten monatlichen Mietzuschuss gewähren.

Nahversorgung und Mobilitätsangebote

- » Ein weiterer Baustein ist die Kombination solcher Einrichtungen mit neuen nahräumlichen Mobilitätsangeboten, wie dies für manche Standorte erprobt wird. Mit einem neuen Mobilitätskonzept, das dem Konzept von Bürgerbussen angelehnt ist, kann die Erreichbarkeit des integrierten dörflichen Versorgungszentrums für Bewohner anderer Ortsteile verbessert und dessen Tragfähigkeit gesteigert werden. Ein Bring- und Abholdienst für weniger mobile Kunden ist erfolgversprechender als ein Lieferservice.

Literatur und Gute Beispiele

Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis. Hrsg. vom BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (2014). Download unter: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nahversorgung_laendl_raeume_broschuere_bf.pdf

Tante Emmas Enkel. Nahversorgung und Begegnung im Werra-Meißner-Kreis. Eine Erfolgsgeschichte. Hrsg. vom Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e. V. (2011). Download und Informationen unter: www.vfr-werra-meissner.de/modell2.html

Der Dorfladen in Bayern. Leitfaden für Gründung und Betrieb. Hrsg. vom Bayerisches Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2013). Download unter: www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwivt/Publikationen/2014/Der_Dorfladen_in_Bayern.pdf

Nahversorgung aktuell. Bewährte Konzepte aus Baden-Württemberg. Hrsg. vom Handelsverband Baden-Württemberg e. V. und Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2015). Download unter: https://mfw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mfw/intern/Dateien/Publikationen/Mittelstand_Wirtschaftsstandort/EHV-Nahversorger-Broschuere.pdf

Beispiele für Dorfläden

- » Dorfladen-Netzwerk – Bundesvereinigung multifunktionaler Dorfläden. Informationen unter: www.dorfladen-netzwerk.de/
- » Praxisforum Nahversorgung der Servicestelle Vitale Orte 2030 (Hessen). Informationen unter: http://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisforum_Nahversorgung.html
- » Dorv_Konzept (Dienstleistung und Ortsnahe Rundum Versorgung). Informationen unter: www.dorv.de/
- » MarktTreff Schleswig-Holstein. Informationen unter: www.markttreff-sh.de/
- » tegut-Lädchen für alles. Informationen unter: www.tegut.com/aktuell/artikel/das-laedchen-fuer-alles.html

Mobilität wird als entscheidendes Bindeglied oder Basis der Daseinsvorsorge betrachtet, ist die Erreichbarkeit der technischen und sozialen Infrastrukturen doch die Grundlage ihrer Nutzung. Folglich hängt auch das Fortbestehen der Einrichtungen von ihrer Zugänglichkeit ab. In den meisten ländlichen Räumen wird heute die Alltagsmobilität – die Wege zum Arzt, zum Nahversorger und Friseur – mit dem Pkw bestritten. Auch diejenigen, die noch nicht oder nicht mehr selbstständig Auto fahren können, nutzen oft und aufgrund wenig überzeugender ÖPNV-Angebote private Mitfahrgelegenheiten aus dem Familien- und Freundeskreis. Dies bestätigen Befragungen in den Modellregionen. In Anbetracht des demografischen Wandels, der Zunahme des Anteils älterer Menschen und der Landflucht gerade junger Menschen ist jedoch diese private Mobilitätsabsicherung gefährdet. Ein selbstbestimmter Zugang zu Daseinsvorsorgeeinrichtungen kann in dieser Form nicht gewährleistet werden.

Für nichtmotorisierte Personengruppen ist das Angebot eines öffentlichen und barrierefreien Personennahverkehrs daher in Zukunft noch mehr eine wichtige Voraussetzung für ein unabhängiges Leben und die gesellschaftliche Teilhabe. Eine durch den ÖPNV abgesicherte Erreichbarkeit von Einrichtungen wird dementsprechend häufig als Indikator für die im Grundgesetz formulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angeführt.

Herausforderung

Der ÖPNV ist allerdings ein stark subventionierter Bereich der regionalen Daseinsvorsorge und steht in Zeiten knapper Kassen unter großem Handlungsdruck. Als ein wesentliches Problem wurde in den Modellregionen die Tatsache erkannt, dass das ÖPNV-Angebot in den ländlichen Räumen wesentlich vom Schülerverkehr bestimmt wird, der hohe Zuschüsse erhält. Meist gibt es nur Fahrten am frühen Morgen in Richtung der Zentralen Orte als Schulstandorte, am frühen Nachmittag zurück. In schulfreien Zeiten besteht demgegenüber ein stark ausgedünnter Fahrplan und eine mangelnde Anbindung kleinerer Orte. Die wachsende Gruppe der Älteren erzeugt überdies eine deutlich andere und heterogenere Nachfrage nach Mobilitätsdienstleis-

tungen. Die Regionen stehen vor der Herausforderung, den neuen Ansprüche bei sinkenden Schülerzahlen und wegbrechenden Subventionen gerecht zu werden.

Was soll erreicht werden?

Ziel in den Modellregionen ist demzufolge eine allgemeine Sicherung der Mobilität in den ländlichen Gebieten und ihren Teilräumen sowie die Verbesserung der Erreichbarkeit von zentralen Orten und anderen Infrastrukturstandorten auch außerhalb der Schulzeiten. Der Schwerpunkt liegt auf einer Anbindung ohne eigenes Auto bzw. mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Diese kann und soll z. B. erreicht werden durch

- » die Entwicklung zukunftsfähiger Mobilitätskonzepte,
- » die Einbindung und Erprobung alternativer Bedienformen,
- » die Entwicklung zielgruppenspezifischer Lösungen,
- » die bessere Vernetzung und Abstimmung der einzelnen Mobilitätsbausteine (liniengebundene Verkehre, Bürgerbus, Anruf-Sammel-Taxi u. a.),
- » die Steigerung der Effektivität und Tragfähigkeit lokaler Systeme (z. B. Bürgerbus) durch regionale Betrachtung und Erweiterung,
- » die vertiefende Betrachtung von „neuralgischen“ Punkten, also Orten, zu denen die Einwohner im Regelfall kommen müssen oder wollen, sowie von Mobilitätslücken und
- » die Entwicklung von Maßnahmen für unterversorgte Bereiche.

Wer ist einzubinden?

Die Diskussion um die Erreichbarkeit der Daseinsvorsorgeeinrichtungen kann nicht nur durch die Anpassung des ÖPNV geklärt werden, denn sie steht im Wechselspiel zur Mobilisierung, Dezentralisierung und Zentralisierung punktueller Infrastrukturangebote. Ein breites Spektrum der Beteiligung ist also wünschenswert, um Verzahnungen und Synergien, bspw. zur Schulentwicklungsplanung, zu ermöglichen. So sind idealerweise nicht nur die Landkreise als Aufgabenträger des ÖPNV einzubinden. An den Arbeits-

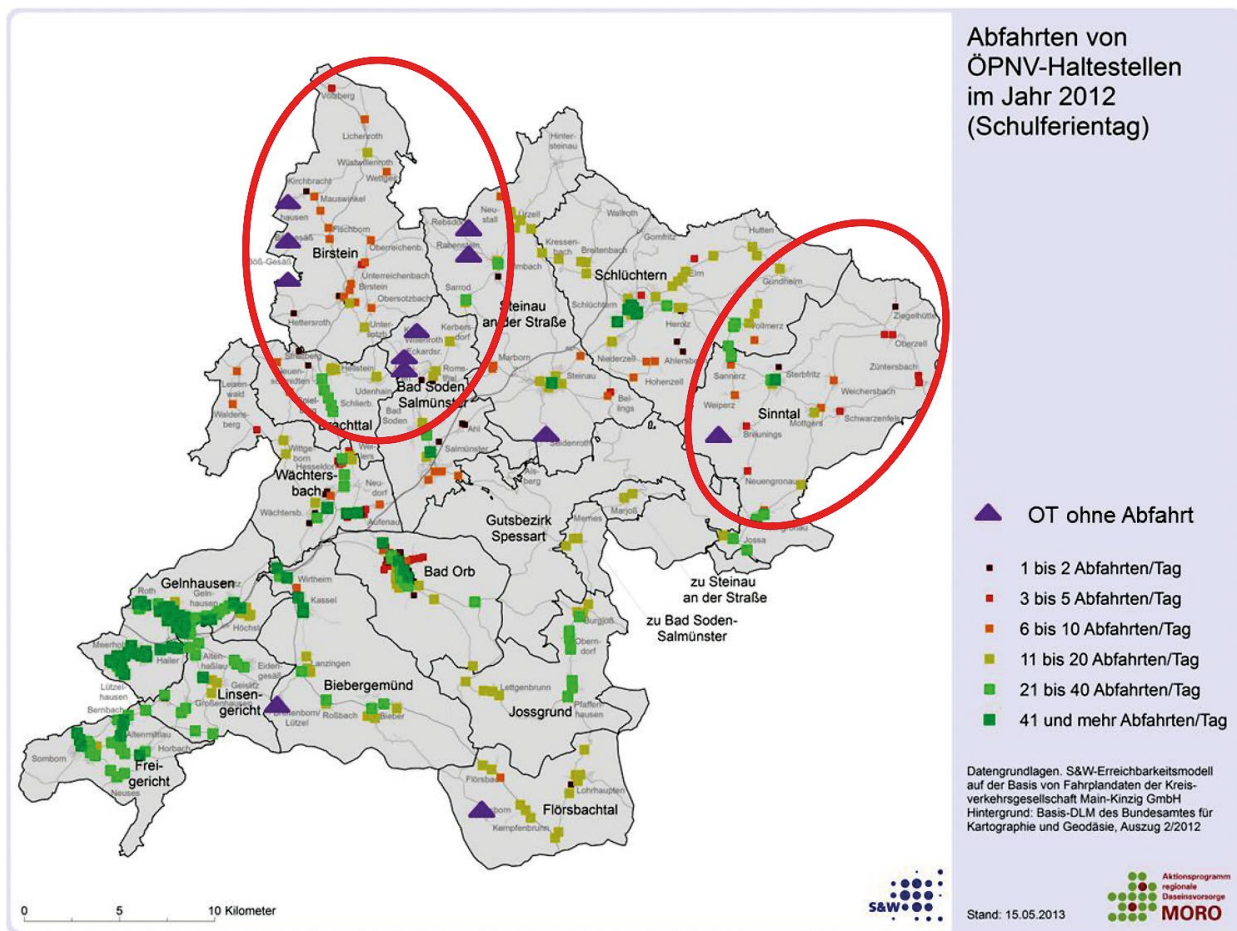


Abb. 25: Busabfahrfähigkeit 2012 an schulfreien Tagen in SPESSARTregional; Quelle: Ergebnisbericht Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESSARTregional (S&W), S. 54

gruppen in den Modellregionen zum Thema Mobilität/Verkehr waren überwiegend Vertreter der Städte- und Gemeindeverwaltungen, der Landkreise, der Planungsverbände, der örtlichen und regionalen Verkehrsgesellschaften, Bürgermeister sowie vereinzelt Vertreter der IHK und zuständiger Landesämter beteiligt. In vielen Regionen bildeten sie damit die zahlenmäßig größten Arbeitsgruppen.

Was ist zu tun?

Ohne Frage muss das bestehende ÖPNV-Angebot hinterfragt und überprüft werden, wenn einzelne Angebote schon heute aus wirtschaftlichen Gründen kaum aufrechterhalten werden können. Ein flächendeckender Linienverkehr wird langfristig nicht mehr zu gewährleisten sein.

Erreichbarkeitsanalysen bilden als elementarer Bestandteil der Regionalstrategie Daseinsvorsorge auch eine wichtige Basis der Auseinandersetzung mit den Fragen der Mobilität. Genauso relevant wie Modellrechnungen sind jedoch Diskussionen, qualitative Erhebungen, das Sammeln und

Auswerten von Best-Practice-Beispielen sowie das Entwickeln und Erproben von angepassten Lösungen. Da es sich bei dem Thema Mobilität nicht um einen rein technischen oder standortbezogenen Infrastrukturbereich handelt, sind also sehr unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar.

Datenerhebung

Daten der statistischen Landesämter, die landesspezifischen Verkehrsprognosen, Beförderungszahlen der Bahn und Daten des ÖPNV, wie georeferenzierte Haltestellen und digitalisierte Fahrpläne, sind als Grundlageninformationen hilfreich. Sie können auch für die Erstellung der Erreichbarkeitsanalysen genutzt werden.

Befragungen und Bürgerwerkstätten

In Bürger- bzw. Haushaltsbefragungen zur regionalen Daseinsvorsorge können spezifische Fragen zur Mobilität oder den ÖPNV aufgenommen werden. So enthält der Fragebogen des Landkreises Merzig-Wadern Fragen zur Fahrzeugverfügbarkeit, zur Zahl der ÖPNV-Nutzer im Haushalt, zur

Qualität der Anbindung des Wohnorts an das ÖPNV-Netz, zur Inanspruchnahme von privater Unterstützung im Bereich der Mobilität, zu Umgestaltungsoptionen im ÖPNV aus Nutzersicht (Tarife, Angebote) und dem Nutzungsinteresse an alternativen Bedienformen. Auch Bürgerwerkstätten können eine differenzierte Einschätzung der aktuellen Mobilitätsangebote aus Sicht der Zielgruppen ermöglichen.

Analysen

Auf Grundlage der Datensammlungen können Status-quo- und Stärken-Schwächen-Analysen durchgeführt werden. Dazu können ferner Übersichten vorhandener alternativer Bedienformen in der Region und deren Nutzung erarbeitet oder Aktivitäten in ILE-/LEADER-Regionen gesammelt dargestellt werden. In die Analyse der gegenwärtigen Versorgung mit Mobilitätsangeboten sollten auch die Erreichbarkeitsanalysen für verschiedene Infrastrukturen bzw. deren Standorte, zu Ober- und Mittelzentren in- und außerhalb der Region einbezogen werden. Die Betrachtung solcher „neuralgischen“ Punkte, also Orten, zu denen die Einwohner im Regelfall kommen müssen oder wollen, kann zu Priorisierungen beitragen. So wurde in Mitte Niedersachsen der Zugang zu allen Einrichtungen, die zur Organisation des eigenen Lebens in der Region erforderlich sind, als Grundlage für die Bewertung der Mobilität im Sinne der Daseinsvorsorge definiert. Mithilfe der Erreichbarkeitsanalysen wurden bspw. Karten erarbeitet, die die Zahl der Haltestellenabfahrten zur Erreichung der Mittelzentren in max. 75 Minuten differenziert nach Werk- und Sonntagen sowie Schul- und Ferienzeiten abbilden.

Bei den Untersuchungen kam die Region Mitte Niedersachsen zu der Erkenntnis, dass nicht mehr „klassische“ ÖPNV-Formen benötigt werden, aber neuartige Modelle und Vernetzung, um den sich verändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Zudem wird es eine deutliche Veränderung der avisierten ÖPNV-Zielgruppen weg von Schülern hin zu der sog. 4A-Gruppe (Alte, Auszubildende, Arme, Andersdenkende) geben. Überregionale Anbindungen müssen zudem gesichert werden. Ferner werden neue ergänzende Mobilitätsmodelle vor allem zur kleinräumigen Erschließung in den schlechter angebundenen Bereichen benötigt. Hierfür wurde zum einen ein Netz von starken, regionalen ÖPNV-Linien definiert. Zum anderen wurden regionale Handlungsbereiche im Sinne von Handlungsräumen „Mobilitätssicherung“ und „Mobilitätsergänzung“

ausgemacht, für die im Rahmen der Pilotprojekte detaillierte Erschließungs- und Anbindungsmöglichkeiten unter besonderer Berücksichtigung des „Ressourcen-Sharing-Ansatzes“ erarbeitet werden sollen.

Szenarien

Zur vertiefenden Analyse können auch Szenarien in der Arbeitsgruppenarbeit eingesetzt werden. So wurden in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge drei Szenarien für die zukünftige Entwicklung des Mobilitätsangebots erstellt:

- » das Status-quo-Szenario (= Beibehaltung des vorhandenen Liniensystems)
- » das optimierte Szenario (= Optimierung des vorhandenen Liniensystems)
- » das reformierte Szenario (= Umstellung auf ein Taktsystem mit bedarfsgerechten Linienführungen)

Die Rahmenbedingungen für alle drei Szenarien waren dabei identisch: Die Bevölkerungszahl in der Modellregion geht zurück und gleichzeitig verändert sich die Verteilung. Die Anzahl der älteren Menschen nimmt zu, während die Anzahl der Schüler abnimmt.

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Auf Grundlage der Analysen und Szenarien sind zum einen tragfähige, demografiefeste und bedarfsgerechte Mobilitätsangebote zu erarbeiten, zum anderen zeitgemäße Mobilitätskonzepte, die alle Verkehrsarten einschließen und sich zudem der Vorteile neuer Medien bedienen.

Die Strategien und Lösungsansätze lassen sich weitgehend vier Schwerpunkten zuordnen:

- » ein starkes Grundlinienetz,
- » der Ausbau ergänzender Mobilitätsangebote,
- » die Verknüpfung verschiedener Angebote samt Mobilitätsmanagement sowie
- » die Erschließung neuer Nutzergruppen.

Als Adressaten der Handlungsempfehlungen sind in erster Linie die Landkreise als Zuständige und die Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer zu nennen. Weitere Adressaten sind jedoch die Kommunen, das Land und ehrenamtliche Initiativen, da sie zunehmend wichtige Akteure bei der Gestaltung neuer Mobilitätsangebote sind.

Erreichbarkeit der Zentren/Stärke Linien

Ein Grundgerüst an starken Regionalbus- und -zuglinien soll im ÖPNV für eine schnelle überregionale und interne Erschließung, z. B. auch der regionalen Zentren untereinander, und für die Anbindung an regionale Zentren sorgen. In der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge sollen neben den Schnellverbindungen verlässliche zentrale Umsteigepunkte in den Hauptorten der Gemeinden etabliert werden. Sog. Versorgungsstützpunkte sollen dort in Form von Gemeindezentren/ Multifunktionshäusern unterschiedliche Angebote der Daseinsvorsorge bündeln. Die Grund- oder Hauptnetze mit schnellen Linien, häufiger und regelmäßiger Bedienung werden in den Konzeptionen dann um Ergänzungsnetze, Potenzial- oder Handlungsräume „Mobilitätssicherung bzw. -ergänzung“ angereichert, in denen verschiedene Formen alternativer Bedienung erprobt werden und andere Standards z. B. in Bezug auf die Bedienungshäufigkeit gelten sollen. Zusätzlich zu dem gängigen Haupt- und Ergänzungsnetzen kann das ServiceBus-Prinzip Kapazitäten einsparen und doch ein verbessertes Angebot schaffen. Der Schülerverkehr kann ferner durch

die Abstimmung der Schulzeiten mit dem ÖPNV optimiert werden. Denkbar sind hierbei regelmäßige Fahrplankonferenzen zwischen Schulen und Verkehrsunternehmen.

Ergänzende Mobilitätsangebote

Zur kleinräumigen Erschließung in den schlechter angebundenen Bereichen sollen ergänzende Mobilitätsangebote geschaffen und erprobt werden. Dafür kommen die üblichen und vielerorts bereits etablierten flexiblen Angebote als Lösung infrage: Anruf-Linien-Bus, Rufbus, Anruf-Sammel-Taxi. Bei neuartigen Multifunktionsverkehren, wie dem KombiBus sowie ehrenamtlichen oder privat organisierten Bürgerbussen, regionalen und lokalen Mitfahrbörsen wird zur gezielten Einbindung oder Übertragung von in der Region oder andernorts bestehender (Modell-)Projekten geraten. Hier bietet z. B. das Land Nordrhein-Westfalen mit dem Bürgerbus e. V. eine kompetente Beratungshilfe.

Das bürgerschaftliche Engagement wird zunehmend für die Sicherung der Mobilität betont, bspw. über Nachbarschaftshilfe, Mitnahme- oder ehrenamtliche Mobilitäts-

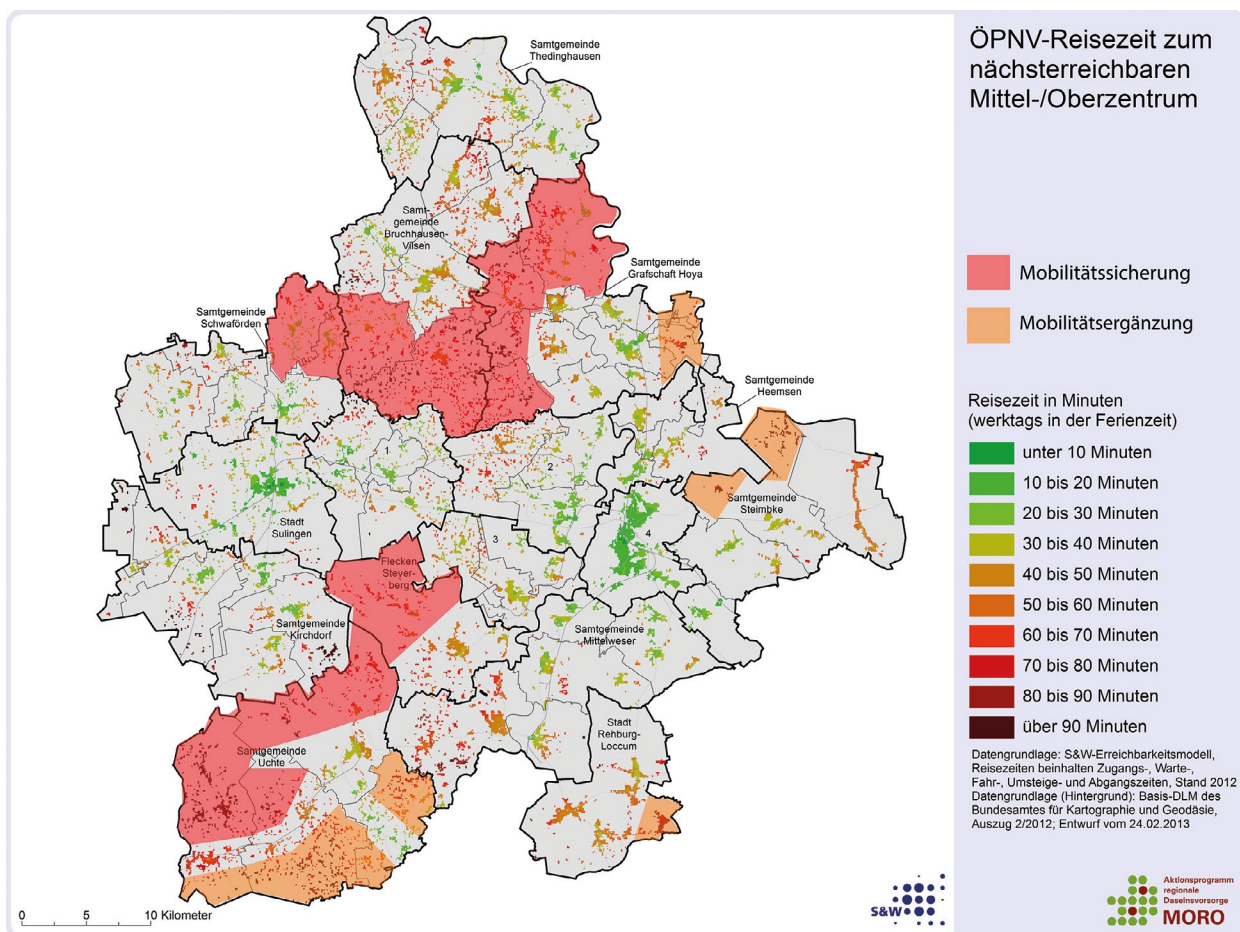


Abb. 26: Handlungsbereiche zur Mobilitätssicherung und -ergänzung in Mitte Niedersachsen; Quelle: Regionalstrategie Mitte Niedersachsen (S&W), S. 33

dienste. Dabei verbreitet sich der Ansatz der Wirtschaft des Teilens, u. a. in Form des CarSharings mehr und mehr auch in ländlichen Räumen. So kooperiert die private internet-basierte Vermittlungsbörse flinc bereits in einigen ländlichen Regionen mit dem ÖSPV.

Je nach topografischen und klimatischen Bedingungen kann auch auf die stärkere Nutzung des Fahrrades oder von E-Bikes und deren Integration in die Mobilitätskette hingewirkt werden. Entsprechende Handlungsempfehlungen sind die Ergänzung des Bus-/AST-Angebotes mit Fahrrädern, die Ermöglichung der Fahrradmitnahme im Bus, die Schaffung von Abstellplätzen und Ladestationen für E-Bikes, der E-Bike-Verleih oder der Ausbau von Radwegen an den zentralen Verkehrsachsen.

Verknüpfung verschiedener Angebote

Von besonderer Bedeutung ist schließlich die Abstimmung der verschiedenen Angebote, die Verknüpfung von unterschiedlichen Verkehrsträgern, eine integrale Vertaktung, die Etablierung von Verknüpfungspunkten und das Mobilitätsmanagement. Entsprechende Mobilitätsplattformen, Beratungsstellen oder dezentrale Mobilitätsmanager gilt

es zu etablieren, wobei auch die neuen Mobilitätsformen wie CarSharing, Dorfauto, Fahrgemeinschaft, Mitfahrgelegenheit, Bürgerbus und E-Bike mit einbezogen werden sollten. Die Mobilitätsberatung kann dabei mit anderen Einrichtungen wie Familienzentren oder Bürgerhilfsstellen kombiniert werden.

Erschließung neuer Nutzergruppen

Eine weitere begleitende Maßnahme zur Verbesserung des Auslastungsgrades des ÖPNV ist die Erschließung neuer Nutzergruppen, z. B. von Touristen oder älteren Menschen. Hierbei ist die Bedeutung von aktivierender Öffentlichkeitsarbeit und Information nicht zu unterschätzen, um die Nutzung des ÖPNV zu steigern, den Aufbau alternativer Formen oder eine Mobilitätsplattform zu unterstützen. Ältere Menschen müssen an den ÖPNV häufig erst mit geeigneten Maßnahmen herangeführt werden. Ein wichtiger Aspekt hinsichtlich der Erschließung neuer Nutzergruppen ist auch die Herstellung bzw. Weiterentwicklung von Barrierefreiheit der Verkehrsinfrastruktur für unterschiedlich beeinträchtigte Nutzergruppen, wie Menschen mit Behinderung, ältere Menschen oder Familien mit Kinderwagen.

Gute Beispiele

Ressourcen-Sharing

Mit dem Projekt sollten öffentliche Mobilitätsangebote im Sinne eines alternativen ÖPNV in der Region Mitte Niedersachsen verbessert und gestärkt werden, indem un- oder untergenutzte öffentliche und halböffentliche Fahrzeugkapazitäten effizienter genutzt werden und durch Ausrichtung auf anlassbezogene Fahrten eine neuartige Ergänzung der bestehenden Linienverkehre geschaffen wird. Mittels einer Machbarkeitsstudie wurden die entsprechenden Potenziale analysiert, betriebswirtschaftliche sowie rechtliche Aspekte geklärt. Erste neue Mobilitätsangebote auf Basis des Ressourcen-Sharing-Ansatzes wurden bereits praktisch erprobt, wie der „Schwimmbadbus“, bei dem die örtliche Feuerwehr im Sommer einen Transport für Jugendliche zum Schwimmbad im Nachbarort anbietet. Mithilfe einer Koordinierungssoftware könnte der Ansatz zu einem regionalen Gesamtumschlagsystem weiterentwickelt werden.

Mobilfalt und Garantiert mobil!

Die beiden hessischen Modellvorhaben binden freie Beförderungskapazitäten privater Pkw als alternative Bedienform in ein öffentliches Beförderungsangebot mit ein, das damit jederzeit verfügbar, räumlich umfangreich und kostendeckend sein soll. Während bei Garantiert mobil! im Odenwaldkreis ein über alle Verkehrsmittel einheitlicher Tarif eingerichtet wird und die Integration in die Flächenbedienung mit PBefG-Genehmigung erfolgt, wird für Mobilfalt im Nordhessischen Verkehrsverbund ein Komfortzuschlag von 1 Euro für die Fahrt mit dem privaten Anbieter berechnet. Die Mobilitätsgarantie wird im Falle fehlender Mitnahmeangebote durch eine gewerbliche Ersatzbeförderung gewährleistet. Beide Ansätze erforderten umfangreiche konzeptionelle Vorüberlegungen, die Bearbeitung rechtlicher Hürden und zum Teil Ausnahmegenehmigungen. Mehr dazu: www.mobilfalt.de, www.odenwaldmobil.de

Tipp

Viele Regionen und Initiativen gelangen bei der Erarbeitung neuer Mobilitätsangebote in den Grenzbereich von privaten Mitnahmeverkehren und kommerzieller Personenbeförderung. Hier gilt es gemäß Facharbeitskreis Mobilität zum Aktionsprogramm, in Genehmigungsverfahren hartnäckig zu bleiben und den Rechtsrahmen auszuschöpfen. Auch darf Unterstützung seitens der Landesministerien eingefordert werden. Besonders empfehlenswert ist die Berücksichtigung der langen Umsetzungs- und Etablierungsphasen von neuartigen Mobilitätsangeboten und die gezielte Einbindung in die durch die Fortschreibung des Nahverkehrsplans eröffneten Zeitfenster. Damit die neuen Konzepte schließlich bei den potenziellen Nutzern bekannt und angenommen werden, sind umfangreiche Maßnahmen zur Akzeptanzförderung nötig und genügend Zeit und Aufwand dafür einzuplanen.

Literatur

Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Abstimmung von ÖPNV- und Versorgungsstrategien. BMVI-Online-Publikation 10/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/dl-bmvi-online-10-15.pdf

Langfristige Sicherung der Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen - Umsetzungskonzept am Beispiel des Landkreises Nordfriesland. Hrsg. vom BMVI (2013). Download unter: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/versorgung-und-mobilitaet-in-laendlichen-raeumen.pdf

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556

Familienmobilität im Alltag – Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LA/familienmobilitaet-im-alltag-schlussbericht.pdf

Handbuch zur Planung flexibler Bedienformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfragegeschwachen Räumen. Hrsg. vom BMVBS (2009). Download unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2009/HandbuchPlanung.html

Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Hrsg. vom BMVBS (2012). Download unter: www.bmvi.de/cae/servlet/contentblob/94860/publicationFile/65618/mobilitaetssicherung.pdf

„Aktiv und mobil“ – Leitfaden zur Mobilität älterer Menschen. Hrsg. vom MIL Brandenburg (2013). Download unter: www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Aktiv-und-Mobil_2013_Internet.pdf

Siedlungsentwicklung/ Leerstand

Zwischen Wiederbelebung der Ortskerne und Rückbau

Leerstehende Gebäude, verödete Ortskerne, unattraktive Ortsbilder. Dies sind in vielen ländlichen Gemeinden immer häufiger auftretende Phänomene als unmittelbare Folgen des Bevölkerungsrückgangs. Gleichzeitig fehlen häufig Flächen für neue, baulich angepasste Entwicklungen in den Innenbereichen, die den Bedarfen von jungen Familien entsprechen. Oft werden daher trotz Leerstand in den Ortskernen Bauflächen an den Ortsrändern ausgewiesen. Dies führt zu einem höheren Flächenverbrauch und zu weiteren Funktionsverlusten der Ortsmitten.

Die Konsequenzen des demografischen Wandels wirken sich also besonders unmittelbar auf die Siedlungsentwicklung aus. Weniger Menschen in den Gemeinden und Dörfern führen zu einer verringerten Nachfrage nach Wohnimmobilien, insbesondere nach Bestandsimmobilien. Bleiben Anpassungen aus oder sind diese unzureichend,

- » entsteht ein wachsendes Überangebot an Wohnimmobilien, das obendrein durch die Ausweisung weiterer Baugebiete zusätzlich erhöht wird und, unmittelbar zu fallenden Preisen und Werten der Häuser führt.
- » Damit droht die Gefahr einer Ingangsetzung von Abwärtsspiralen. Wenn Immobilienwerte fallen, lohnen sich bestimmte Investitionen in Sanierungsmaßnahmen finanziell nicht mehr. Die Folge ist die weitere Zunahme von leerstehenden Wohngebäuden sowie von Gewerbe- und sogenannten Schrottimmobilen, schließlich die Entstehung von unattraktiven Ortsbildern.
- » Leerstände führen zudem zu steigenden kommunalen Kosten für den Unterhalt nicht mehr ausreichend genutzter technischer Infrastrukturen, wie Kanalnetze.

Diese Phänomene sind in den Gemeinden einer Region unterschiedlich stark ausgeprägt. Leerstand kann aber dennoch als regionales Problem angesehen werden. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, sich auch im Rahmen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge mit dem Thema Siedlungsentwicklung zu beschäftigen. Themen in Arbeitsgruppen der Modellregionen des Aktionsprogramms waren daher auch „Strategisches Leerstandsmanagement“,

„Siedlungs- und Flächenmanagement“, „Siedlungsflächenentwicklung“ oder „Innenentwicklung“. Aspekte des Themas Wohnen im Alter bzw. alten- / seniorengerechten Wohnen werden im Kapitel „Pflege/ Senioren/ Leben im Alter“ behandelt.

Was soll erreicht werden?

Fragen, mit denen sich Arbeitsgruppen zur Siedlungsentwicklung beschäftigen, sind:

- » Wie können Ortskerne wiederbelebt und die Innenentwicklung zielgerichtet gestärkt werden (auch mit Blick auf die anderen Infrastrukturbereiche wie Wasser/ Abwasser, Bildung, ärztliche Versorgung)?
- » Wie können Lösungen konzeptionell, rechtlich und finanziell zur Umnutzung leerstehender Gebäude aussehen?
- » Wo ist Rückbau sinnvoll, wie kann dieser realisiert und finanziert werden?

Es geht also um den Erhalt oder die Wiederherstellung der Attraktivität der Orte, mithin um lebenswerte Dörfer und Städte.

Ziel der Arbeitsgruppen kann es sein, die Innenbereiche zu stärken und dem drohenden oder zunehmenden Leerstand entgegenzuwirken. Dies bedeutet eine zielgerichtete (Um-)Nutzung und den Umbau von Bestandsimmobilien, aber auch Rückbau, Abriss, das Flächenverfügbarmachen und die Brachflächenreaktivierung für bedarfsgerechten Neubau von Wohn- und Gewerbegebäuden sowie ergänzender Infrastruktur (Gärten, Freiflächen, Parkmöglichkeiten etc.). So sollen die jeweils besten Chancen für die Innenentwicklung als lokale Identifikations-, Treff- und/ oder Versorgungspunkte ergriffen werden. Der Prozess der „Schrumpfung“ sollte planerisch gestaltet werden. Dies beinhaltet auch eine zukünftige interkommunale Abstimmung der Bauland- und Siedlungsentwicklung, ein interkommunales Strategiekonzept zur Flächenentwicklung und -vermarktung sowie die Stärkung der Innenentwicklung mit Vorrang vor der Außenentwicklung.

Wer sollte beteiligt werden?

In den Arbeitsgruppen ist es naheliegend, insbesondere Akteure aus dem kommunalpolitischen Bereich einzubinden, da es sich vorwiegend um Themen handelt, die eng an die Planungshoheit der Kommunen geknüpft sind. Sinnvoll ist auch die Einbindung von:

- » Vertretern der Landkreisverwaltungen (z. B. Fachdienst Ländlicher Raum, Fachdienst Bauordnung, Geschäftsbereich Verkehr/Bauen, Geschäftsbereich Kreisentwicklung, Amt für Bodenmanagement),
- » Vertretern der Regionalen Planungsstellen,
- » Akteuren mit baufachlichen und planerischen Kenntnissen (regionale Unternehmen im Baubereich, Architekten, Stadtplaner, Wohnungsgesellschaften, Immobilienmakler),
- » Vertretern von Landesbehörden (wie Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung)
- » Vertretern von Banken und Sparkassen und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft sowie
- » Vertretern der für Landesplanung zuständigen Ministerien oder des Regierungspräsidiums.

Was ist zu tun?

Zur Bearbeitung des Themas, zur Analyse und Strategieentwicklung wird eine systematische Vorgehensweise empfohlen, die auf regionaler und gemeindlicher Ebene angewandt wird. Insbesondere zur Strategieentwicklung und Ableitung von konkreten Maßnahmen bietet es sich an, auf die Ortsteil- und Objektebene hinunterzugehen. Die Modellregionen haben hierzu Modellgemeinden bzw. -ortsteile ausgewählt. Von den methodischen Grundbausteinen eignen sich für dieses Thema in erster Linie die kleinräumige Bevölkerungsprognose sowie die Szenarienentwicklung.

Regionale Ebene:

- » Regionsweite Erfassung des Leerstands
- » Bewertung der aktuellen Leerstandssituation in der Region/ im Landkreis
- » Szenario „zukünftige Entwicklung Leerstand“ auf regionaler Ebene
- » Entwicklung von Strategien und Handlungsoptionen für die regionale Ebene
- » Unterstützungsleistungen für die Gemeinden

Gemeindeebene:

- » Erfassung Leerstand/ Bewertung der aktuellen Leerstandssituation in der Gemeinde und den Ortsteilen
- » Szenario „zukünftige Entwicklung“ Leerstand Gemeinde-/Ortsteilebene
- » Erfassung der Einzelgebäude mit Erfassungsbogen
- » Bewertung der Nutzungsoptionen von Einzelobjekten
- » Strategien, Handlungsoptionen und Instrumente für die gemeindliche Ebene und die einzelnen Ortsteile
- » Konkrete Maßnahmen auf Ortsteilebene und auf der Ebene der Einzelobjekte

Regions-/gemeindeweite Erfassung des Leerstands

Für die einheitliche Erfassung des Leerstandes, von bestehenden Immobiliennutzungen und Baulücken sowie für die Fortschreibung der Daten können eigene Instrumente und Methoden entwickelt werden oder auf vorhandene Instrumente von Landeseinrichtungen wie „Baulücken- und Leerstandskataster“ zurückgegriffen werden: Diese können dabei auch erweitert und angepasst werden. Indem die Gebäude erfasst werden, die von älteren Personen bewohnt werden (z. B. über 70-jährig), könnten neben dem Leerstand auch die potentiell verfügbaren Gebäude ermittelt werden. Die Integration der Einwohnermelde-daten, z. B. des Alters der jeweiligen Hausbewohner, sollte jedoch aus Datenschutzgründen der verwaltungsinternen Einsicht der jeweiligen Kommune vorbehalten bleiben. Eine weitere Möglichkeit für die Leerstandserfassung ist es, eine Überschneidung von Wasserverbrauchsdaten mit den Einwohnermeldedaten als Grundlage heranzuziehen.

Erfassung Leerstand Gemeinde, Erfassung Einzelgebäude mit Erfassungsbogen

Für die Vor-Ort-Erfassung von Einzelobjekten ist ein Erfassungsbogen gut geeignet. Er kann folgende Kategorien enthalten: Flächenmerkmale, Standorteigenschaften, Bausubstanz (Sanierungsbedürftigkeit), Sozialindikator (Eigentumsverhältnisse), Denkmalschutz und Gesamteinschätzung bezüglich der Nutzungspotenziale.

Bewertung der aktuellen Leerstandssituation in der Region/ im Landkreis

Durch die Erfassung mit einheitlichen Kriterien ist ein regionsweiter Vergleich möglich: So lässt sich ermitteln, in welchen Orten derzeit die größten Probleme auftreten.

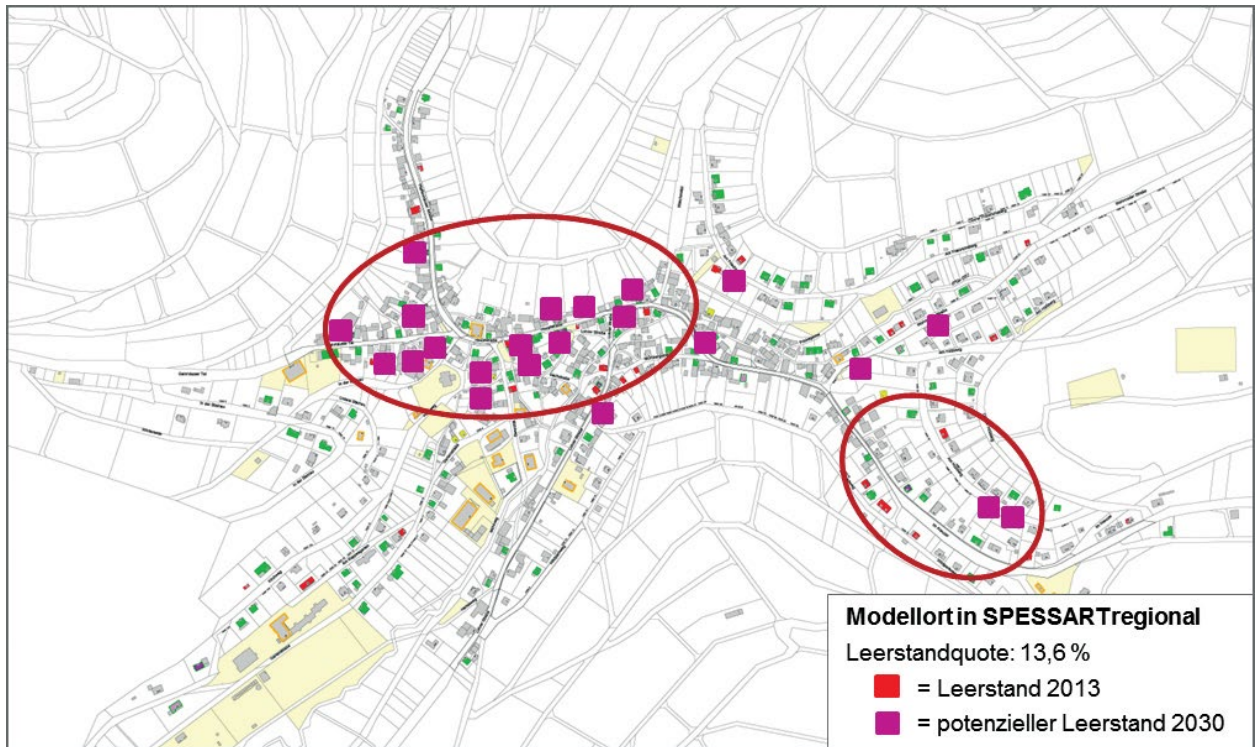


Abb. 27: Leerstandsprognose in einem Modellort in SPESARTregional; Quelle: Ergebnisbericht Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESARTregional (Amt für Bodenmanagement), S. 68

Hierzu lässt sich eine Leerstandsquote aus dem Verhältnis von leerstehenden zu bewohnten Objekten bzw. Haushalten heranziehen und auf deren Grundlage ein Frühwarnsystem etablieren. Mit einem „Ampelsystem“ kann der Handlungsbedarf illustriert werden: von Leerstand normal (< 5%) ohne akuten Handlungsbedarf bis hin zu besorgniserregendem Leerstand (> 20%) mit dringendem und umfassendem strukturellem Handlungsbedarf.

Bewertung der Nutzungsoptionen Einzelobjekt

Die Objekte können aufbauend auf den Erfassungsbögen hinsichtlich ihres Umnutzungspotenzials eingeschätzt werden. Kategorien können sein:

- » hohes Umnutzungs- / Erhaltungspotenzial,
- » Potenzial vorhanden,
- » ggf. weitere Infos nötig,
- » schwer umnutzbar.

Szenarien

Durch Verschneidung der derzeitigen Leerstandsdaten mit der kleinräumigen Bevölkerungsprognose, insbesondere der Altersstruktur, kann das Risiko zukünftiger Leerstände mittels eines Szenarios „zukünftige Entwicklung Leerstand“ vorausgeschätzt und kartografisch dargestellt werden. Auch können wie im Landkreis Hersfeld-Rotenburg

verschiedene Handlungsoptionen (s. u.) mittels Szenarien, bei denen bestimmte Parameter in den Kategorien Problemlagen, Rahmenbedingungen und Bausteine dargestellt werden, untereinander sowie mit dem Trendszenario „Weiter wie bisher“ verglichen werden.

Welche Handlungsoptionen gibt es?

In Anlehnung an die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg formulierten Strategien und Handlungsempfehlungen bestehen vier Kernbereiche:

Innenentwicklung vor Außenentwicklung

- » Dies bedeutet die vorrangige Entwicklung im Bestand – also die Innenentwicklung – vor der Ausweisung neuer Bauflächen und die Ausweisung neuer Bauflächen im Innenbereich, die für den Bedarf unbedingt notwendig sind.

Abgestimmte Flächenentwicklung

- » Zwischen benachbarten Kommunen sollte die künftige Flächenentwicklung abgestimmt werden, um Konkurrenz zu vermeiden. Hierzu kann ein Pool für Gewerbe- und Wohnbauflächen sowie von „Problemimmobilien“ und deren gemeinsame Vermarktung aufgebaut werden. Wichtig ist es auch, ein dauerhaftes Monitoring

der Leerstandsentwicklung zu etablieren, welches auch Prognosen des Leerstandes bzw. der Kosten der Siedlungsentwicklung ermöglichen. Auch könnte bei Gewerbegebieten interkommunal kooperiert werden.

Rückbau gestalten

- » Städtebauliche Entwicklungsziele sollten festgelegt werden, um die Chancen des Bedarfsrückgangs zu nutzen, also beispielsweise die Gestaltung von Freiflächen in den Innenbereichen und damit die Aufwertung der benachbarten Bestandsimmobilien zu erreichen. Weiterhin sollen Rahmenpläne zur Steuerung des Rückbaus entwickelt werden, ggf. in Form eines Muster-Rahmenplans. Auf der Ebene der Gemeinden sollten Maßnahmen zur Umnutzung oder zum Rückbau von Gebäuden, zur Neukonzeption von Grünflächen und Wegeverbindungen usw. eingeleitet werden. Um die Umsetzung zu unterstützen, können die zur Verfügung stehenden Instrumente und Förderprogramme für Gemeinden zusammengestellt werden. Auch die Identifizierung geeigneter Förder- und Finanzierungskonzepte zur Umsetzung der Maßnahmen ist hierfür hilfreich.

Flächenverfügbarkeit

- » Für die Ortsentwicklung sollten städtebauliche und baurechtliche Instrumente zur Mobilisierung von Immobilienbrachen und Mittel für Ausgleichsmaßnahmen zum Erwerb von Immobilienbrachen mit dem Ziel der Umnutzung eingesetzt werden.

In den Gemeinden sollte ein Gesamtziel für die Siedlungsentwicklung erarbeitet werden. Mit den Potenzialen der Einzelobjekte und der Prognose der Leerstandsquote kann dann ein Masterplan für die gesamte Innenentwicklung in den jeweiligen Ortsteilen erarbeitet werden. Bei der Entwicklung bedarfsgerechter (Folge-)Nutzungskonzepte insbesondere von ortsbildprägenden öffentlichen Gebäuden sollten neben kommunalen Vertretern, Ortsvorstehern, potentiellen Nutzern und Investoren auch Bürger einbezogen werden. Bürgerwerkstätten unter Beteiligung von Experten bspw. aus Architektur und Stadtplanung, wie sie in der Modellregion Nordeifel im Sinne von Ideenfindungswerkstätten durchgeführt wurden, können ein geeignetes Instrument zur Einbeziehung von Bürgern sein. Die besondere Herausforderung besteht darin, dass die Immobilien meist Privateigentümern gehören, und deshalb die Handlungs-

und Gestaltungsmöglichkeiten für jeden Einzelfall geprüft werden müssen. Die jeweils sinnvolle Folgenutzung muss ausgehend von den örtlichen Gegebenheiten entwickelt werden. Eine Patentlösung gibt es nicht.

Sensibilisierung

Bürgermeister, aber auch die Öffentlichkeit, sollten für das Thema der Siedlungsentwicklung und ihren Folgen sensibilisiert werden. Hierfür können Frühwarnsysteme zur Leerstandsproblematik oder „Folgekostenrechner“ für Neubaugebiete eingesetzt werden. Ein weiteres Mittel ist die Beteiligung an einschlägigen Veranstaltungen, wie dem 30-Hektar-Tag, oder die Durchführung von eigenen öffentlichkeitswirksamen Kampagnen. Diese können neben dem Sensibilisierungsziel auch Teil einer Vermarktungs- bzw. Umnutzungsstrategie sein. Aktionen wie die Veranstaltungsreihe „Freiraum gestalten“ in der Modellregion Spessart lenken die Aufmerksamkeit auch auf Potenziale: Der Aktionstag „Leerstand in Bad Orb“ stellte mit vielfältigen Aktionen das Thema Gewerbeleerstand auf der ehemaligen Flaniermeile in den Fokus und konnte im Nachgang Vermietungen von bisher leerstehenden Ladenlokalen erzielen. Die Aktion hat den Zusammenhalt zwischen Anwohnern, Eigentümern und Gewerbetreibenden gestärkt. Wichtig, um die Sensibilisierung zu erreichen, ist auch eine umfangreiche begleitende Berichterstattung.

Hilfestellungen

Leerstandsmanagement und Innenentwicklung sind Aufgabe der Gemeinden. Von Landkreisseite können neben Aufgaben im Bereich des flächendeckenden Monitorings aber auch Hilfestellungen für Kommunen gegeben werden, um mit dem Problem Leerstand zukunftsfähiger umzugehen. Dies kann die Vermittlung einer systematischen Vorgehensweise wie im Spessart sein oder z. B. die Bereitstellung eines Kataloges mit Instrumenten der Immobilienmobilisierung via Internet, wie im Landkreis Hersfeld-Rotenburg geschehen.

Eine weiteres Instrument sind webbasierte Plattformen wie eine Immobilien- und Baulückenbörse, die in der Nordeifel entwickelt wurde und die gute Beispiele für den Umbau von Immobilien, Umbauoptionen für leerstehende Objekte, gute Beispiele für die Nutzung von Baulücken im Dorfinnenbereich sowie Informationen über Ansprechpartner, Berater, Handwerker, Architekten, Förderer etc. enthält.

Auch die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle durch Land oder Kreis zur professionellen Unterstützung von Gemeinden bei der Vermarktung und Umnutzung von Gebäuden und Flächen ist eine Option.

Ferner können Mieten für gewerbliche Leerstände flexibilisiert und eine „Probezeit“ für Jungunternehmer in räumlich abgegrenzten Bereichen der Ortszentren unterstützt werden.

Literatur und Gute Beispiele

Ausgewählte Flächenmanagement-Tools

- » „Baulücken- und Leerstandskataster“ Niedersachsen. Leitfaden für die Erhebung eines Baulücken- und Leerstandskatasters mit Erfassungsbögen und Anwendungsbeispielen. Hrsg. vom Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGLN) (2013). Download unter: www.gll.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=10605&article_id=111411&psmand=34
- » Flächenmanagement-Tool für Kommunen (FLOO) der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg. Informationen unter: floo.lubw.baden-wuerttemberg.de
- » Folgekostenrechner – Was kostet mein Baugebiet? Hrsg. von Gertz Gutsche Rümenapp (GGR). Informationen unter: www.folgekostenrechner.was-kostet-mein-baugebiet.de

Handbücher

- » Handbuch aktive Innenentwicklung. Ergebnisse des Modellprojektes Umbau statt Zuwachs. Hrsg. von der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus (2012). Download unter: www.rek-weserbergland.de/uploads/media/Handbuch_aktive_Innenentwicklung_01.pdf
- » Katalog möglicher Instrumente zur Mobilisierung innerstädtischer Baulandpotenziale, unter besonderer Berücksichtigung verwahrloster Immobilien. Hrsg. vom Landkreis Hersfeld-Rotenburg (2013). Download unter: www.hef-rof.de/images/demographie/2013-Katalog_Instrumente_Innenentwicklung.pdf
- » Verwahrloste Immobilien - Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“. Hrsg. vom BMUB (2014). Download unter: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/verwahrloste_immobilien_broschuere_bf.pdf

Projekte

Verschiedene bundesweite Wettbewerbe und Modellvorhaben haben sich der Thematik Leerstand und Innenentwicklung von ländlichen Gemeinden gewidmet. In den entsprechenden Datenbanken finden sich eine ganze Reihe von guten Beispielen für Projekte

- » Wettbewerb „Menschen und Erfolge. Aktiv für ländliche Infrastruktur“. Mehr dazu unter: www.menschenunderfolge.de
- » Wettbewerb „Kerniges Dorf! Umbau gestalten“. Informationen unter: www.asg-goe.de/wettbewerb.shtml
- » WerkstattStadt - Projektdatenbank des BBSR, Sammlung innovativer Projekte aus der bundesweiten Städtebaupraxis. In der Datenbank kann nach städtebaulichen Handlungsfeldern, Gebietstypen und nach Art der Maßnahmen gesucht werden. Informationen unter: www.werkstatt-stadt.de/de/projekte/
- » Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“. Projektdatenbanken auf www.staedtebauforderung.info

Wasserver- und -entsorgung Konzentration vs. Dezentralisierung

Die Versorgung mit Trinkwasser ist in Deutschland Pflichtaufgabe der Städte und Gemeinden. Dieser kommen die Städte und Kommunen entweder selbst nach, also in öffentlich-rechtlicher Form, oder übertragen sie auf privat-rechtlich organisierte Unternehmen. Im ländlichen Raum sind kleinere Städte und Kommunen häufig zu einem Trinkwasser-Zweckverband zusammengeschlossen.

Der demografische Wandel, v. a. der Bevölkerungsrückgang, ist insbesondere in ländlichen Räumen neben dem steigenden Umweltbewusstsein und Neuerungen in der Haus- und Sanitärtechnik die Hauptursache für die anhaltende Abnahme des Trinkwasserverbrauchs.

Die abnehmende Absatzmenge an Trinkwasser und die langen, fast flächendeckend vorhandenen Trinkwasserversorgungs- und -transportleitungen mit überdimensioniertem Querschnitt führen insbesondere in von Bevölkerungsrückgang betroffenen Gebieten zu immer geringeren Strömungsgeschwindigkeiten und damit zu einem längeren Verbleib im Trinkwassernetz. Damit verbunden steigt die Gefahr der Geruchs- und gesundheitsgefährdenden Keimbildung teilweise erheblich.

In ländlichen Räumen tritt häufiger der Fall ein, dass Trinkwasser mehrere Tage zwischen Einspeisung am Wasserwerk und Nutzung im Haushalt in den Leitungen verweilt. Dies macht zusätzliche oder kürzere betriebliche Reinigungsintervalle und weitere Maßnahmen erforderlich, z. B. Chlorungen zur Desinfektion des Trinkwassers oder Leitungsspülungen. Ähnliche Probleme gibt es bei der Abwasserinfrastruktur. Vor allem in den ländlichen, dünn besiedelten Regionen bestehen durch die weitgehend zentrale Abwasserentsorgung (Anschluss- und Benutzungszwang) erhöhte Leitungsaufwendungen je Nutzer. Um technischen Problemen und Geruchsbildung durch Unterauslastungen vorzubeugen, sind auch hier zusätzliche kostenrelevante Maßnahmen durch den Versorger vorzunehmen. Ein anhaltender Bevölkerungsrückgang verschärft diese Probleme.

Durch die aktuelle Entwicklung im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung wird daher vielerorts ein enormer kommunaler Handlungsdruck gesehen. Dieser liegt z. B. in der sog. Kostenremanenz begründet, dem Zusammenhang zwischen Bevölkerungsrückgang und wenig flexibler Leitungsinfrastruktur mit der Folge steigender Kosten.

In einigen Teilräumen bestehen bereits Unterauslastungen von Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Die Wasserwirtschaft ist jedoch aufgrund von Abschreibungen, Zinsen, Personalkosten und bezogenen Leistungen wie Energie durch einen sehr hohen Fixkostenanteil von ca. 75-85% charakterisiert, – unabhängig von der Anzahl der Nutzer, die angeschlossen sind. Immer weniger Menschen müssen bei rückläufigem Verbrauch demzufolge dieselbe Infrastruktur finanzieren, die Pro-Kopf-Menge bzw. -Länge an Infrastruktur steigt.

Anpassungs- und Reformbedarf besteht nicht nur aufgrund der demografischen Veränderungen, sondern auch in Anbetracht zunehmender Anforderungen durch Vorgaben der EU (z. B. EU-Wasserrahmenrichtlinie), des Bundes und Länder. Dies hat zur Folge, dass Anpassungen, Sanierungen, Modernisierung oder andere Entsorgungssysteme notwendig sind. Kurzfristige Handlungsmöglichkeiten sind meist nicht gegeben, da lange Abschreibungszeiträume und lange Vertragslaufzeiten, z. B. mit den jeweiligen Entsorgungsunternehmen, vorliegen.

In den Modellregionen des Aktionsprogramms, die sich mit der Thematik Abwasser beschäftigten, wurde erkannt, dass ein flächendeckendes Aufrechterhalten der zentralen Entsorgung vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht leistbar ist. Insbesondere in strukturschwachen und vom demografischen Wandel stark geprägten ländlichen Gebieten sind bei der öffentlichen Abwasserentsorgung sowohl technische als auch wirtschaftliche Grenzen erreicht und zum Teil schon überschritten.

Was ist zu tun?

In den Arbeitsgruppen zum Thema Wasserver- und entsorgung standen Fragen nach der Zukunftsfähigkeit und Optimierung der entsprechenden Infrastruktur im Mittelpunkt. Es sollten bspw. Strategien entwickelt werden, wie einerseits die erforderlichen Leistungen der Abwasserentsorgung an die sich wandelnde Bevölkerungsstruktur angepasst werden können und andererseits der zum Schutz der Umwelt erforderliche Standard gehalten und ggf. noch ausgebaut werden kann.

Dementsprechend sollten durch die Arbeitsgruppe im Landkreis Uckermark Handlungsmöglichkeiten entworfen werden, um die bestehende und steigende Unterauslastung von Leitungen und Anlagen zu entschärfen und einer Kostenexplosion entgegenzusteuern. Fragestellungen waren dabei:

- » Wo bieten semizentrale/ dezentrale Strukturen in ländlichen Räumen die Chance, Ver- und Entsorgung kostengünstig aufrechtzuerhalten?
- » Wie ist der aktuelle Anschlussgrad in den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen quantitativ und qualitativ zu bewerten?
- » Wo sind Anlagen vorhanden, die Renovierungs- oder Umbaubedarf haben?
- » Wo hat die Bevölkerungsentwicklung Auswirkung auf den Betrieb der Anlagen?
- » Wie gestaltet sich die Entwicklung der Fixkosten für den Verbraucher bei zunehmender Unterauslastung?
- » Welche alternativen Finanzierungsmodelle sind möglich?
- » Sind die momentanen Qualitätsstandards in Zukunft noch einzuhalten?

Wer sollte beteiligt werden?

In den Arbeitsgruppen sollten Akteure aus zuständigen Fachämtern der Gemeinden und Landkreise, Bürgermeister, Betreiber von Anlagen wie Wasser- und Abwasserzweckverbände und die untere Wasserbehörde beteiligt werden. Sinnvoll ist auch die Einbeziehung von Institutionen aus dem Bereich Wohnungswesen, wie kommunale und andere Wohnungsbaugesellschaften, der Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V. oder Mietervereine. Zudem ist denkbar, Banken oder Hochschulen mit einschlägigen Lehrstühlen einzubinden.

Wie geht man vor?

Die idealtypische Vorgehensweise der Regionalstrategie eignet sich nur in Teilen für die leitungsgebundenen Infrastrukturen. Von den methodischen Grundbausteinen können sinnvollerweise insbesondere die kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, Standorterhebungen, Anpassungsszenarien und Kostenbetrachtungen angewendet werden. Zudem kann mit (extern vergebenen) Fallstudien gearbeitet werden. Bei der Bearbeitung hat es sich bewährt, vor allem bei der Strategieentwicklung und den Szenarien eine Fokussierung auf beispielhafte Standorte vorzunehmen. Dabei sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar.

Für zwei (oder mehr) Gemeinden sind unterschiedliche Strategien, ein Konzentrationsmodell (Erweiterung des Abwassereinzugsbereichs) und ein Dezentralisierungsmodell zu betrachten, verbunden mit Modellrechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen.

Es sind aber auch Gesamtschauen des jeweiligen Landkreises denkbar, z. B. hinsichtlich der zukünftigen Herausforderungen für die Wasserentsorgung. Dabei können neben den Standorten der öffentlichen Kläranlagen deren Einzugsbereiche, die Einwohnerwerte/ Auslegung der Anlage, das Baujahr, der Verfahrenstyp oder der Sauerstoff-Nährstoff-Bedarf der letzten zwei Jahre erhoben werden.

Auch kann wie im Spessart eine zusammenfassende Bestandsanalyse über die Infrastrukturanlagen in der Modellregion und die jeweiligen kommunalen Preismodelle der Wasserver- und Abwasserentsorgung durchgeführt werden. Hierzu bieten sich bspw. Befragungen bei der unteren Wasserbehörde, bei Gemeindeverwaltungen oder bei für die Wasserver- und Abwasserentsorgung zuständigen Unternehmen an. Weitere Datenquellen waren in diesem Fall die ausgewerteten Eigenkontrollberichte 2011, der Frisch- und Abwassermonitor für Hessen 2005 bis 2012 sowie die Gebührenspiegel der Kommunen. Die Standorte der Kläranlagen können geolokalisiert und kartografisch aufbereitet werden. Je Gemeinde kann dann z. B. die Länge der Kanäle oder die Entwicklung der Preise für die Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung erarbeitet werden. In einem zweiten Schritt kann eine Projektion mit den zu erwartenden demografischen Veränderungen unter Rückgriff auf die Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung stattfinden.

Darauf aufbauend können verschiedene modellhafte Berechnungen und Trendszenarien durchgeführt werden, wie z. B. die Entwicklung der Kanalmeter je Einwohner heute bis 2030, die Entwicklung der Auslastung der Kläranlagen heute bis 2030 oder die Entwicklung der Wasserver- und Abwasserentsorgungspreise je m³ in Abhängigkeit vom demografischen Wandel (z. B. Kostensteigerungen, Entwicklung von Auslastungsgraden).

Im Bereich der Abwasserentsorgung wurden in den Landkreisen Uckermark, Hersfeld-Rotenburg und Vogelsbergkreis verschiedene Anpassungsoptionen wie semi- und dezentrale Strukturen, der punktuelle Rückzug aus der Fläche, die Flexibilisierung von Standards oder die Konzentration und Dezentralisierung konkreter Standorte mithilfe von Szenarien verglichen.

In einem aus den Erkenntnissen der hessischen Modellregionen entstandenen Leitfaden wird ein idealtypischer Ablauf zur stufenweisen Bearbeitung des Themas vorgestellt:

- 1) Bestandsaufnahmen aus Sicht des Städtebaus (Siedlungs-, Nutzungs- und Bevölkerungsstruktur) sowie aus Sicht der Siedlungswasserwirtschaft (z. B. Abwasserarten und -mengen, Zustand Kanalnetz, Abwasserbehandlungsanlagen)
- 2) Datenanalyse
- 3) Projektionsmodelle Städtebau/ Siedlungswasserwirtschaft, Szenarien (Anpassung, Rückbau etc.)
- 4) Abgleich Projektionsmodelle Städtebau/ Siedlungswasserwirtschaft anhand von verschiedenen Kriterien
- 5) Mindestkriterium „Sicherstellung der Anforderungen des Gewässerschutzes“
- 6) Feststellung der größten Übereinstimmung
- 7) Entwicklungsmodell (bausteinartiges Entwicklungskonzept zur Anpassung der Abwasserinfrastruktur an den erwarteten Bevölkerungsrückgang in der untersuchten Gemeinde)
- 8) Maßnahmenkataloge (fachspezifisch aus Sicht Städtebau/ Siedlungswasserwirtschaft zur Umsetzung des Konzepts)

Handlungsansätze, Handlungsmöglichkeiten, Gute Beispiele

Die Handlungsempfehlungen der Modellregionen richten sich einerseits an die regionalen Akteure und Kommunen,

andererseits auch an die gesetzgebende Ebene, also Land, Bund oder EU.

Generell soll ein Problembewusstsein bei Politik und Bevölkerung aufgebaut bzw. geschärft werden. Zudem sollten die durch lange Vertragslaufzeiten und sehr lange Abschreibungszeiträume bedingten, nur in größeren Zeiträumen auftretenden Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene frühzeitig erkannt und entsprechend ausgenutzt werden. Eine prinzipielle Lösung der Dezentralisierung oder Zentralisierung, bspw. von Kläranlagen in ländlich geprägten Räumen, kann es aus Sicht der Modellregionen nicht geben. Die jeweils beste Lösung ist immer von den lokalen Voraussetzungen und Randbedingungen abhängig. Jeder Einzelfall muss sorgfältig rechtlich und wirtschaftlich geprüft werden. Mögliche Anpassungen der Wasser- bzw. Abwasserinfrastruktur bestehen im Bereich von interkommunalen bzw. interinstitutionellen Kooperationen oder kleinteiligen Lösungen.

Beim Kooperationsansatz, der bspw. die Gründung einer oder mehrerer Arbeitsgemeinschaften oder den Zusammenschluss zu größeren Abwasserverbänden bedeutet, kann unterschieden werden zwischen:

- » Prüfung aller Standorte mit Modernisierungstau oder Investitionsbedarf auf ein mögliches Konzentrationsmodell mit Nachbarkommunen,
- » Kommunen mit größeren Anlagen und entsprechendem Personalbestand können ihre Kompetenzen und Dienstleistungen Nachbarkommunen anbieten, z. B. die Überwachung und Unterhaltung von Kläranlagen oder der informelle Austausch und Wissenstransfer der Akteure.

Kleinteilige Lösungen bedeuten z. B. das Abkoppeln von Ortsteilen mit geringem Abwasseranfall und den Aufbau von gemeindlich verwalteten Kleinkläranlagen. Hier muss geprüft werden, auf welche Gemeinden und Ortsteile diese Lösungen übertragen werden kann. Überall dort, wo Haushalte noch nicht an zentrale Abwasserentsorgungssysteme angeschlossen sind, könnte geprüft werden, ob ein Anschluss überhaupt sinnvoll ist. In den ländlichen und sogenannten demografischen Entleerungsräumen sollte bei Infrastrukturplanungen ein Demografiecheck mit dem Ziel vorgenommen werden, die Logik des Anschluss- und

	Variante A	Variante B	Variante C	Variante D	Variante E
Kriterium					
Erhalt Ortsidentität	1	2	1	2	2
Berücksichtigung Denkmalbereiche	1	1	1	2	2
Berücksichtigung Gebäudezustand	-2	2	2	1	2
Erhalt Nachbarschaften	-2	1	1	2	1
Erhalt Mindesteinwohnerzahl	-2	2	2	2	2
Möglichkeit der Eigenentwicklung	-2	2	2	2	2
Abgleich Bevölkerungsentwicklung	-2	2	0	-1	-2
Verbesserung Gewässerschutz	2	2	2	-2	-2
Verbesserung städtebaul. Dichte	2	1	1	1	-2
Wertung	-4	15	12	9	5

Abb. 28: Beispiel einer Nutzungswertanalyse städtebaulicher Varianten als Abwägungsgrundlage für die geplante Entwicklung eines Ortes; Quelle: Leitfaden „Strategien zur Anpassung der Abwasserinfrastruktur bei rückläufigen Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum“ im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) im Vogelsbergkreis, Langfassung (Peter Jahnen, Ulf Theilen / Technische Hochschule Mittelhessen, TransMIT-GmbH). S. 100

> zeichnerische Darstellung von fünf alternativen Szenarien, Auflistung von Entscheidungskriterien, Bewertung der einzelnen Kriterien, Bewertung der Szenarien (ohne Gewichtung der Kriterien).

Benutzungszwangs umzukehren, indem für jeden noch nicht erschlossenen Haushalt zunächst dezentrale Optionen überprüft werden.

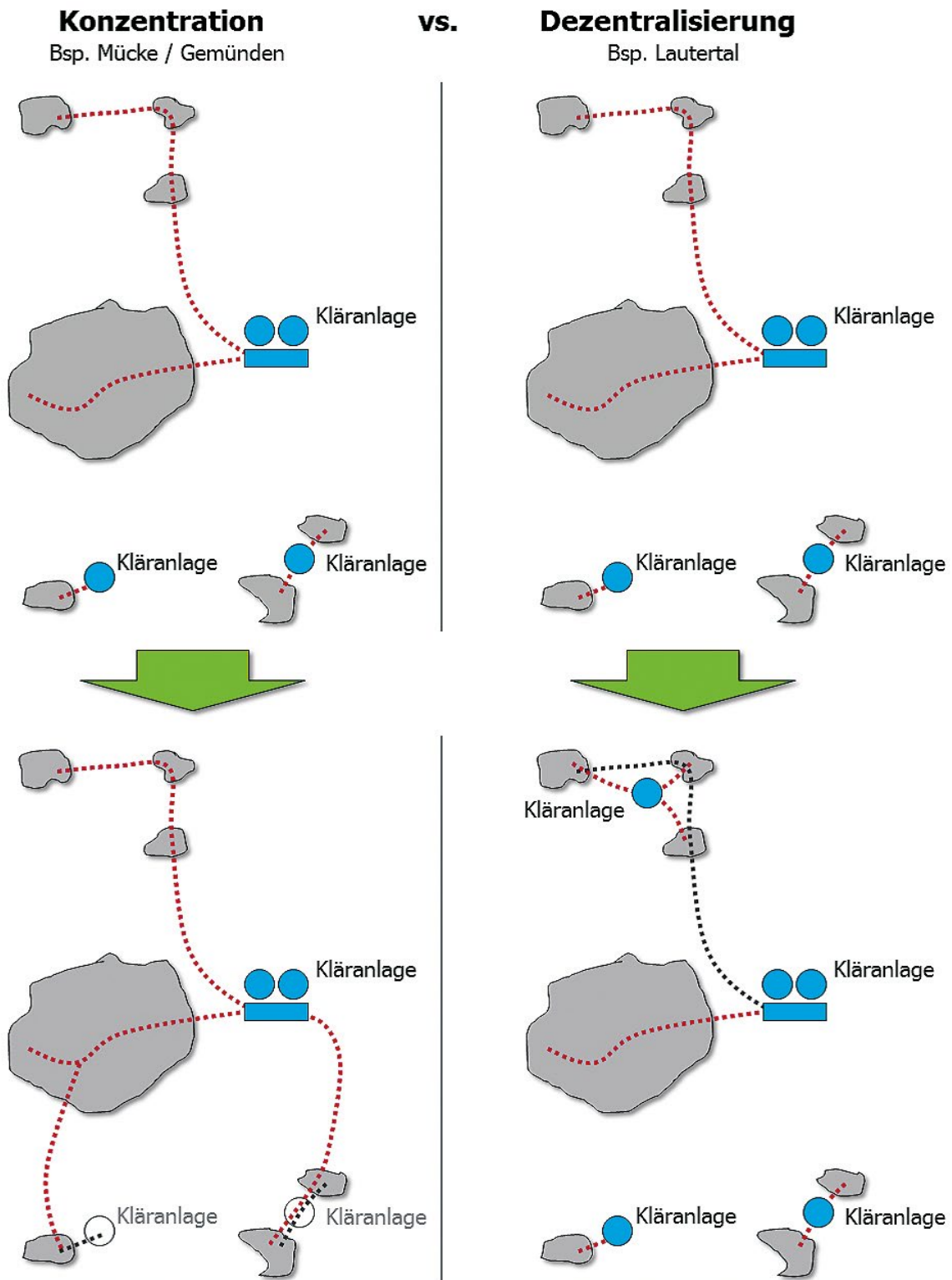
Mögliche Modelle sind:

- » dezentrales Trennsystem mit dezentraler Versickerung von Regenwasser und dezentralen Kläranlagen (Kleinkläranlagen < 50 Ew. und kleine Kläranlagen > 50 Ew.)
- » „Neuartiges Sanitärsystem“ (NASS) in einem Teilortsbereich mit 2-Stoffstromtrennung
- » Gruppenlösungen, d. h. eine gemeinsame Kleinkläranlage verschiedener Nachbarn. Dabei könnte der Ansatz „zentraler Betrieb dezentraler Anlagen“ z. B. durch einen Dritten wie den Abwasserzweckverband verfolgt werden (Bsp. Treptitz)

Eine weitere Möglichkeit wäre die Nutzung von Synergien mit dem Energiebereich. So könnten Potenziale der Energieerzeugung mittels Energiecheck (z. B. Abwärmenutzung, Faulgasverwertung) der Kläranlagenstandorte überprüft und wenn möglich genutzt werden. Allerdings sind diese häufig auch mit hohen Investitionskosten verbunden, so dass solche Lösungen vor dem Hintergrund sich möglicherweise ändernder gesetzlicher Rahmenbedingungen (z. B. Novellierung EEG) abgewogen werden müssen.

Hemmnisse, Stolpersteine, Standards

Einem strategisch weit gefassten und hinsichtlich des demografischen Wandels angesichts technischer und ökonomischer Gründe sinnvollen Systemwechsel von zentral hin zu dezentral stehen verschiedene Hemmnisse entgegen. So grenzt der Anschluss- und Benutzungszwang die Möglichkeiten alternativer Entsorgungsvarianten wie private Kleinkläranlage oder Sickergruben weitgehend ein. Im Falle eines Neuanschlusses bei Neuausweisung von Wohngebieten besteht dieses Problem nicht. Hier könnte eine eigenverantwortliche Entsorgung als Bedingung für eine Baugenehmigung vorausgesetzt werden. Hier könnten auch innovative Systeme wie Trennabwassersysteme bevorzugt eingerichtet werden. Zudem stehen die hohen getätigten Investitionen in die Abwasserinfrastruktur (Leitungen und Anlagen) einem kurzfristigen Systemwechsel entgegen, da diese oft noch nicht abgeschrieben sind.



Quelle: eigene Darstellung

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Abb. 29: Abstrahierte Darstellung der beiden Anpassungsszenarien; Quelle: Regionalstrategie Vogelsbergkreis (GGR), S. 10

Materialien

„Strategien zur Anpassung der Abwasserinfrastruktur bei rückläufigen Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum“ im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) im Vogelsbergkreis. Leitfaden. Hrsg. vom Regierungspräsidium Hessen (2014): Download unter: www.lautertal-vogelsberg.de/fileadmin/uploads/pdf/2014-11-30-Leitfaden.pdf

- » Anlage zum Leitfaden: Alternativen der Abwasserentsorgung am Beispiel der Ortsteile Dirlammen und Eichelhain der Gemeinde Lautertal (Vogelsberg)
- » Konkretes Beispiel der im Leitfaden beschriebenen Methodik, mit ausführlichen Berechnungen

Demografischer Wandel. Zukunftsfähige Abwasserkonzepte. Hrsg. vom DWA Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (2014)

Praxisforum Abwasser der Servicestelle Vitale Orte 2030 (Hessen). Informationen unter: http://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisform_Abwasser.html

Leitfaden zur Modernisierung von Abwasserinfrastrukturen in ländlichen Räumen. Hrsg. vom Landkreis Hersfeld-Rotenburg (2013). Download unter: www.hef-rof.de/images/demographie/2013-Leitfaden-Demographischer-Wandel.pdf

Nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr

Ein hohes Schutzniveau auch in der Fläche sichern!

„Wehe, es brennt“, „Brände bitte nur samstags“, „Viele Feuerwehren im Kreis sind bisher für Katastropheneinsätze in Biogasanlagen nicht genügend gerüstet“. Die Überschriften von so unterschiedlichen Publikationen wie SpiegelOnline, Behördenspiegel oder Nordkurier bringen es auf den Punkt: In ländlichen Räumen sind die Gemeinden als Träger der Freiwilligen Feuerwehren zunehmend damit überfordert, den flächendeckenden Brandschutz abzuschließen. Bereits heute geht es vielerorts ohne eine funktionierende Nachbarschaftshilfe nicht mehr. Das so genannte „Rendezvous-Prinzip“ wird seit Jahren angewendet: Verschiedene Wehren werden gleichzeitig alarmiert und deren Angehörige schließen sich am Einsatzort zusammen, um die notwendige Mindestmannschaftszahl zu gewährleisten.

Die Aufstellung, Ausrüstung und Unterhaltung einer den örtlichen Verhältnissen angepassten leistungsfähigen Feuerwehr ist Pflichtaufgabe der Gemeinden. Die Landkreise haben koordinierende Funktionen und betreiben eine Leitstelle. Angesichts der genannten Probleme nimmt diese koordinierende Funktion an Bedeutung zu, auch weil der Schutz der Bevölkerung sowie öffentlicher und privater Einrichtungen eine notwendige Bedingung für die weitere regionale Wirtschaftsentwicklung und die Lebensqualität von Einheimischen und potenziellen Zuwanderern darstellt. Landkreise sollten sich also mit der Thematik auseinandersetzen!

Was sind die Herausforderungen?

Der abwehrende Brandschutz wird in den ländlichen Regionen nahezu ausschließlich von Freiwilligen Feuerwehren und damit durch Ehrenamtliche sichergestellt. Die Hauptprobleme liegen in drohenden oder schon bestehenden Schwierigkeiten bei der Sicherung der Tageseinsatzbereitschaft vieler Wehren. Viele Feuerwehrangehörige können tagsüber aus beruflichen Gründen nicht am Wohnort eingesetzt werden. Der demografische Wandel verstärkt das Problem noch, insbesondere in den kleinen Orten im ländlichen Raum. Schon heute beklagen die Freiwilligen Feuerwehren einen Mitglieder-mangel. In den nächsten Jahren werden verstärkt Feuerwehrmitglieder aus Altersgründen aus den aktiven Abteilungen ausscheiden.

Gleichzeitig reichen die Übergangsquoten aus den Jugendfeuerwehren nicht aus, dies angemessen zu kompensieren. Zudem besteht eine Herausforderung darin, die aus den Jugendabteilungen übernommenen Personen mittelfristig zu halten. Die Mitgliederzahlen in den aktiven Abteilungen werden bspw. in der Region Stettiner Haff um etwa ein Drittel bis 2025 sinken.

Hinzu kommt, dass die Anforderungen an die Ausbildung immer komplexer werden, so dass vielerorts die entsprechend ausgebildeten Personen fehlen, um die notwendigen Einsatztruppen zu bilden.

Viele Feuerwehrkameraden sind aus persönlichen oder aus Gründen des Ausbildungsniveaus nicht in der Lage, als Atemschutzgeräteträger oder Maschinist eingesetzt zu werden. Die Probleme sind in ähnlichem Ausmaß in allen ländlichen Regionen akut.

Die Situation der Freiwilligen Feuerwehren hat unmittelbare Auswirkungen auf die Situation im Katastrophenschutz. Modellrechnungen zum Analysefall „Gefahrgutunfall“ zeigen, dass auch im Katastrophenschutz angestrebte Eintreffzeiten der notwendigen Einheiten nicht überall in der Modellregion Stettiner Haff erreicht werden können. Es kann sich daher anbieten, die Infrastrukturbereiche Brandschutz und Katastrophenschutz gemeinsam in einer Arbeitsgruppe zu untersuchen. Allerdings konzentrierten sich die Modellregionen auf das Thema Brandschutz.

Was soll erreicht werden?

Den zuständigen Fachleuten in den Feuerwehren und in den Kreisverwaltungen sowie in den Gemeinden ist das Problem durchaus bewusst, sie haben tagtäglich damit zu tun. Bei Politik und Öffentlichkeit sowie in der Verwaltung außerhalb der zuständigen Fachgebiete steht das Thema jedoch bisher nur selten im Fokus.

Ein wichtiger Schritt ist daher die Sensibilisierung der Kommunalpolitik für die aktuellen Herausforderungen. Im Rahmen einer Regionalstrategie zu diesem Thema können flächendeckende Analysen, die visuelle Aufbereitung z. B.

in Form von kartographischen Darstellungen, sowie Lösungsvarianten erarbeitet werden. Die Ergebnisse können beispielsweise über Informationsveranstaltungen mit dem Landrat und der Leitungsebene der Kreisverwaltungen in die kreisliche Debatte und über Bürgermeisterdienstberatungen in die einzelkommunale Debatte eingespeist werden. Gleichzeitig sollten die Ergebnisse in den Organisationsstrukturen der Feuerwehren auf Gemeinde- bzw. Kreisebene diskutiert werden.

Was ist zu tun?

Um geeignete Ergebnisse zu erreichen, sollte zunächst die regionale Problemlage detailliert und differenziert beschrieben werden.

Status-quo-Analyse Brandschutz

Für die Bearbeitung ist es in einem ersten Schritt notwendig, ein entsprechendes analytisches Modell zu entwickeln und die dafür notwendigen Daten zu erheben und aufzubereiten:

- » Standorte der Freiwilligen Feuerwehren (im Kreis plus Standorte in angrenzenden Kreisen),

- » Materielle Ausstattung an den Standorten (Fahrzeuge, Atemschutzgeräte etc.),
- » Aktuelle Mitgliederzahlen (absolut, tatsächlich tagsüber verfügbar),
- » Personelle Ausstattung und Qualifizierungsniveau der Feuerwehrmitglieder (z. B. Maschinisten, Atemschutzgeräteträger),
- » Altersstruktur der Feuerwehrangehörigen (nach Altersklassen),
- » Einsatzbereitschaft (Ausrückzeit, Ausrückstärke) auf der Ebene der einzelnen Standorte und in Abhängigkeit der Einsatzperiode Tag (6 – 18 Uhr), Nacht (18 – 6 Uhr), Wochenende (Samstag, Sonntag, Feiertag),
- » Fahrtzeit zwischen allen Feuerwehrstandorten und allen Siedlungsbereichen in der Modellregion,
- » Einsatzstatistiken (Einsatzzeiten, Tageseinsätze).

Zur Datenerhebung bietet sich eine Befragung bei den einzelnen Wehren an. Diese kann durch die zuständige Verwaltungseinheit des Landkreises mit Unterstützung der einzelnen Wehrführer selbst oder durch einschlägige Planungsbüros durchgeführt werden. In manchen Bundes-

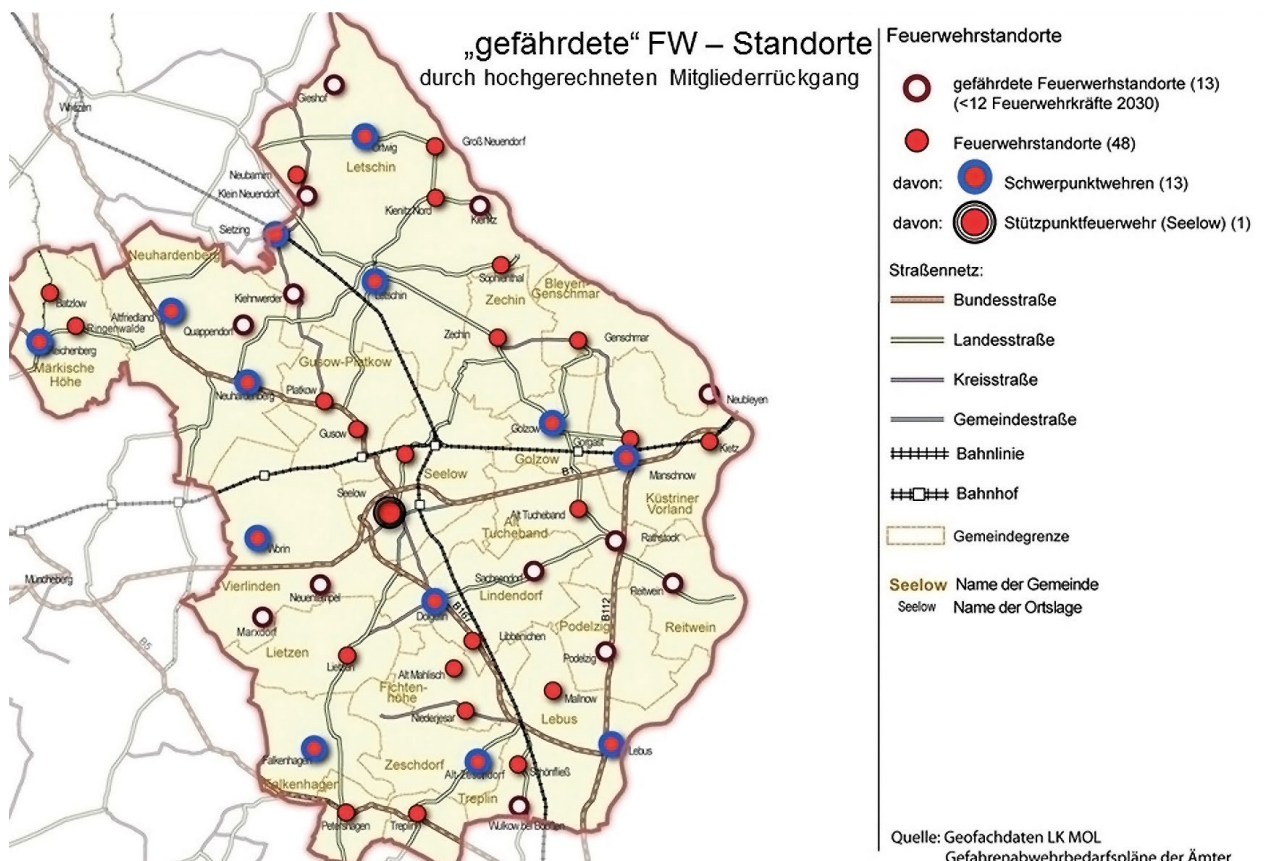


Abb. 30: Gefährdete Feuerwehrstandorte in der Oderlandregion; Quelle: Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Oderlandregion (Büro für Stadtplanung, -forschung und -erneuerung (PFE)), S. 34

ländern wie Hessen oder Schleswig-Holstein sind Brandschutz- oder Feuerwehrbedarfsplanungen, Gefahren- und Risikoanalysen von den Gemeinden aufzustellen, die i. d. R. die entsprechenden Informationen enthalten.

Anhand dieser Informationen kann nun in Verknüpfung mit den kleinräumigen Bevölkerungsprognosen zum einen ermittelt werden, wie gefährdet die einzelnen Standorte sind. Zum anderen kann in Verbindung mit Erreichbarkeitsmodellen das regionale Schutzniveau ermittelt werden, d. h. welcher Siedlungsbereich bzw. welche Anzahl an Menschen innerhalb welcher Eintreffzeiten durch eine für einen bestimmten Einsatzfall personell und materiell ausgestattete Feuerweereinheit erreicht wird. Um den Gefährdungsgrad der Standorte zu bewerten, muss die Mindestzahl an verfügbaren Einsatzkräften durch die Modellregion bestimmt werden. In der Oderlandregion sollte pro Standort mindestens eine doppelt besetzte Staffel zur Verfügung stehen, was zwölf Einsatzkräften mit unterschiedlichen Qualifikationen entspricht.

Damit das regionale Schutzniveau abgebildet werden kann, ist es notwendig zu bestimmen, welche Funktionsstärke die Feuerweereinheit haben soll und welche Eintreffzeit als Maßstab angelegt wird. Die Standards für die notwendige Funktionsstärke und für die Hilfsfristen variieren jedoch je nach Bundesland. In den Modellregionen wurden diese Werte durch die jeweilige Arbeitsgruppe bestimmt, die dafür die landesspezifischen gesetzlichen Hilfsfristen heranzogen bzw. sich an Werten aus der bundesweiten fachlichen Debatte orientierten.

Kriterien des Schutzniveaus

Funktionsstärke: In den Qualitätskriterien der Arbeitsgemeinschaft der Berufsfeuerwehren (AGBF) wird eine Funktionsstärke von zehn Feuerwehrangehörigen für den Ersteinsatz bestimmt. In der Modellregion Stettiner Haff wurde dagegen festgelegt, die Eintreffzeiten für die Feuerweereinheit „Staffel“ zu berechnen. Diese stellt nach Feuerwehrdienstvorschrift 3 eine für den Einsatz zur Bekämpfung eines Haus- oder Wohnungsbrandes mit Menschenrettung („kritischer Wohnungsbrand“) geeignete Einheit für die Menschenrettung im so genannten Innenangriff dar. Es ist die kleinstmögliche. Sie setzt sich aus sechs Feuerwehrangehörigen zusammen, von denen mindestens vier ausgebildete Atemschutzgeräteträger sind

(Angriffs- und Wassertrupp). In der Modellregion Oberes Elbtal wurden für die Modellrechnungen die Vorgaben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMI) einer am Brandort vorgesehenen Einsatzstärke von neun Feuerwehrleuten nach 13 Minuten und weiteren sechs Feuerwehrleuten nach 17 Minuten herangezogen.

Eintreffzeit: Nicht in allen Bundesländern sind Hilfsfristen und damit Eintreffzeiten für die Freiwilligen Feuerwehren gesetzlich vorgeschrieben. Die Arbeitsgruppe in der Modellregion Stettiner Haff setzte daher als Maßstab für ein angemessenes Schutzniveau der Bevölkerung fest, dass die Eintreffzeit der Freiwilligen Feuerwehren, also das Erreichen eines „Ortes“ durch eine Staffel nach Brandausbruch, 13 bzw. 17 Minuten betragen sollte. Dieser Wert beruht auf wissenschaftlich fundierten Empfehlungen der AGBF.

Entscheidende Parameter

beim Einsatzfall „kritischer Wohnungsbrand“

- » 13 Minuten = die Erträglichkeitsgrenze für eine Person im Brandrauch
- » 17 Minuten = Reanimationsgrenze für eine Person im Brandrauch
- » 18-20 Minuten = mit einem Flashover ist zu rechnen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach AGBF

Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Um den erkannten Problemlagen zu begegnen, wurden in den Modellregionen eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten und -strategien diskutiert und teilweise bereits umgesetzt. Diese beziehen sich auf die verschiedenen Ebenen wie Feuerwehr, Gemeinde, Landkreis oder Land. Sie können nach Albrecht (2015) zu vier Handlungsfeldern zusammengefasst werden:

- » Personal- und Nachwuchssicherung und -gewinnung,
- » Sicherung der Tagesalarmbereitschaft,
- » Optimierung der Einsatzorganisation sowie
- » Optimierung des Selbstschutzes und der Eigenverantwortung,
- » Sicherung und Gewinnung von Personal und Nachwuchs,
- » gezielte Werbung von aktiven Mitgliedern in allen

- Altersgruppen im Zusammenspiel von lokaler Politik, Verwaltung und ortsansässigen Betrieben,
- » Plakat- und Werbekampagnen,
 - » Erhöhung der Übernahmequote aus der Jugendfeuerwehr durch Steigerung der Attraktivität des aktiven Dienstes,
 - » Verbesserungen der Anreizstrukturen für ehrenamtliches Engagement (Steuererleichterungen, Rentenpunkte, Ausbildungskredit etc.),
 - » Öffentliche Würdigung des Ehrenamtes,
 - » Verlängerung der Dienstzeit in den aktiven Abteilungen, Anpassung der Altersgrenzen in Brandschutzgesetzen und
 - » Attraktivitätssteigerung der, und durch, Jugendarbeit.

Sicherung der Tagesalarmbereitschaft

- » Festlegung von Schwerpunkt- bzw. Stützpunktwehren und entsprechende Konzentration der Mittel auf diese Standorte,
- » Einsatz nebenamtlicher bzw. hauptamtlicher Kräfte

- zur Unterstützung der Freiwilligen Einsatzkräfte in personell schwach besetzten Einsatzperioden an den Standorten der Schwerpunkt- bzw. Stützpunktwehren,
- » Bildung von gemeinsamen Stadt-Umland-Pools von für den Einsatz im Katastrophenschutz ausgebildeten Hauptamtlichen,
 - » Einführung von Teilzeitfeuerwehren,
 - » Professionalisierung der derzeit aktiven Einsatzkräfte durch Qualifizierung,
 - » Einbindung einpendelnder Feuerwehrangehöriger, Doppelmitgliedschaften,
 - » Verpflichtung/ Qualifizierung von Beschäftigten in kommunalen Betrieben bzw. öffentlichen Einrichtungen,
 - » Erleichterung bei Feuerwehrführerschein.

Optimierung der Einsatzorganisation

- » Stärkung der einsatzbezogenen gegenüber der standortbezogenen Einsatzplanung,
- » Optimierung der Alarm- und Ausrückeordnungen,

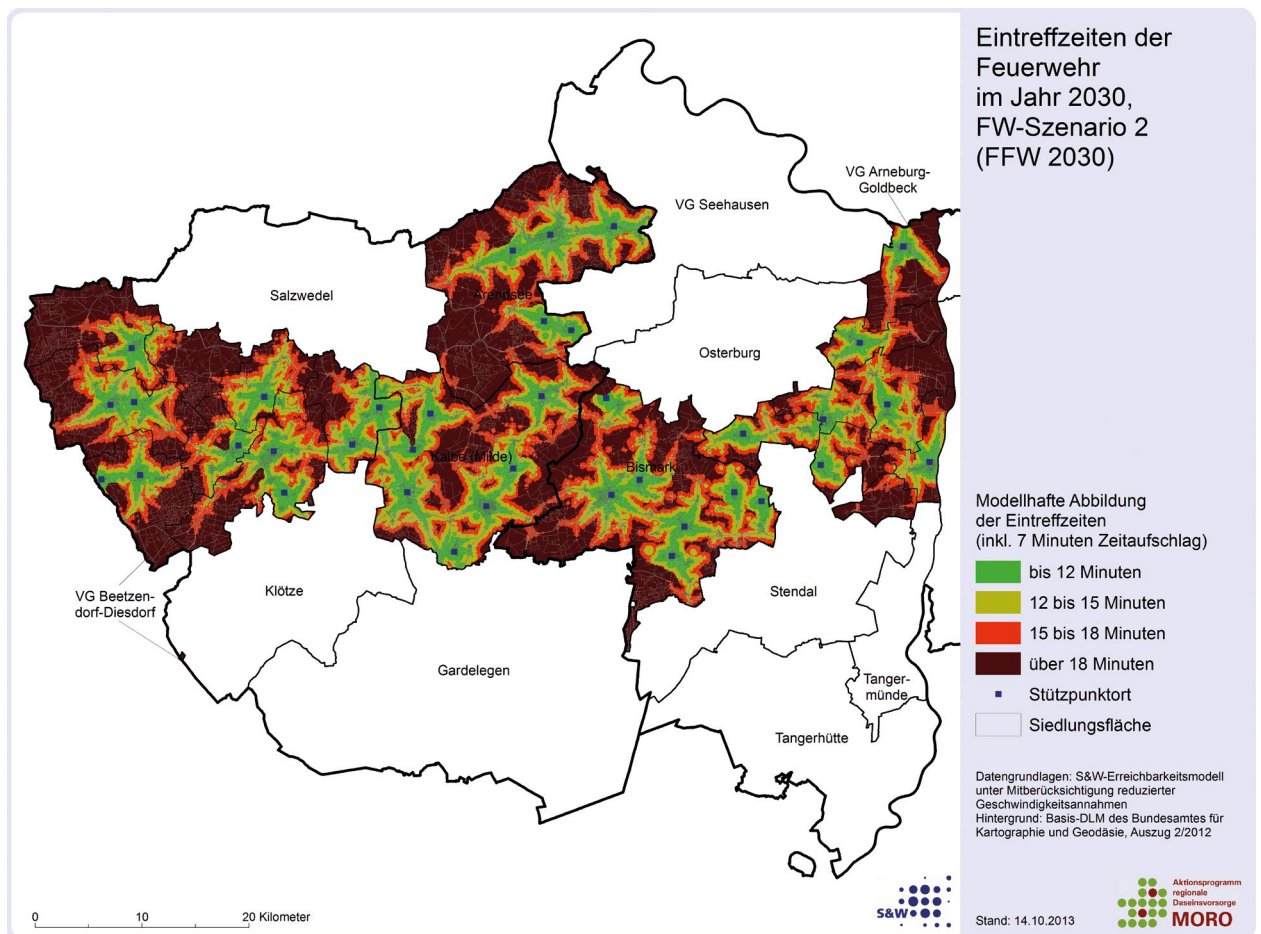


Abb. 31: Eintreffzeit am Einsatzort innerhalb von 12 Minuten ab Alarmierung in ausgewählten Einheits- und Verbandsgemeinden der Altmark im Jahr 2030; Quelle: Strategiepapier „Regionale Daseinsvorsorge für die Altmark im Jahr 2030“ (S&W), S. 37

- » Abgestimmtes Alarmierungshandeln,
- » Optimierung des Rendezvous-Verfahrens (Angleichung Fahrzeugbestand, Vereinheitlichung von Ausrüstung und Taktik, gemeinsame Aus- und Weiterbildung),
- » Ausweitung interkommunaler Kooperationen
 - » Interkommunale, regionale Gefahrenabwehrbedarfsplanung bzw. Brandschutzbedarfsplanung,
 - » Gemeinsamer Ausbildungspool,
 - » Gemeinsame Beschaffungsstrategien, Abstimmung größerer Investitionen,
- » Verbindliche Unterstützungsstrukturen (z. B. gemeindeübergreifende Zweckvereine),
- » Einführung von Technik mit Rückmeldeoption.

Stärkung des Selbstschutzes und der Eigenverantwortung

- » Verpflichtender Einsatz von Rauchwarnmeldern,
- » Vorhalteverpflichtung für Feuerlöscher auch in Privathaushalten,
- » Vermittlung von Grundfertigkeiten (z. B. im Rahmen der Führerscheinausbildung),
- » Brandschutzerziehung an allgemeinbildenden Schulen (z. B. Ganztagesbereich) und Kitas.

Es besteht ein breiter Spielraum zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen. Vorhandene Standards stellen im Prinzip keine Hemmnisse dar. Diese liegen eher im Bereich der konkreten Umsetzung und Finanzierung.

Szenarien

Anhand der diskutierten Handlungsmöglichkeiten wurden durch die Arbeitsgruppenmitglieder Szenarien formuliert, die durch die Begleitforschung hinsichtlich Kosten und Effizienz verglichen wurden. Dieser Schritt kann als „Spielwiese“ genutzt werden, in dem auch solche Lösungsansätze betrachtet werden, die heute noch ungewöhnlich oder unter den gegebenen (gesetzlichen) Rahmenbedingungen als nicht realisierbar erscheinen, aber eine Sicherung und Verbesserung des regionalen Schutzniveaus versprechen. In der Modellregion Stettiner Haff wurde bspw. ein Zubringerhelikopter in die Überlegungen miteinbezogen.

Unterstützt durch Modellrechnungen wurden die Szenarien dann gemeinsam bewertet. Neben den Wirkungen auf das regionale Schutzniveau wurden dafür die Kosten für die einzelnen Szenarien herangezogen. Berücksichtigt werden sollten jeweils alle Kosten, die aus den Annahmen des jeweiligen Szenarios entstehen. Dies betrifft:

- » Fahrzeuge (und ggf. Fluggeräte),
- » Sonstige einsatzrelevante technische Gerätschaften (z. B. Atemschutzgeräte),
- » Personalkosten für hauptamtliche Kräfte,
- » Ausbildungs- und Qualifizierungskosten.

Dadurch können die Kostenrelationen zwischen den einzelnen Szenarien und dem Status quo aufgezeigt und die politische und planerische Diskussion fundiert werden.

In der Modellregion Stettiner Haff zeigte sich, dass eine deutliche Verbesserung des regionalen Schutzniveaus nach den in der Arbeitsgruppe definierten Standards mit sehr hohen zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Beispielsweise sind die „effektivsten“ Szenarien wie „Einsatz hauptamtlicher Kräfte an den Standorten der Schwerpunkt- und Stützpunktwehren“ aufgrund der Personalkosten auch die kostenintensivsten. Aber auch einige der vergleichsweise kostengünstigeren Szenarien wie „Einsatz hauptamtlicher Kräfte nur an den Standorten der Schwerpunktfeuerwehren“ oder „Zubringerhelikopter ohne bzw. mit je zwei hauptamtlichen Kräften im Ausrückebereich“ bewirken deutliche Verbesserungen des Schutzniveaus. Dennoch sind damit natürlich immer noch Kosten in Millionenhöhe verbunden. Parallel zu dem Bemühen um kreative Lösungsansätze zur Verbesserung des Schutzniveaus bedarf es einer Sicherung der Einsatzbereitschaft an den bestehenden Standorten bzw. in der Region. Hierfür sind viele der oben genannten Handlungsmöglichkeiten geeignet. Besondere Potenziale liegen dabei in der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit und Abstimmung wie in der Oderlandregion.

Gutes Beispiel

Oderlandregion - Gemeinsames interkommunales Handeln Einstellung Feuerwehrkoordinator als gemeinsamer Ansprechpartner

Projekt „Gemeinsamer Ausbildungspool“

- » Optimierung der gemeinsamen Ausbildung
- » einheitliches Ausbildungsmaterial, gleiche Standards und gleiches Ausbildungsniveau
- » Konzentration der Ausbildung an sechs Standorten in der Region
- » einheitliche Unterlagen und technische Ausstattung

Projekt „Aufbau interkommunaler Managementstrukturen für den Brand- und Katastrophenschutz“

- » Erarbeitung einer interkommunalen Gefahrenabwehrbedarfsplanung
- » Interkommunale Abstimmung Investitionsbedarf
- » Gemeinsame Abstimmung Ausbildung
- » Abstimmung der Präventionsarbeit beginnend in Kitas/Schulen
- » Gemeinsame Abstimmung der Alarm- und Ausrückeordnungen
- » Sicherung der Tageseinsatzbereitschaft durch standortübergreifende Meldung sowie kommunalen Möglichkeiten (z. B. Kommunalarbeiter)
- » Aufbau eines interkommunalen Tauschlagers

Mehr auf: www.oderlandregion.de

Literatur

Beiträge zur Fachkonferenz Zukunft Brandschutz – Gestalten unter demographischen Bedingungen am 24. September 2015 in Seelow:

- » Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Herausforderungen und Handlungsansätze im Themenfeld abwehrender Brandschutz. Von: Albrecht, Martin. Download unter http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/03_ggr_zukunft-brandschutz_2015-09-24f.pdf
- » Interkommunale Gefahrenabwehrbedarfsplanung. Zukunft Brandschutz -Gestalten unter demographischen Bedingungen. Von: Bormann, David. Download unter: http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/04_b471_oderlandregion_konferenz_2015september24.pdf

Arbeitspapier „Zukunft Brandschutz“ der Feuerwehr Weißwasser (2013). Download unter: www.demografie.sachsen.de/download/Arbeitspapier_Regionalkonferenz.pdf

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Freiwillige Feuerwehren Sachsen 2020“ (2014). Download unter: http://feuerwehr.sachsen.de/download/feuerwehr/Abschlussbericht_der_AG_FF_Sachsen_2020.pdf

Publikationen aus den Begleitforschungen zum Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Projektassistenz Umsetzungsphase. Endbericht. BMVI-Online-Publikation 04/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_04_15.pdf

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. MORO Praxis 2/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c556

Regionale Daseinsvorsorge in Europa - Beispiele aus ländlichen Regionen. MORO PraxisHeft 3. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/MOROPraxis/2015/DL_MORO_Praxis_3_15.pdf

Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen Schwedens, Norditaliens, Österreichs und der Schweiz. BMVI-Online-Publikation 02/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_02_15.pdf

Kennzahlen in der Daseinsvorsorge. BMVI-Online-Publikation 01/2015. Hrsg. vom BMVI (2015). Download unter: http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_01_15.pdf

Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung und Erreichbarkeitsmodellierung im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge Abschlussergebnisse der Begleitforschung Zentrale Datendienste. Von: Schwarze, Björn und Spiekermann, Klaus (2014). Download unter: www.bbr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2011/Aktionsprogramm/ZentraleDatendienste/RegDas_Endbericht_Datendienste.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Regionalstrategien der Modellregionen

„Mehr als Zukunft. Gemeinsam gestalten. – Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Coburger Land“. Download unter: www.coburgerland-im-wandel.de/regionalstrategie-coburger-land/

Masterpläne „Pfleger“, „Generationenstätten“ und „Kommunikationsorte“ der Verbandsgemeinde Daun. Download unter: www.daun.de/wege/index.php/projektueberblick/moro-regionalstrategie-daseinsvorsorge

Regionalstrategie Landkreis Elbe-Elster: Anpassung der Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=4b06287d73678c62eb0500afdb886b1fefe329f4&file=fileadmin/files/pdf/Regionalstrategie_Elbe-Elster.pdf

Regionalstrategie zur Sicherung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge im Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=76aad06f7b4b93efbeaa70450bfd19e3a807a207&file=fileadmin/files/pdf/Regionalstrategie_Landkreis_Hersfeld_Rotenburg.pdf

Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Landkreis Merzig-Wadern - Politisches Beschlussdokument. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=addc5a3cc755d5275abb78edd26524ea3b5b75b6&file=fileadmin/files/pdf/Regionalstrategien/20140401_Politisches_Beschlussdokument.pdf

Regionalstrategie Mitte Niedersachsen. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=e3fba12b7969d65967265e3e090d21960c5edcb4&file=fileadmin/files/pdf/131129_Regionalstrategie-Daseinsvorsorge_Fi.pdf

Regionalstrategie Daseinsvorsorge Region Nordeifel. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=cdafee43f50864247f017f50b4787cf4f6a387d7&file=fileadmin/files/pdf/Nordeifel_Regionalstrategie_Daseinsvorsorge.pdf

Kreis Nordfriesland: Masterplan Daseinsvorsorge -Gemeinsam den Wandel gestalten.

Download unter: www.nordfriesland.de/Kreis-Verwaltung/Projekte-Initiativen/Masterplan-Daseinsvorsorge

Regionalstrategie Daseinsvorsorge der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge.

Download unter: www.rpv-elbtalosterz.de/index.php?id=234

Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Oderlandregion. Download unter: http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/moro_regionale_daseinsvorsorge_web1.pdf

Regionalstrategie Daseinsvorsorge Ostwürttemberg: Grenzüberschreitende Kooperation für die Region. Download unter: www.daseinsvorsorge-ostwuerttemberg.de/fileadmin/user_upload/daseinsvorsorge/Flyeretc/Ergebnisbroschuere_MORO_D_Ostwuerttemberg.pdf

Regionalstrategie Daseinsvorsorge Amt Peenetal/Loitz. Download unter: www.loitz.de/Buergerservice/Ortsrecht/Regionalstrategie_Amtssauschuss%2025.02.2014.pdf

Regionalstrategie für den Saale-Holzland-Kreis. Download unter: www.rag-sh.de/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=65

Regionalstrategie Daseinsvorsorge - Chance für Innovation, Kreis Schleswig-Flensburg.

Download unter: www.schleswig-flensburg.de/media/custom/146_8694_1.PDF?1390388501

Regionalstrategie Daseinsvorsorge SPESARTregional. Ergebnisbericht. Download unter: http://vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/de/Praxisforum_Daseinsvorsorge.html?file=files/Vital/downloads/praxisforen/kein_baecker_kein_arzt_kein_bus_was_tun/Endbericht%20SPESARTregional.pdf

Regionalstrategie Daseinsvorsorge Region Spreewalddreieck. Download unter: www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1452867549&hash=aa322fd48a508a7674f3d097001a2241f7223aa4&file=fileadmin/files/pdf/2014-02-26_Regionalstrategie_Daseinsvorsorge_Spreewalddreieck_Broschuere.pdf

Die nächsten 20 Jahre im Blick! Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Landkreis Trier-Saarburg.

Download unter: www.trier-saarburg.de/downloads/37/Regionalstrategie-Daseinsvorsorge-Trier-Saarburg.pdf

Zukunft Vulkan Vogelsberg: Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Modellvorhaben Regionalstrategie Daseinsvorsorge (MORO). Download unter: [www.vogelsbergkreis.de/Ansicht.1066.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=4350&cHash=728028ba61153e51b49502a7e651eaba](http://www.vogelsbergkreis.de/Ansicht.1066.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=4350&cHash=728028ba61153e51b49502a7e651eaba)

„Dem Wandel begegnen, die Zukunft gestalten.“ - Regionalstrategie Daseinsvorsorge Westmecklenburg. Download unter: www.westmecklenburg-schwerin.de/media//regionaler-planungsverband-westmecklenburg/absaetze/regionalstrategie-web.pdf

Masterplan Daseinsvorsorge Modellregion Stettiner Haff. Download unter: www.kreis-vg.de/media/custom/2164_212_1.PDF

Werra-Meissner-Kreis: Region schafft Zukunft. Ergebnisse aus dem Masterplan. Download unter: www.vfr-werra-meissner.de/Region%20schafft%20Zukunft%20-%20Masterplan%20M%C3%A4rz%202011.pdf

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Invalidenstraße 44, 10115 Berlin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31 – 37, 53179 Bonn

Ansprechpartner

Gudrun Schwarz (BMVI)
Michael Zarth (BBSR)

Autoren

Johann Kaether (Hochschule Neubrandenburg)
Prof. Dr. Peter Dehne (Hochschule Neubrandenburg)
Anja Neubauer (Hochschule Neubrandenburg)

Einige Textpassagen beruhen auf Inhalten der BMVI-Publikation „Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis“ (2011), bei der mit Texten beteiligt waren:

Martin Albrecht (Gertz Gutsche Rümenapp)
Axel Dosch (stadt.land.freunde.)
Dr. Michael Glatthaar (pro loco)
Dr. Jens Martin Gutsche (Gertz Gutsche Rümenapp)

Druck

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat Z32, Druckerei

Gestaltung und Satz

Anja Neubauer (Hochschule Neubrandenburg)
Johann Kaether (Hochschule Neubrandenburg)

Stand

April 2016

Fotonachweis

Titel: Hochschule Neubrandenburg, Göran Gnaudschun
S. 7, 11, 18, 43, 53: Hochschule Neubrandenburg
S. 46: Regionalverband Ostwürttemberg

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Bestellungen

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G30 – Recht und Modellvorhaben der Raumordnung, raumwirksame Fachpolitiken
ref-g30@bmvi.bund.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

