



Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Konzept und Inhalt

Martina Kocks
Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Teile dieser Broschüre stützen sich auf den Endbericht des Modellvorhabens „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen in den neuen Ländern“ (veröffentlicht in der BBR-Schriftenreihe Werkstatt: Praxis 38/2005; Auftragnehmer: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Bearbeitung: Bärbel Winkler-Kühlken, Thomas Thrun)

Redaktion

Adelheid Joswig-Erling

Graphische Gestaltung

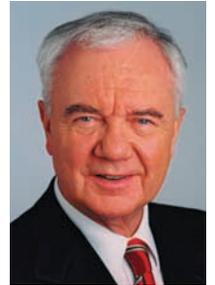
Art Direction Marie Fenske, Leichlingen

Druck

DCM Meckenheim

Berlin/Bonn 2005

Vorwort



In Deutschland vollzieht sich wie in vielen anderen europäischen Ländern ein tief greifender gesellschaftlicher Wandel: Die Bevölkerung nimmt ab und es gibt immer mehr ältere und immer weniger junge Menschen. Die Regionen und Kommunen sind davon unterschiedlich betroffen. Bereits heute erleben Menschen in schrumpfenden Räumen, was anderen Regionen erst noch bevorsteht: Die Zahl der Geburten ist gering, die Jungen ziehen weg und der Anteil älterer Menschen wächst. Damit ändert sich das gesamte soziale und kulturelle Umfeld. Öffentliche Einrichtungen und private Dienstleistungen sind gefährdet.

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge an die geringere Bevölkerung und ihre veränderte Zusammensetzung anzupassen, ist Aufgabe der Politik und aller gesellschaftlichen Akteure. Dies ist notwendig, um die Regionen für die Zukunft stark zu machen und den Bürgerinnen und Bürgern eine Versorgung anzubieten, die in Umfang und Qualität stimmt und finanzierbar bleibt. Aus diesem Grund hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) den Bund gebeten, die bisher vorliegenden Ergebnisse zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Bundesregierung unterstützt Anpassungskonzepte mit ihrem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“. In derzeit neun Modellregionen werden Konzepte für ein neues, z. T. kleineres, aber hochwertiges, an die Bevölkerungsentwicklung angepasstes Infrastrukturangebot entwickelt. Die lokalen Akteure bringen dabei viel Eigeninitiative ein. Es gibt Veranstaltungen, die das Problembewusstsein in der Öffentlichkeit stärken. Es werden Netzwerke gebildet und Zielvorstellungen erarbeitet. Oft müssen lokale Wünsche und Interessen zugunsten einer stärkeren regionalen Entwicklung zurückstehen. Denn es sind Angebote und zukünftiger Bedarf abzustimmen, günstige Standorte auszuwählen und neue, flexiblere Angebotsformen für weniger Leute zu entwickeln. Die Broschüre stellt hierzu viele gute Beispiele aus den Modellregionen vor. Sie gibt Anregungen zur Nachahmung und zeigt, wie Bund und Länder die Regionen beim Umbau ihrer Infrastruktur unterstützen können.

Wir stehen erst am Anfang einer neu orientierten Infrastrukturplanung. Einen Königsweg gibt es nicht. Aber mit viel Engagement seitens der Raumordnung, der Fach- und Regionalplanungen und der vielen kleinen regionalen Initiativen wird uns der Wandel gelingen.

Dr. Manfred Stolpe
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Inhalt

1

Herausforderungen des demographischen Wandels für die Raumentwicklung
Die Fakten sowie Aufgaben, Ziele und Handlungsgrundsätze für die Raumordnung Seite 6

2

Modellvorhaben der Raumordnung als Instrument zur Lösungssuche
Das Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) unterstützt Regionen und Kommunen bei der Entwicklung und Erprobung innovativer Handlungsansätze Seite 14

3

Raumordnerischer Handlungsbedarf in Bund und Ländern Fünf Aufgabenschwerpunkte für die Raumordnung in Bund und Ländern zur Bewältigung des demographischen Wandels Seite 20

4

Handlungsansätze für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang
Sektorale und integrierte Projekte zur Anpassung der Infrastruktur im Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen“ Seite 26

5

Handlungsansätze für alternde Regionen
Anpassen und Gegensteuern – neue Projekte im Modellvorhaben „Infrastruktur und demographischer Wandel“
Seite 60

6

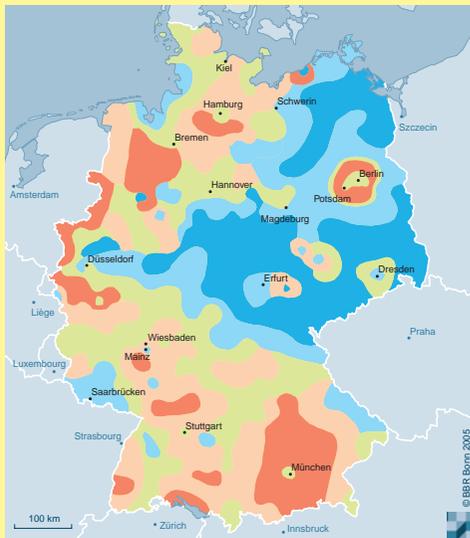
Erste Bilanz der Erfahrungen in den Modellregionen - Anregungen zur Nachahmung Was tun in den Regionen?
Anforderungen an eine erfolgreiche Strategieentwicklung Seite 70

7

Anhang
„Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ (MKRO-Entscheidung vom 13. Oktober 2003; Workshop der Fachministerkonferenzen am 14./15. Oktober 2004 in Berlin; MKRO-Beschluss vom 28. April 2005) Seite 76

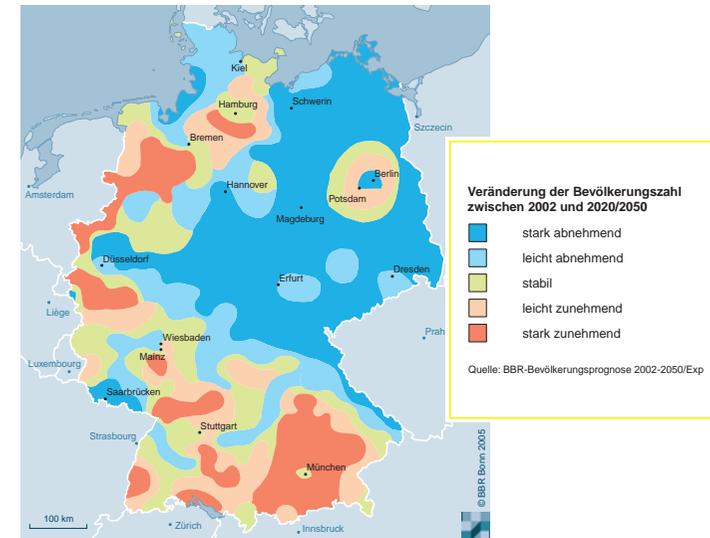
Herausforderungen des demographischen Wandels für die Raumentwicklung

Dynamik der Bevölkerung bis 2020



Der demographische Wandel vollzieht sich in einem langen und stetigen Prozess. Begonnen hat er schon vor über 30 Jahren. Seit den 1970er Jahren liegt die Geburtenrate in Deutschland um ein Drittel unter dem Bestandserhaltungsniveau und bringt jede Generation folglich ein Drittel weniger potenzielle Mütter hervor. Bevölkerungsabnahme und Alterung sind daher unumkehrbare Kennzeichen der zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung. Zuwanderungen aus dem Ausland und eine erfolgreiche Familienpolitik können diesen Prozess allenfalls abschwächen.

Dynamik der Bevölkerung bis 2050



Daten und Fakten

Die regionale Bevölkerungsprognose 2020 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verdeutlicht die räumlichen Besonderheiten des demographischen Wandels. Die Bevölkerung wird keineswegs überall in Deutschland zurückgehen. Vielmehr zeigt sich auf der regionalen Ebene der Kreise ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung, wobei die Zahl der Kreise mit abnehmender Bevölkerung künftig stark ansteigt. Vom Ruhrgebiet Richtung Osten erstreckt sich ein breiter Korridor, in dem vermehrt Kreise mit Bevölkerungsabnahme liegen. Im Osten dürfen allenfalls einige suburbane Kreise noch mit einer Bevölkerungszunahme rechnen. Die bisher ausgedehnten Wachstumsregionen des Westens „verinseln“ immer mehr.

Alle Kreise werden bis 2020 mehr Sterbefälle als Geburten verzeichnen. Wachstum geschieht nur noch über Wanderungsgewinne, die sich großräumig auf hochverdichtete Regionen und kleinräumig auf suburbane Räume konzentrieren.

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist auch die Hauptursache für den fortschreitenden säkularen Prozess der Alterung. Alterung findet überall statt, in West und Ost, Stadt und Land – jedoch mit unterschiedlicher Dynamik und Intensität (siehe Abbildung).

Bis 2020 geht die Zahl der Jugendlichen unter 20 Jahre im Westen um fast 20 % zurück. Im Osten wird der niedrigste Wert schon um 2010 erreicht, wobei der ländliche Raum mit einer Abnahme von ca. 30 % besonders betroffen sein wird.

Die Zahl älterer Menschen über 60 Jahre wird dagegen in allen Gebieten stark zunehmen – im Westen um über 20 %, im Osten um über 30 %, insbesondere aber in den stadtnahen Umlandkreisen und in den ländlichen Kreisen (ca. 30 % und mehr). Noch dynamischer entwickelt sich die Altersgruppe der über 75-Jährigen mit einer Zunahme von rd. 45 % im Westen und rd. 75 % im Osten.

Die Doppelwirkung aus niedriger Geburtenhäufigkeit und hoher Lebenserwartung der „Baby-Boom“-Jahrgänge der 1950er und 60er Jahre führt insgesamt in eine rasch alternde Gesellschaft, im Osten stärker und schneller als im Westen, im Umland und ländlichen Raum stärker als in den Kernstädten (siehe Abbildung).

Anteil der unter 20-Jährigen in %		
	1991	2020
Bund	21,7	17,4
Ost	24,4	16,6
West	20,9	17,7

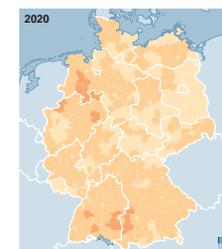
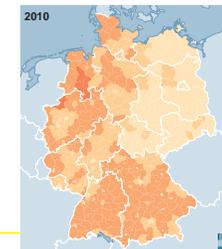
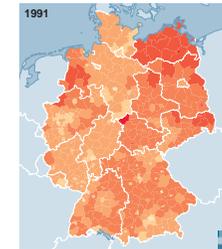
Anteile der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung in %	
	unter 17
	17 bis unter 20
	20 bis unter 23
	23 bis unter 26
	26 bis unter 29
	29 bis unter 32
	32 und mehr

Anteil der über 60-Jährigen in %		
	1991	2020
Bund	20,4	28,6
Ost	19,1	31,0
West	20,8	28,0

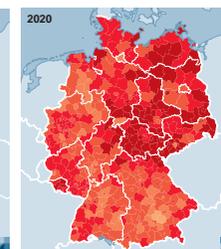
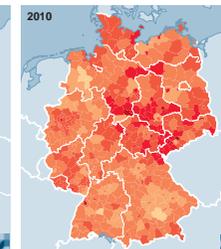
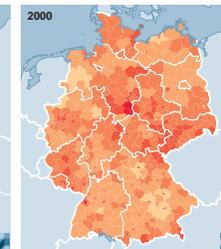
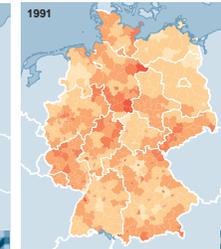
Datengrundlage: BBR-Bevölkerungsprognose 1999-2020/Kreise
 Kreise, Stand 31. 12. 2000
 © BBR Bonn 2004

Auf dem Weg in die alternde Bevölkerung

Abnahme der Jungen



Zunahme der Alten



10 Zwischenfazit

Es zeigt sich, dass der Prozess des demographischen Wandels

- bereits seit längerem im Gange ist, sich insgesamt aber langfristig vollzieht. Seine Ausprägungen und Auswirkungen sind nicht grundsätzlich umkehrbar, aber durch politische Entscheidungen insbesondere in der Familien-, der Einwanderungs-, der Sozial- und Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Kulturpolitik sowie der Raumentwicklungs-, Städtebau- und Wohnungspolitik in Teilen steuerbar.

- Er tritt in den Regionen Deutschlands mit unterschiedlicher Intensität und Ausrichtung sowie zeitversetzt auf. In den neuen Ländern ist er insbesondere durch einen deutlichen Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitig absoluter Zunahme der über 60-Jährigen gekennzeichnet, in den alten Ländern vor allem durch Einwanderungsüberschüsse und zunehmend auch Alterung.

- Je nach regionaler Ausgangslage führt er zu verschiedenen Problemstellungen, die ihrerseits unterschiedlichen politischen Handlungsbedarf auslösen und entsprechend angepasste regionale Lösungen erfordern (Anpassung der Bildungsinfrastruktur, zunehmender Bedarf an Alten- und Pflegeeinrichtungen, Mobilitäts- und Versorgungskonzepte für dünn besiedelte Regionen).

Der Spielraum für den Umgang mit den demographischen Veränderungen ist durch die zurückliegende wirtschaftliche Entwicklung, die Lage der öffentlichen Haushalte sowie bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen und deren Unterhaltung eingeschränkt. Dennoch bleiben Gestaltungsräume, die für Umbau- und Entwicklungsprozesse genutzt werden können. Dazu müssen die absehbaren Entwicklungstrends und notwendigen Strukturanpassungen realistisch eingeschätzt und die Bemühungen um eine fachübergreifende Koordination der Maßnahmen verstärkt werden.

Die in vielen Regionen erwartete Bevölkerungsabnahme führt vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu Problemen und Herausforderungen bei der Gewährleistung einer angemessenen Infrastrukturversorgung. Besonderen Handlungsdruck in so gut wie allen Regionen verursacht die rasche und hohe Alterung der Bevölkerung.

Auswirkungen und Aufgaben

Die in vielen Regionen erwartete Bevölkerungsabnahme führt vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu Problemen und Herausforderungen bei der Gewährleistung einer angemessenen Infrastrukturversorgung. Besonders hohe Bevölkerungsverluste weisen die peripheren ländlichen Räume Ostdeutschlands auf; hier ist auch in Zukunft weiterhin mit überdurchschnittlichen Abnahmen zu rechnen. Gleichzeitig wird die Zahl älterer Bewohner stark zunehmen. Da die Siedlungsdichten dort bereits jetzt für Deutschland dünn sind, werden beim Infrastrukturangebot schnell Tragfähigkeitsgrenzen erreicht – insbesondere, wenn man bisher geltende Maßstäbe und Standards der Leistungserbringung zugrunde legt. Verstärkt durch die sinkende Finanzkraft der öffentlichen Hand wird es immer schwieriger, Leistungen der Daseinsvorsorge im bisherigen Maße bereitzustellen. Somit besteht die Gefahr, dass sich in diesen Räumen die Abwanderungen mit zunehmenden Versorgungsdefiziten verstärken und eine negative Entwicklungsspirale einsetzt.

Der Trend in eine alternde Gesellschaft ist der gesamtgesellschaftlich und gesamtwirtschaftlich bedeutsamste Prozess des demographischen Wandels und verursacht den größten Handlungsdruck. Die rasche und hohe Alterung der Bevölkerung macht in allen Städten und Regionen zügige Anpassungsleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge erforderlich. Offenkundig und für jeden nachvollziehbar sind die Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme. Wichtig für die Regionen und Städte als konkrete Wirtschafts- und Lebensräume aber ist das infrastrukturelle Leistungsangebot. Dies gilt es zu sichern – besser noch, qualitativ weiterzuentwickeln. Auf die Fragen, wer künftig Gesundheitsdienst-

und Pflegeleistungen in welcher Form erbringen wird und was altersgerechtes Wohnen, altersgerechte soziale Infrastrukturen und Mobilitätsangebote sind, müssen zukunftsfähige Antworten gefunden werden.

Die Alterung muss aber auch als eine Chance für Wachstum, Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung gesehen und gestaltet werden. Es gilt Wege aufzuzeigen, wie die Potenziale älterer Menschen für Wirtschaft und Gesellschaft besser genutzt werden können. Die alternde Bevölkerung wird zu gesamtwirtschaftlich spürbaren Veränderungen der Nachfragestrukturen führen, und ältere Menschen werden als Konsumentengruppe eine zunehmend größere Rolle spielen. Wirtschaftliche Gewinner können dabei Bereiche wie Tourismus, Gesundheit und Wellness sowie der Kulturbereich sein. Auch Dienstleistungen zur Erhaltung der Wohn- und Lebensqualität von älteren Menschen werden eine steigende Nachfrage erfahren.

Ziele und Handlungsgrundsätze

Ziele

Der demographische und wirtschaftsstrukturelle Wandel erfordert eine langfristig angelegte Reformpolitik. Ein wichtiger Bestandteil davon ist der raum- und stadtentwicklungspolitische *Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“* der Regionen und Städte in Deutschland.

Die Akzeptanz und der Erfolg von Strategien und Konzepten des Umbaus werden umso größer sein, je mehr sie sich an folgenden Zielen orientieren:

Das wichtigste Ziel der Raumentwicklungspolitik bleibt auch unter den Bedingungen einer abnehmenden und alternden Bevölkerung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands herzustellen. Durch den demographischen Wandel wird sich das Leben in den Städten und Regionen ändern, doch soll die Lebensqualität auf einem angemessenen Niveau erhalten bleiben. Bei enger werdenden finanziellen Spielräumen zwingt dies zu Kosteneinsparungen bei öffentlichen Dienstleistungen und zu mehr Wirtschaftlichkeit durch Effizienzsteigerungen. Die Angebote müssen überdacht und neu organisiert werden - möglichst mit dem Ziel, *dezentrale wohnortnahe Versorgungsstrukturen* aufrechtzuerhalten. Sie sind familien- und altersfreundlich, in der Regel auch ökologisch nachhaltiger.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass überall die gleichen Versorgungsstandards und Leistungsangebote gelten müssen. Viel mehr geht es um ein angepasstes und zumutbares Niveau der Daseinsvorsorge, das den jeweiligen Nachfrage- und Auslastungsverhältnissen entspricht. Das kann eine Diskussion über räumlich differenzierte Mindeststandards einschließen.

Gleichwohl erfordert die Ausrichtung auf Schrumpfungsbedingungen, dass die Infrastrukturen und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf weniger räumliche Schwerpunkte konzentriert werden, als dies noch unter den Wachstumserwartungen der 90er Jahre der Fall war. Das wichtigste Grundgerüst für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge bildet nach wie vor das System der zentralen Orte, das von der Landesplanung in Raumordnungsplänen festgelegt wird. Es bedarf der Straffung und Flexibilisierung.

Um der niedrigen Geburtenhäufigkeit, der primären Ursache von Bevölkerungsabnahme und Alterung, entgegenzuwirken, muss es darüber hinaus Ziel von Städten und Regionen sein, die *Wohn- und Lebensqualität speziell für Kinder und Familien zu verbessern*. Auch muss ein generationenübergreifendes Arbeiten und Wohnen ermöglicht werden.

Handlungsgrundsätze

Aus der Sicht der Raumentwicklung können diese Ziele erreicht werden, wenn das politische Handeln sich an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Die notwendigen Anpassungsprozesse in den Regionen und Städten müssen zu einem wirklichen und ernsthaft diskutierten öffentlichen Thema werden, denn sie werden sich nicht von allein einstellen. Dafür ist es wichtig, den demographischen Wandel und seine räumlichen Folgen umfassend und laufend *zu beobachten und zu bewerten*. Die Probleme der von diesem Wandel besonders betroffenen Regionen, Städte und Gemeinden gehören auf die politische Agenda von Bund und Ländern.
- Zudem gilt es, die *Bevölkerung aktiv zu beteiligen*. Sie muss in die Diskussion über die Notwendigkeit und die Art von Veränderungen frühzeitig miteinbezogen werden. Neue Infrastrukturangebote zum Beispiel erfordern eine Umstellung nicht nur auf der Nutzerseite. Vielmehr muss insgesamt in den Regionen – bei Nutzern wie Anbietern – deutlich gemacht und verstanden werden, dass der Zweck von Angebotsreduzierungen über finanzielle Einsparungen hinausgeht.

- Generell sind *keine Einheitslösungen* für alle Räume möglich und gibt es keinen Königsweg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Gestaltung zukunftsfähiger Angebote. Die Unterschiede in den Siedlungsstrukturen und Erreichbarkeitsverhältnissen, die verschiedenen bereits vollzogenen Modernisierungen bei den Angeboten ebenso wie die unterschiedlichen Ansprüche und Präferenzen der Bevölkerung machen es erforderlich, dass zunehmend Regelungen und Lösungen auf regionaler und lokaler Ebene gesucht werden. Dort können die Handlungserfordernisse amlässlichsten erkannt und am besten gebündelt werden.

- Unter den Bedingungen des demographischen Wandels und der sinkenden Finanzkraft der öffentlichen Hand sind *Kosteneinsparungen* bei der öffentlichen Infrastrukturversorgung notwendig. Ihnen muss verstärkt Rechnung getragen werden. Dabei ist zu prüfen, inwieweit alternative Angebotsformen möglich sind, zum Beispiel durch Private geführte Angebote oder in Selbsthilfe durch die öffentliche Hand unterstützte. *Statt Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge selbst wahrzunehmen* – also im Wege der sog. *Erfüllungsverantwortung* – muss sich die öffentliche Hand künftig zunehmend *auf die Gewährleistungsverantwortung konzentrieren*.

- Viele Regionen und Städte haben mittlerweile erkannt, dass gerade knapper werdende Ressourcen und Schrumpfungprozesse zu einer *integrierten Planung und Gestaltung der zukünftigen Entwicklung* zwingen. Zudem erfordern die öffentliche Haushaltssituation und die immer komplexeren regionalen und städtischen Problemlagen eine stärkere *fachliche Ressourcenbündelung*.

Das bedeutet: Stärker als bisher müssen die verschiedenen Ressorts ihr Handeln koordinieren und muss der Einsatz von finanziellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern abgestimmt werden. Die Basis hierfür liefern integrierte regionale Handlungskonzepte.

Siehe
Anhang 3

2

Modellvorhaben der Raumordnung als Instrument zur Lösungssuche

14

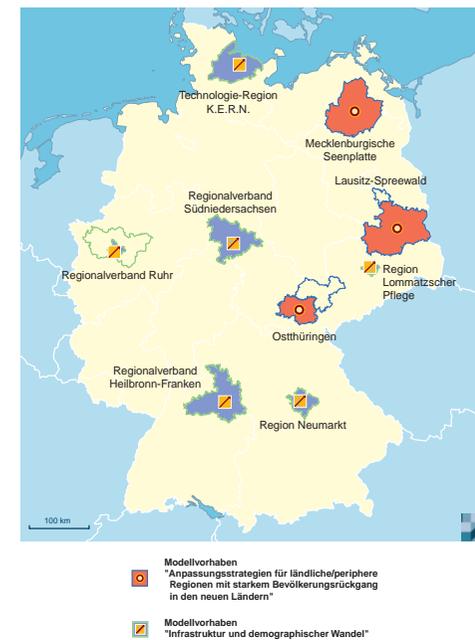


Modellvorhaben der Raumordnung als Instrument zur Lösungssuche

Patentrezepte zur Lösung der aus dem demographischen Wandel resultierenden Anpassungsnotwendigkeiten für die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge gibt es nicht. Die jeweiligen Lösungsansätze müssen vielmehr vor Ort und in der Region gesucht werden. Wertvolle Hinweise dazu geben die einschlägigen Modellvorhaben des Aktionsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung betreut wird.

15

Modellvorhaben der Raumordnung



Mit dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das vom BBR betreut wird, verfügt der Bund über ein Instrument, konkrete innovative Handlungsansätze bzw. Lösungswege auf kommunaler und regionaler Ebene zu erproben.

16

In diesem Rahmen wurde von 2001 bis 2004 auch das Modellvorhaben „(Infrastrukturelle) Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ durchgeführt. Die vorliegende Broschüre stellt seine wesentlichen Ergebnisse vor; ausführlicher informiert darüber der vom BBR als Heft 38 in der Schriftenreihe Werkstatt: Praxis veröffentlichte Endbericht.

Siehe Kapitel 4

Seit 2003 laufen zudem eine Reihe weiterer Modellvorhaben zum Thema „Infrastruktur und demographischer Wandel“. Sie lassen zusätzliche allgemeingültige und übertragbare Erkenntnisse für die Praxis erwarten.

Siehe Kapitel 5

Erfahrungsaustausch mit der Praxis

Die Arbeit in den Modellvorhaben wird vom BBR begleitend beobachtet, aktiviert und inhaltlich wie organisatorisch unterstützt. Dies erfolgt mit Blick auf das Forschungsinteresse des Bundes, um übertragbare Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zu gewinnen.

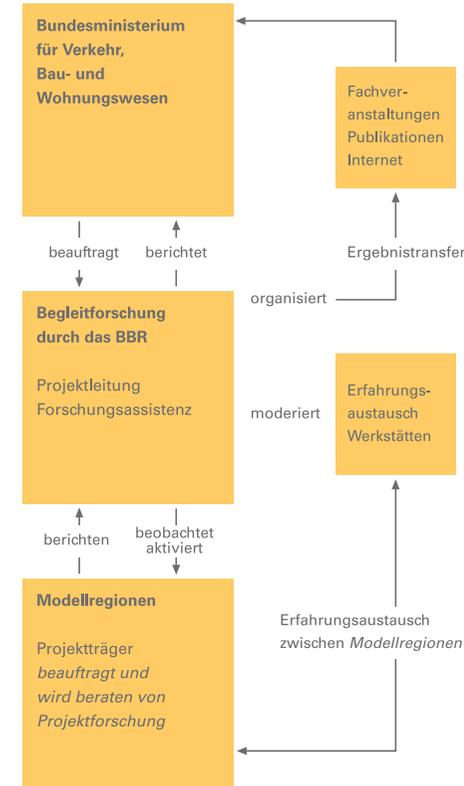
Für den laufenden Erfahrungsaustausch mit der Praxis und den Informationstransfer in die Praxis werden im Rahmen der Modellvorhaben regelmäßig Vor-Ort-Gespräche sowie Werkstätten und Fachveranstaltungen (Foren) durchgeführt. Darüber hinaus informieren Publikationen sowie Präsentationen im Internet über die Aktivitäten und Ergebnisse.

Die *Werkstätten* bilden die Arbeitsplattform zum themenspezifischen Erfahrungsaustausch zwischen den Modellregionen und dem BBR/BMVBW und zur Erarbeitung übertragbarer Ergebnisse. Jährlich findet eine Werkstatt im Themenschwerpunkt „Infrastruktur und demographischer Wandel“ statt.

Ebenfalls jährlich soll zudem eine größere, breitenwirksame *Fachtagung* die allgemeine Wahrnehmung der Modellvorhaben und Themen fördern. Diese öffentlichen Fachveranstaltungen dienen als Forum für die Darstellung und Diskussion der entwickelten und erprobten Handlungsansätze sowie zur Vermittlung bundespolitischer Einschätzungen und Positionen.

Die Modellvorhaben informieren in vierteljährlichen *Sachstandsberichten* über den Arbeitsstand und die aktuellen Arbeitsschritte und -vorhaben. Zusätzlich erstellt die vom BBR beauftragte Forschungsassistenz jeweils eine „*Querauswertung*“ der Vorhaben hinsichtlich übertragbarer Empfehlungen, um die praxisnahe Umsetzung neuer Handlungsansätze zu unterstützen.

Praxis der MORO-Programmbetreuung



17

Die Modellvorhaben bzw. beteiligten Regionen haben je nach demographischer Betroffenheit, wirtschaftlicher Situation und regionalpolitischer Zielsetzung aus der Vielzahl von Anpassungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der öffentlichen Daseinsvorsorge unterschiedliche Handlungsschwerpunkte ausgewählt.

Zunächst auf die Agenda gesetzt werden bereits spürbare, d. h. konkret wahrgenommene Erfordernisse für die Anpassung und Weiterentwicklung der Infrastrukturbereitstellung. Dagegen sind langfristige Auswirkungen der Bevölkerungsveränderungen schwer vermittelbar und werden in Strategien nur zögernd berücksichtigt.

Das abgeschlossene *Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche periphere Räume mit starkem Bevölkerungsrückgang“* stellt in seinen drei Modellregionen Mecklenburgische Seeplatte, Lausitz-Spreewald und Ostthüringen die Sicherung einer angemessenen Grundversorgung für die Bürger in den Mittelpunkt. Anlass dafür ist der Bevölkerungsrückgang bei jetzt schon dünner Besiedlung und damit geringer Nachfrage in diesen Gebieten. Das Anpassungsspektrum umfasst die Handlungsfelder Bildung, ÖPNV, medizinische Versorgung, Bündelung von Angeboten in „Dorfzentren“, Reorganisation der Wasserver- und -entsorgung und die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts als Raumordnungsinstrument.

Siehe Kapitel 4

Die 2003 begonnenen *Modellvorhaben des Themenschwerpunkts „Infrastruktur und demographischer Wandel“* greifen vor allem Aufgaben auf, die sich aus dem gesellschaftlichen Alterungsprozess ergeben. So verfolgt die Modellregion K.E.R.N das Ziel, die öffentlichen Leistungen für Senioren anzupassen und dabei die steigende Zahl von Älteren auch als neues Wirtschaftspotenzial zu entdecken und zu nutzen. Die Region Heilbronn versucht, besonders für die jüngere Generation kinder- und familienfreundliche

Rahmenbedingungen zu schaffen. Südniedersachsen schlägt die Brücke zwischen beiden Modellregionen mit einer generationenübergreifenden Infrastrukturplanung. In der Region Neumarkt geht es vor allem darum, neue Informations- und Kommunikationstechnologien hilfreich für die ältere Generation einzusetzen. Der Regionalverband Ruhrgebiet hat explizit die Auswirkungen infrastruktureller Anpassungen auf die öffentlichen Finanzmittel zum Thema und will aufzeigen, wie die Ausgaben durch den Zusammenschluss dreier Städte ge-

drosselt werden können. Die dünn besiedelte ländliche Region Lommatzcher Pflege schließlich befasst sich mit kosteneinsparender Infrastrukturplanung durch multifunktionale und flexible Lösungen.

Siehe Kapitel 5

Allen Modellvorhaben gemeinsam ist die interkommunale Kooperation bei der Konzeptentwicklung und die intersektorale und interinstitutionelle Abstimmung der Konzeptideen.

Siehe zu Kooperationen S. 32

Als Zielrichtung für alle Modellvorhaben gilt: Vom gesteuerten Wachstum zum gestaltenden Umbau.

MORO

3

Raumordnerischer Handlungsbedarf in Bund und Ländern

20



Die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern hat erkannt, dass der demographische Wandel eine zentrale Herausforderung für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung im gesamten Bundesgebiet ist.

In ihrer EntschlieÙung vom 13. Oktober 2003 „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ (Anhang 1) fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) deshalb dazu auf, die bisherigen Konzeptionen, Strategien und Instrumente mit dem Ziel zu überprüfen, eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung in allen Teilräumen des Bundesgebiets zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen sicherzustellen. Im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs mit den Fachministerkonferenzen im Oktober 2004 wurden dazu erste Empfehlungen diskutiert und in einem Beschluss der MKRO vom 28. April 2005 festgehalten (Anhänge 2 und 3).

21

Für die Raumordnung in Bund und Ländern zeichnet sich aus den Erfahrungen in den Modellregionen wie auch aus der aktuellen fachlichen und politischen Diskussion folgender Handlungsbedarf ab:

1

Die Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturausstattung erfordert eine Überprüfung des Leitbilds der gleichwertigen Lebensverhältnisse.

22

Der Entwicklungsbegriff des deutschen Raumordnungsrechts und die gängige „Planungsphilosophie“ gehen bisher von Wachstum im Sinne einer Mehrung von Quantitäten aus. Entsprechend bedeutet die Angleichung ungleichwertiger Lebensverhältnisse (§ 1 Abs. 2 Ziff. 6, 7 ROG) in der bis dato gängigen Interpretation eine Angleichung an den Bundesdurchschnitt „nach oben“. Auch wenn durch neue Formen der Leistungsbereitstellung grundlegende Infrastrukturangebote erhalten bleiben können, werden sich die räumlichen Unterschiede in der Infrastrukturausstattung künftig deutlich vergrößern. Damit entfernt sich die reale Raumentwicklung immer weiter vom Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Deshalb ist ein neuer Grundkonsens zum Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse im Hinblick auf die öffentliche Daseinsvorsorge zu entwickeln.

2

Die Priorität öffentlicher Infrastrukturangebote sollte eindeutig auf „Grund- oder Kernfunktionen“ liegen. Die Sicherstellung des Zugangs für alle Bevölkerungsgruppen ist von herausragender Bedeutung.

Die bisherigen Standards öffentlicher Daseinsvorsorge werden vor allem in dünn besiedelten ländlichen Regionen zukünftig nicht aufrechtzuerhalten sein. Deshalb ist eine Beschränkung öffentlicher Infrastrukturangebote auf unabdingbare Kernfunktionen angezeigt. Gemeint sind Funktionen, die elementare soziale Bedürfnisse betreffen. Dazu gehören Bildungsangebote, die den dort lebenden Kindern und Jugendlichen gute Entwicklungschancen für das berufliche Leben eröffnen, sowie die Sicherstellung der medizinischen Versorgung, die auch dem zukünftigen Bedarf einer zunehmenden Anzahl älterer und hochbetagter Menschen gerecht wird. Gleichzeitig gewinnt die Sicherung der Erreichbarkeit an Bedeutung – physisch durch ÖPNV, Schiene und Straße und nichtphysisch durch intelligente Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie.

3

Der demographische Wandel erfordert die Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts.

Das Zentrale-Orte-Konzept als wichtiger Orientierungsmaßstab für Anpassungsstrategien muss weiterentwickelt werden. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Zahl der Ebenen und die Anzahl zentraler Orte zukünftig geringer sein müssen, wenn die – notwendigen – Forderungen nach räumlicher Bündelung und Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen erfüllt werden sollen. Öffentliche Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen steht vor der Aufgabe, einerseits Angebote „in der Fläche“ vorzuhalten und andererseits „kritische Massen“ für eine effektive Auslastung der Infrastruktur zu schaffen. Dem kommt das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration entgegen. Entsprechend diesem Leitbild ist das Zentrale-Orte-Konzept weiterzuentwickeln.

4

Die bekannten raumordnerischen Konzepte für ländliche Räume mit Schrumpfungstendenzen und Wachstumsschwächen bedürfen der Weiterentwicklung.

Es liegen bislang keine raumordnerischen und strukturpolitischen Strategien für den Umgang mit großräumig bedeutsamen Schrumpfungsbereichen vor. Ansätze in den alten Ländern aus den 1960er bis 80er Jahren, die auf einer Kombination von Mobilität und Verlagerung beruhten, lassen sich nicht auf die heutigen Verhältnisse übertragen. Der Grundansatz des Ausgleichs ist angesichts des drastisch gesunkenen Potenzials an mobilisierbarem Kapital und an Arbeitsplätzen und auch angesichts begrenzter finanzieller Spielräume der öffentlichen Hand massiv eingeschränkt. Daher müssen bevorzugt solche Strategien erprobt werden, die gezielt auf Anpassungshilfen zur Sicherstellung von – neu zu definierenden – Mindeststandards in der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur abzielen.

23

5

Anpassungsstrategien müssen auf die jeweiligen Bedingungen der einzelnen Infrastrukturen wie auch der Regionen maßgeschneidert werden. Die Handlungsspielräume zur Anpassung sind dabei umso größer, je frühzeitiger Strategien entwickelt werden.

24

Die verschiedenen Infrastrukturen sind unterschiedlich flexibel, was ihre Anpassungsfähigkeit an sinkende Nachfrage bzw. abnehmenden Umsatz angeht. Besonders zu unterscheiden ist dabei zwischen der Ortsgebundenheit der Infrastruktur (Leitungs- und Bandsysteme, Punktsysteme, Mobilsysteme), ihrer Teilbarkeit bzw. der Möglichkeit zur Zusammenlegung von Einheiten, der zeitlichen Flexibilität, der „Nutzerelastizität“ (Anschlusszwang/freiwillige Nutzung) sowie ihrem Entwicklungsstand bzw. „Lebenszyklus“ und den damit gebundenen Investitionen. Der demographische Wandel sollte langfristig in den Blick genommen werden, um zu dauerhaft tragfähigen Versorgungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen zu gelangen und – vermeintlich – kostengünstige mittelfristige (Zwischen-)Lösungen zu vermeiden.



Schaffung umbauförderlicher Rahmenbedingungen

Auch wenn die Region als geeignete räumliche Ebene und die Regionalplanung und Raumordnung als fachlich prädestinierte Querschnittspolitik gelten können, sind die Möglichkeiten der Steuerung und Umsetzung des Anpassungsprozesses wesentlich von finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Die Umsetzung einer integrierten Gesamtplanung regionaler Infrastrukturangebote bedarf einer angemessenen Finanzierung. Finanziert werden müssen zum einen die (Prozess-) Kosten für die regionalen Kooperationen bzw. deren Neuaufbau. Zum anderen erfordern auch die Bündelung und Neuorganisation öffentlicher Infrastrukturaufgaben bzw. deren umsetzungsfähige Konzipierung i. d. R. zusätzliche Aufwendungen oder Investitionen, z. B. für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Umbaumaßnahmen. Dabei sollten die entsprechenden Förderbedingungen nicht allein auf integrierte, übergreifende Projekte auf Regionsebene ausgerichtet werden. Vielmehr gilt es auch auf Bundes- und Landesebene, die sektoralen Fördermittel einzelner Fachressorts zu bündeln und so ein „integriertes Förderinstrument“ zu installieren. Nachzudenken wäre auch über einen Kooperations-Bonus bei der Mittelvergabe, wie er z. B. bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vorgesehen ist. Noch weitergehend käme auch die Festlegung eines Budgets für betroffene Regionen infrage, das über Wettbewerbe an regionale Projekte verteilt und durch Berichterstattung

und Evaluation kontrolliert und gesteuert werden müsste. Perspektivisch sollten zudem die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Form eines Nebenansatzes auch die Zusatzkosten berücksichtigen, die mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte verbunden sind. Solche Zusatzkosten entstehen, weil die Vorhaltung von Infrastrukturen mit hohen Fixkosten verbunden ist und somit die Versorgungskosten je Einwohner in dünn besiedelten Regionen zunehmen. Im bestehenden System führt eine rückläufige Bevölkerung zu tendenziell geringeren Zuweisungen, obwohl der Bedarf an öffentlichen Ausgaben pro Einwohner zunimmt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Neue Ideen stoßen nicht selten an die Grenzen geltender Rahmenvorgaben. Der bedarfsgerechten Gestaltung von Angeboten sind damit jedoch keine grundsätzlichen Grenzen gesetzt. Teilweise bieten Gesetze bereits Möglichkeiten zur Abweichung vom Standard (z. B. über Ausnahmeregelungen, Experimentierklauseln); sie gilt es für eine zügige Umsetzung von Anpassungsstrategien zu nutzen. Auch in den Fällen, in denen derartige Klauseln nicht vorhanden sind, sollten anstehende Fragen einer bedarfsgerechten Infrastruktur und Versorgung unmittelbar und aktiv angegangen werden. So können Regionen durch ihre Erfahrungen, Beiträge und Modellversuche aktiv an der Weiterentwicklung von Rahmenvorgaben mitwirken.

25

4

Handlungsansätze für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang

26



Im Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ in den neuen Ländern steht die Sicherung einer angemessenen Grundversorgung im Vordergrund. Die erarbeiteten Konzepte sollen dazu beitragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum auch unter schwierigen finanziellen Bedingungen zu sichern und weiteren Abwanderungen entgegenzuwirken.

Sektorale Handlungsansätze zur Anpassung der Infrastruktur: Bildung, medizinische Versorgung, integrierte Grundversorgung (Dorfzentren), ÖPNV, Wasserver- und -entsorgung. Ausschlaggebend für die Wahl der Handlungsfelder in den Modellregionen sind die aktuelle Betroffenheit vom Bevölkerungsrückgang und finanzielle Erwägungen aufgrund der Unterauslastung von Einrichtungen.

Integrierte Strategien – das Zentrale-Orte-Konzept Das System der zentralen Orte bildet einen zentralen Ansatzpunkt zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur. Es ist das siedlungsstrukturelle Grundgerüst für eine zukunftsfähige Infrastrukturversorgung in der Region und muss entsprechend angepasst werden.

27

4.1 „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“

In dem Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“, steht die Sicherung einer angemessenen Grundversorgung im ländlichen Raum im Vordergrund.

Ziel war es, in drei ländlich strukturierten Regionen die räumlich relevanten Folgen des demographischen Wandels zu analysieren und Anpassungsstrategien, d.h. Konzepte und erste Umsetzungsprojekte für ein richtig dimensioniertes und gleichzeitig qualitativ gutes Infrastrukturangebot zu erarbeiten. Ausgewählt wurden die Modellregionen Mecklenburgische Seenplatte (Mecklenburg-Vorpommern), Lausitz-Spreewald (Brandenburg) sowie Ostthüringen mit den beiden Landkreisen Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis (Thüringen).

Wichtige Voraussetzung für das Modellvorhaben war die Bereitschaft der Akteure in den Regionen,

- den demographischen Wandel als langfristige Rahmenbedingung anzuerkennen,
- neue Lösungen zur Aufrechterhaltung von Angeboten der Daseinsvorsorge zu suchen und auch umzusetzen
- und damit einen Prozess für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung anzustoßen.

In den Regionen setzte dies einen intensiven Meinungsaustausch auf verschiedenen Akteursebenen voraus. Dieser Dialogprozess wurde im Auftrag von BMVBW und BBR vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH moderiert.

28

Aus dem Modellvorhaben konnten wichtige Rückschlüsse für die Raumentwicklungspolitik zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge gezogen werden, die die 31. Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Entschließung vom 13. Oktober 2003 zusammengefasst hat (Anhang 1).

Darin wird eine Überprüfung sowohl raumordnerischer als auch fachplanerischer Konzepte und Strategien angeregt und der verstärkte inhaltliche Abstimmungsbedarf konstatiert. Zum Abschluss des Modellvorhabens hat die MKRO daher zu einem Workshop mit Vertretern der Fachministerkonferenzen im Oktober 2004 in Berlin eingeladen. Die Ergebnisse und der daraus resultierende Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005 finden sich in Anhang 2 und 3.

Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang



29

Regionen-Profil: Die drei für das Modellvorhaben ausgewählten Regionen Mecklenburgische Seenplatte (Mecklenburg-Vorpommern), Lausitz-Spreewald (Brandenburg) sowie Ostthüringen mit den beiden Landkreisen Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis (Thüringen) weisen eine sehr geringe Bevölkerungsdichte von zum Teil weit unter 100 Einwohnern pro Quadratkilometer auf. Perspektivisch haben die Modellregionen bis 2020 weitere deutliche Bevölkerungsrückgänge zwischen 9 % und 18 % zu erwarten. Problematisch sind die Abwanderungen junger Leute. Der Alterungsprozess entwickelt sich in diesen Regionen besonders dynamisch. Neben ihren ländlichen Strukturmerkmalen liegen alle drei Räume in großer Entfernung zu Ballungsräumen, wobei ihre periphere Lage jeweils durch spezielle topographische Gegebenheiten (Wasser, Gebirge, Bergbau) noch verstärkt wird.

Handlungsfelder der Infrastrukturanpassung

Als wichtigste Handlungsfelder für die Entwicklung von Anpassungsstrategien an die Bevölkerungsentwicklung wurden in dem Modellvorhaben folgende Handlungsfelder identifiziert:

- Soziale Infrastruktur
- Technische Infrastruktur
- Dienstleistungen, Handel
- Siedlungs- und Landschaftsbild
- Kommunikation.

Die Modellregionen haben bei diesen Handlungsfeldern regionsspezifische Schwerpunkte gesetzt:

● Den größten Handlungsbedarf wies das Handlungsfeld „Soziale Infrastruktur“ auf. Dabei ging es einerseits um die Aufrechterhaltung wohnortnaher Bildungsangebote durch die Modifikation der Schulstruktur, andererseits um die Anpassung von Einrichtungen an die alternde Bevölkerung, insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung.

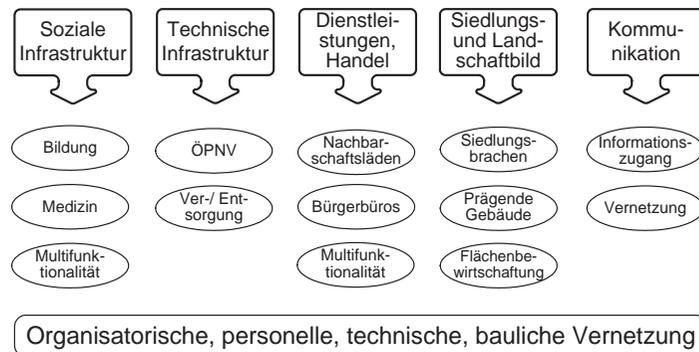
● Den zweiten Schwerpunkt bildete das Handlungsfeld „Technische Infrastruktur“. Dabei standen die Optimierung des ÖPNV-Angebots als flankierende Maßnahme zur Verbesserung der Erreichbarkeit und die Prüfung alternativer Lösungen der Wasserver- und -entsorgung im Mittelpunkt.

● Im Handlungsfeld „Handel/Dienstleistungen/Verwaltung“ sollte u. a. in „Dorfzentren“ ein verbrauchernahes, vielfältiges Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen gewährleistet werden.

● Die Ansätze im Handlungsfeld „Siedlungs- und Landschaftsbild“ beschränkten sich auf den Stadtbau in kleinen Städten und fanden keine besondere Berücksichtigung im Modellvorhaben.

● Die Potenziale des Handlungsfelds „Kommunikation“ konnten in den Modellregionen nicht erschlossen werden; entsprechende Ansätze wurden nur am Rande bearbeitet.

Handlungsfelder für Anpassungsstrategien



Handlungsoptionen der Infrastrukturentwicklung

Für den Erhalt und die Weiterentwicklung einer angemessenen Versorgungsinfrastruktur stehen eine Reihe von Handlungsoptionen zur Verfügung. Die bisherigen Angebote und Formen der Daseinsvorsorge lassen sich auf vielfältige Weise modifizieren. Insbesondere bieten sich eine Erhöhung der Erreichbarkeit der Einrichtungen bzw. Angebote, deren Verkleinerung, Dezentralisierung oder Zentralisierung oder auch umfassende Neustrukturierungen an. Möglich sind darüber hinaus auch temporär-mobile Formen der Leistungserbringung.

Keine dieser Optionen ist grundsätzlich am besten geeignet. Ausgehend von der Bestandssituation muss vielmehr die für die einzelnen Infrastrukturbereiche geeignetste Variante ausgewählt werden. Dabei sind der Kreis der Betroffenen (Einzugsbereich), die angestrebte Qualität der Leistungsbereitstellung, die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Realisierbarkeit zu berücksichtigen und muss gegebenenfalls auch ein Änderungsbedarf bei wesentlichen Rahmenbedingungen formuliert werden. In jedem Fall erfordert eine regionale Anpassungsstrategie einen abgestimmten Instrumentenmix.

Handlungsoptionen der Infrastrukturentwicklung

Handlungsoption	Kennzeichen	Entwicklung des Einzugsbereichs der Einrichtung	Beispiele
Erhöhung der Erreichbarkeit		Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung	größer/gleich optimierte ÖPNV-Netze, nachfrageorientierte Taktzeiten
Verkleinerung		Proportionale Reduzierung der Einrichtung/des Angebotes zur Bevölkerung	gleich/kleiner reduziertes Busnetz
Dezentralisierung		Aufteilung in kleinere effiziente Einheiten (bei hohen Anbindungskosten)	kleiner mehrere Biokläranlagen statt Großkläranlage, Bürgerämter statt Zentralverwaltung
Zentralisierung (mit Erreichbarkeitsstrategie)		Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten mit komplementärer Erreichbarkeitsverbesserung	größer Schulzusammenlegung mit Schulbussystem
Temporär-mobile Ansätze		Versorgungsinstitution nur zu eingeschränkten Zeiten verfügbar	gleich Vor-Ort-Sprechstunden, Wochenmärkte, mobile Bibliotheken
Neustrukturierung Substituierung		Zweck wird durch neue Art der Aufgabenerfüllung erreicht	fallabhängig Warenbestellung (Internet) statt Einkauf (Geschäft), Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten, Taxieinzelbedienung statt ÖPNV-Taktbedienung

Kooperationen

Kooperationen sind der Schlüssel zur Umsetzung aller Handlungsoptionen. Alle Ansätze beruhen darauf, dass verschiedene Institutionen in variierender Form miteinander kooperieren. Kooperationen unter dem Vorzeichen der Schrumpfung beruhen auf der Einsicht, dass die Leistung dauerhaft nur durch gemeinsame Ressourcennutzung oder abgestimmte Angebote bereitgestellt werden kann. Der Verzicht einzelner Gemeinden auf Infrastruktureinrichtungen oder die Ausarbeitung neuer Angebotsformen zugunsten der gesamtregionalen Entwicklung fordert von den Bürgermeistern und Akteuren eine neue Denk- und Sichtweise.

Zwei Arten der Kooperation sind zu unterscheiden:

● Traditionelle interkommunale Kooperation

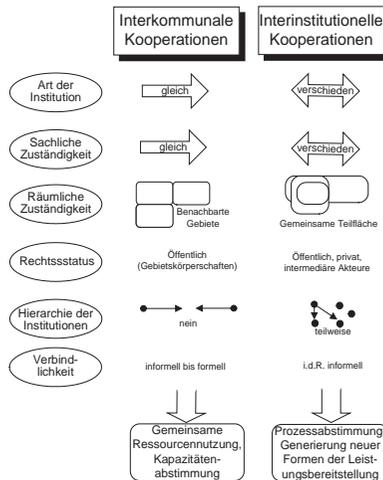
Hier überwinden zwei oder mehrere öffentliche Träger, die für die gleiche Infrastruktur, aber unterschiedliche Gebietseinheiten verantwortlich sind, funktionale Hemmnisse ihrer Gebiets- und Verwaltungsgrenzen bzw. berücksichtigen stärker räumlich-funktionale Verflechtungen. Im Fall der Modellregionen sind dies Kooperationen zwischen Gemeinden und insbesondere zwischen Kreisen.

● Neue interinstitutionelle Kooperation

Sie führt die jeweils für einen Teilbereich eines Handlungsfeldes zuständigen, sehr unterschiedlichen Institutionen und Verantwortlichkeiten in dem ihnen gemeinsamen räumlichen (Teil-)Gebiet zur Zusammenarbeit, also z. B. Kommunen, staatliche Einrichtungen, Verbände und private Akteure. Dabei treffen Institutionen aufeinander, die in unterschiedlichen hierarchischen oder rechtlichen Verhältnissen zueinander stehen und auch unterschiedliche fachliche Teilthemen behandeln – somit verschiedene Perspektiven auf das Themenfeld haben (z. B. öffentliche/private Akteure).

Bei diesen Kooperationen steht die Überwindung der bisherigen engen eigenen Wirkungskreise durch die Übernahme einer gemeinsamen Verantwortung für das Themenfeld im Vordergrund. Damit sind komplexe Anforderungen verbunden: Neue Netzwerke der Zusammenarbeit sind zu finden, Prozesse sind abzustimmen und es müssen neue Formen der Leistungserbringung generiert werden, bedingt durch die Zusammenführung verschiedener Leistungssegmente oder durch die Veränderung von Rahmenbedingungen.

Merkmale der Kooperationstypen



4.2 Sektorale Handlungsansätze zur Anpassung der Infrastruktur

Ausschlaggebend für die Auswahl der Handlungsfelder in den Modellregionen waren die aktuelle demographische Betroffenheit, finanzielle Erwägungen aufgrund der Unterauslastung von Einrichtungen und vor allem das grundsätzliche Ziel, die Grundversorgung der Bevölkerung zu sichern.

Die Modellregionen haben die Handlungsfelder für eine Anpassung oder Umstrukturierung ihrer Versorgungsstruktur selbst bestimmt. Die Planungsverbände entschieden sich dafür, Konzepte in den Bereichen Bildung, ÖPNV und medizinische Versorgung zu erarbeiten, Dienstleistungen in „Dorfzentren“ zu bündeln und ihre Wasserver- und -entsorgung zu reorganisieren. Zusätzlich unterstützt wurden sie dabei von Gutachten, die aus dem „Forschungsprogramm Aufbau Ost“ des BMVBW finanziert wurden.

Bildungsversorgung

Die Geburtenausfälle der 1990er Jahre in Ostdeutschland haben sich bereits in den letzten Jahren auf die Zahl der Grundschüler ausgewirkt – mit der Folge zahlreicher Schulschließungen. Diese Jahrgänge wachsen jetzt in die weiterführenden Schulen hinein, in Gymnasien und Berufsschulen.

Der starke Rückgang der Schülerzahlen macht es einerseits erforderlich, dass die verbliebenen (kleineren) Grundschulen dezentral konsolidiert werden, um eine angemessene Erreichbarkeit für die unter 10-jährigen Kinder im ländlichen Raum zu gewährleisten. Andererseits ist eine Zentralisierung der weiterführenden Schulen notwendig, um ein vielfältiges und nachfrageorientiertes Bildungs- und Ausbildungsangebot sicherzustellen. Beide Anforderungen sind im Rahmen des Modellvorhabens bearbeitet worden.

Zahl der Kinder und Jugendlichen in den Modellregionen – 1990 – 2020

1990 = 100 (Index)	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
6 bis unter 10 Jahre	100	88	44	39	45	47	46
10 bis unter 16 Jahre	100	102	89	46	43	48	50
16 bis unter 20 Jahre	100	116	117	112	55	51	58

Quelle: BBR 2005

Kleine Schulen im ländlichen Raum Ostthüringens



Zur Aufrechterhaltung einer wohnortnahen Versorgung mit Grundschulen nutzt Ostthüringen den jahrgangsübergreifenden Unterricht als pädagogisches Konzept.

34

In den Kreisen Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis hatten die rückläufigen Schülerzahlen bereits zu einer Reihe von Schulschließungen geführt. Da die Schülerzahlen insgesamt auch weiterhin rückläufig sind, machte es sich die *Arbeitsgruppe Kleine Schulen* zur Aufgabe, untere Tragfähigkeitsgrenzen für kleine Grund- und Regelschulen auszuloten. Als „kleine Schule“ wurden bei den Grundschulen Schulen mit weniger als einer Klasse pro Jahrgang (keine Einzügigkeit) und bei Regelschulen (kombinierte Haupt- und Realschule) Schulen mit nicht durchgängiger Zweizügigkeit definiert¹.

Durch Auswertung vorliegender Studien und Erfahrungen erarbeitete die Arbeitsgruppe zunächst Beurteilungskriterien; dabei standen pädagogische und wirtschaftliche Tragfähigkeiten im Vordergrund. Es wurden folgende Kriterien angelegt, von denen bereits die Nichterfüllung eines Kriteriums den Erhalt einer kleinen Schule infrage stellt:

- Akzeptanz und nachhaltige Unterstützung der Schule durch die Eltern und die jeweilige kommunale Verwaltung, soweit sie nicht Schulträger ist;

- Einverständnis, Fähigkeit und Bereitschaft der jeweiligen Lehrkräfte, sich auf die spezielle Situation einzustellen, einschließlich der Absolvierung der notwendigen Weiterbildung;

- ständiger Qualitätsnachweis, dass Absolventen der Grundschule in ihrer Gesamtheit in den weiterführenden Schularten das durchschnittliche Leistungsniveau der Mitschüler aus „normalen“ Schulen erreichen bzw. Absolventen der Regelschule in ihrer Gesamtheit in der weiterführenden beruflichen Ausbildung das Leistungsniveau von Schülern aus zwei- bis dreizügigen Schulen erreichen;

- Zustimmung des Schulträgers und des zuständigen Ministeriums.

Für die *Grundschulen* konnte anhand ausgewählter regionaler Beispiele sowie der Erfahrungen in anderen deutschen Regionen und im Ausland² festgestellt werden, dass ein jahrgangsübergreifender Unterricht mit bis zu einer Klasse für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 die Bildungsvoraussetzungen für alle weiterführenden Schulen erfüllen kann, wenn o. g. Rahmenbedingungen erfüllt sind.

Die Beurteilung *kleiner Regelschulen* ist dagegen schwieriger. Für die Regelschulen mit weniger als zwei Zügen ist das Wahlpflichtangebot eingeschränkt, woraus sich Leistungseinbußen ergeben können. Recherchen wie auch weitere Studien³ geben jedoch keine Hinweise auf Bildungsnachteile durch kleine Regelschulen, wenn das Bildungsangebot in einem Schulentwicklungsprozess mit jahrgangsübergreifendem, epochalem oder projektorientiertem Unterricht sichergestellt wird und eine individuelle Lernförderung (Binnendifferenzierung) einen wachsenden Stellenwert gewinnt. „Die allgemeinen Erfordernisse des schülerorientierten Unterrichts sind also kein spezifisches Mittel zur Erhaltung von Schulen in Bereichen mit erheblichem Bevölkerungsrückgang, sie führen aber dazu, dass

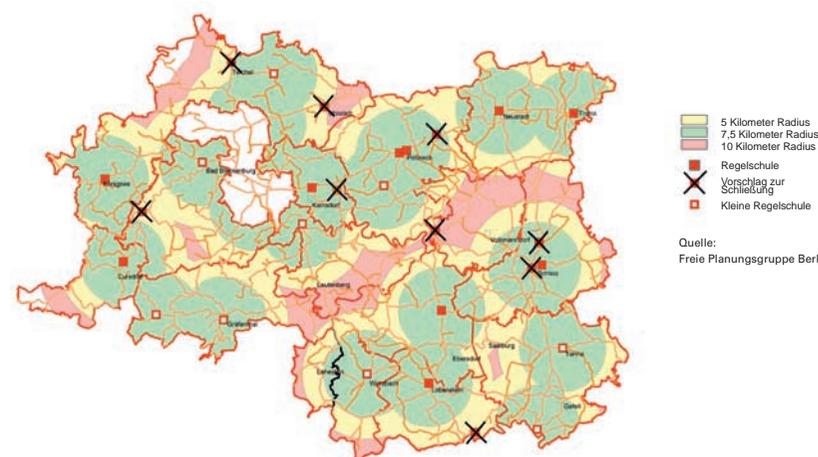
motivierte und befähigte Lehrkräfte gerade in kleinen Schulen die Bildungsvorgaben in gleicher Qualität erfüllen können wie in traditionellen Großsystemen.“⁴

Auch die Wirtschaftlichkeit kleiner Schulen stellte sich nicht per se schlechter dar als die größerer Schulen. Eine gemeinsame Betrachtung der Personal-, der Bewirtschaftungs- und der Beförderungskosten von Grundschulen ergab zwar Mengeneffekte bei den größeren Schulen, jedoch nicht proportional zur Größe der Schule. Kleine Grundschulen können durch geringe Beförderungskosten und Ausschöpfung von Einsparpotenzialen z.B. beim technischen Personal gleiche Größenordnungen der Kosten pro Schüler wie normale Grundschulen erreichen. Bei den Regelschulen ergaben sich ebenfalls mit steigender Schulgröße sinkende Kosten, sie waren aber nicht proportional zur Größe rückläufig. Dabei waren vorhandene Einsparpotenziale allerdings noch nicht ausgeschöpft.

Die Übertragung dieses Modellansatzes auf die Modellregion wurde durch einen externen Gutachter vorgenommen – das Bottom-up-Verfahren der Arbeitsgruppe wurde durch ein Top-down-Verfahren der großräumigen Zusammenschau ergänzt – und in einer Schulnetzplanung zusammengeführt⁵. Das Gutachten legte ein Erreichbarkeitsmodell mit zumutbaren Schulwegdistanzen zugrunde – bei Grundschulen 8 km, bei Regelschulen 16 km bzw. eine zeitliche Entfernung von 35 Minuten – und bildete in Abstimmung mit den staatlichen Schulaufsichtsämtern insgesamt 15 Versorgungsräume. Angestrebt wurde eine flächendeckende Versorgung mit zweizügigen Regelschulen. Daraus leitete sich eine Mindestgröße des Versorgungsraums von 10.000 Einwohnern und unter Berücksichtigung des begrenzten Bewegungsraums der Kinder eine maximale Ausdehnung von 15 km ab. Innerhalb eines Versorgungsraums mit 10.000 Einwohnern lassen sich mehrere Standortmodelle für die Grundschule realisieren.

35

Einzugsradien der geplanten Regelschulen



Auf der Grundlage einer teilräumlichen Bevölkerungsvorausschätzung sowie einer Analyse der Schulstandorte wurde ein dauerhaft tragfähiges Schulstandortnetz entwickelt. Die wegen des zu erwartenden Schülerrückgangs erforderlichen Eingriffe in das Standortnetz erfolgen räumlich differenziert in zwei Stufen:

(1) In Räumen, in denen aufgrund relativ hoher Bevölkerungsdichte Schulstandorte geschlossen werden können, ohne dass Schulwege zu lang werden, wird die Aufgabe ganzer Schulstandorte empfohlen; in diesen Bereichen wird das Regelschulnetz sich zunehmend auf Grund- und Mittelzentren konzentrieren.

(2) In Räumen mit besonders niedriger Bevölkerungsdichte erhielt das Organisationsmodell der kleinen Schule den Vorzug, um angemessene Einzugsbereiche zu erhalten.

Aufgrund der bereits fortgeschrittenen Anpassungen und der Schülerstabilisierungen im Bereich der Grundschulen werden für diesen Schultyp nur drei Schließungen vorgeschlagen, von denen zwei bereits vorbereitet wurden. Bei den Regelschulen werden hingegen acht Schulschließungen für erforderlich gehalten. Im Ergebnis ist damit ein Netz mit tragfähigen Schulen zu erreichen, in dem die Schulen in vertretbarer Entfernung liegen – so wären beispielsweise kaum Gebiete mehr als 10 km von einem Regelschulstandort entfernt.

Unter Berücksichtigung kleiner Schulen ist aus Sicht des Schulnetzgutachtens ein tragfähiges, wohnortnahes Schulnetz bis zu einer Einwohnerdichte von 100 Einwohnern pro km² darstellbar. Für eine Wirtschaftlichkeit kleiner Schulen fordern die Gutachter wegen ihrer durchschnittlich höheren Kosten (weitere) Einsparpotenziale ein, die vor allem in Fremdnutzung gesehen werden.

Anders als andere überörtliche Modelle⁶ sehen die Gutachter hinsichtlich des Einflusses der Beförderungskosten weniger Kostendämpfungspotenziale durch zentrale Standorte.

Berufsschulplanung Mecklenburgische Seenplatte



Die Gründung einer „Regionalen Berufsschule“ in Form eines Zweckverbands ermöglicht bei stark rückläufiger Nachfrage die Sicherung eines breiten, leistungsfähigen Berufsschulangebots.

Die Anpassung der Berufsschulplanung für die Region Mecklenburgische Seenplatte wurde gemeinsam mit dem benachbarten, außerhalb der Planungsregion liegenden Kreis Uecker-Randow entwickelt. Berufsschulregionen werden fachbezogen nach raumstrukturellen Verflechtungen gebildet. In diesem Raum wird die Zahl der Berufsschüler bis zum Schuljahr 2010/11 auf etwa 35% des Niveaus von 2000/2001 zurückgehen. Ab dem Schuljahr 2005/2006 wird der Rückgang infolge des massiven Geburtenrückgangs nach 1990 besonders stark sein.

Die Rahmenvorgaben des Landes fordern für einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Betrieb sowie zur Sicherung eines ausreichend differenzierten Angebots grundsätzlich 20 bis 40 täglich anwesende Klassen bei

Klassenstärken von 20 bis 30 Schülern.⁷ Aufgrund des eklatanten Nachfragerückgangs drohte den in den vier Kreisen und der kreisfreien Stadt Neubrandenburg vorhandenen acht Berufsschulen⁸ mit 16 Berufsschulstandorten (Gebäuden) in zehn Städten und Gemeinden, dass zunächst parallele Klassen gleicher Ausbildungsgänge und in der Folge ganze Schulstandorte nacheinander wegbrechen. In der Region wurde zwar frühzeitig die Notwendigkeit zur Reduzierung der Berufsschulstandorte erkannt. Bei kreislicher Trägerschaft war jedoch ein übergreifender Konsens über Umfang und Art der Anpassung erforderlich.

Eine koordinierte Rücknahme durch eine Abstimmung der kreislichen Fachplaner untereinander konnte nicht erreicht werden. Im November 2001 beschloss daher der Vorstand des regionalen Planungsverbands die Bildung einer befristeten *Arbeitsgruppe Berufsschulstruktur*. Die Schulfachamtsleiter sollten mit den Leitern für Kreisentwicklung/-planung sowie je einem Vertreter des Bildungs- und des Arbeitsministeriums Mecklenburg-Vorpommern unter Moderation der – bezogen auf die Kreisebene neutralen – Regionalplanung ein zukunftsfähiges Konzept der Berufsschulstruktur erarbeiten. Politische Vorgabe war, in allen Kreisen und der kreisfreien Stadt mindestens eine Berufsschule zu erhalten. Das auf Konsens angewiesene Konzept enthielt damit im Vorhinein eine verteilungspolitische Komponente.

Der Grundansatz des ersten Konzepts der Arbeitsgemeinschaft⁹ kann mit „Beschränkung auf weniger Standorte und Schärfung der fachlichen Profile“ skizziert werden. Die Zahl der Schulen könnte danach auf fünf und die Zahl der Beschulungsorte auf acht (in sieben Städten) reduziert werden. Mit fünf Berufsschulen, die die Mindestanforderungen des Landes an die Größe bzw. anwesenden Schüler nur knapp erfüllen, wurde zugleich ein Konzept entwickelt, das (bei vorgenommener

Zentralisierung) durch maximale Dezentralität gekennzeichnet ist.

Das Konzept fand jedoch keinen politischen Konsens. Zwar begrüßten die Landkreise den Vorschlag: Die kreisfreie Stadt Neubrandenburg konnte ihn aufgrund überproportionaler Verluste an Berufsschülern und Schulstandorten jedoch nicht mittragen.

Als Alternative wurde das Modell einer „Regionalen Berufsschule Mecklenburgische Seenplatte“ entwickelt. Hier soll eine Schule mit mehreren Beschulungsstandorten das Angebot in der Region sicherstellen. In einem Eckpunktepapier sah der Vorstand des regionalen Planungsverbands als mögliche Grundprinzipien einer solchen Berufsschule u. a. vor: Schulträgerschaft durch einen Zweckverband der Kreise; Handlungsfähigkeit zum 1. Januar 2006 (vor dem starken Schülerrückgang); Bindung der Beschulung an Standorte in den fünf Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2010 und Übertragung der Liegenschaften an den Zweckverband.

Zur Prüfung der Umsetzungsfähigkeit wurde ein externer Gutachter mit der Bewertung der finanziellen Auswirkungen eines Schulzweckverbandsmodells beauftragt.¹⁰ Ausgehend vom Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft wurden hierzu verschiedene Varianten hinsichtlich der Kosten der Reorganisation (Anpassung, Fachräume etc.), des laufenden Betriebs und der Überhangkosten für ungenutzte Gebäudeteile berechnet.

Das Ergebnis wurde in insgesamt sechs Varianten vorgelegt. Davon setzen fünf die Anforderungen der von der Arbeitsgemeinschaft Berufsschule vorgeschlagenen Beschulung an acht Orten in sieben Städten um, unterscheiden sich jedoch in der inhaltlichen Profilierung. Die sechste Variante sieht eine weitere Konzentration auf vier Beschulungsstandorte in drei Städten mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem Doppelzentrum Neubrandenburg-Neustrelitz vor.

Varianten der möglichen Berufsbildprofilierungen der Schulstandorte einer Regionalen Berufsschule Mecklenburgische Seenplatte

Stadt	Varianten					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Vorschlag AG Berufsschulstruktur	„Stärkung Oberzentrum“	Austausch-alternativen	Konzentration Holzberufe	Konzentration Neubrandenburg / Neustrelitz	Sehr starke Bündelung
	Veränderung gegenüber Variante 1 (+ Zugang / - Fortfall)					
Neubrandenburg (2 Beschulungsorte)	Wirtschaft/Verw. E-Technik	+ Metallbau + I-Technik + Freie Berufe + Körperpflege	+ I-Technik + Freie Berufe + Körperpflege	+ Metallbau + I-Technik + Freie Berufe + Körperpflege + Holztechnik	+ I-Technik + Freie Berufe + Körperpflege + Holztechnik	+ I-Technik + Freie Berufe + Körperpflege + Holztechnik
Neustrelitz	I-Technik Bautechnik Ernährung	- I-Technik	- I-Technik - Ernährung + Metallbau	- I-Technik	- I-Technik + Metallbau	- I-Technik + Metallbau
Eggesin	Wirtschaft/Verw.					
Pasewalk	Ernährung Holztechnik		- Holztechnik	- Holztechnik	- Holztechnik	- Ernährung - Holztechnik
Waren	Wirtschaft/Verw. Ernährung Holztechnik Freie Berufe Gestaltung	- Freie Berufe	- Freie Berufe	- Freie Berufe	- Freie Berufe	- Freie Berufe
Demmin	Metallbau					- Metallbau
Malchin	Wirtschaft/Verw. Ernährung Körperpflege	- Körperpflege	- Körperpflege	- Körperpflege	- Körperpflege	- Wirtschaft/Verw. - Ernährung - Körperpflege

38

Eine vergleichende Analyse verschiedener Kosten- und Distanzfaktoren zeigt, dass in den Varianten 1 bis 5 nur geringe Unterschiede festzustellen sind und erst durch stärkere Bündelung deutliche Rationalisierungseffekte erzielt werden können.

Mit Blick auf die Umsetzbarkeit durch den Zweckverband schlägt der Gutachter eine zweistufige Umsetzung vor: In der Planungsperiode bis 2010/2012 wird die Realisierung

der Variante 5 vorgeschlagen. Sie gewährleistet die Vorgabe der Kreise – mindestens eine Beschulung in jedem Kreis bis 2010 – und ist zur Variante 6 am ehesten kompatibel, da sie die industriell-gewerblichen sowie zentrenorientierten Berufsfelder in den Städten Neubrandenburg und Neustrelitz bündelt. Die Variante 6 wird jedoch als die langfristig realistische Standortstruktur angesehen.

Kennziffern der Varianten der Standorte einer Regionalen Berufsschule Mecklenburgische Seenplatte – Kalkulierte Werte zum Jahr 2010/12

Merkmal	Variante					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Anzahl Beschulungsorte*	8	8	8	8	8	4
Städte mit Beschulungsorten	7	7	7	7	7	3
Kreise mit Beschulungsorten	5	5	5	5	5	3
Mobilitäts-Aufwand Teilzeit-Schüler (in 1.000 km)	15.192	14.083	14.618	13.895	14.273	12.620
Kosten pro Jahr** (T€)	1.771	1.763	1.764	1.755	1.768	1.520
darunter Kosten reorganisationsbedingte Maßnahmen (T€)	7	13	8	11	9	16
Kosten pro Jahr und täglich anwesenden Schülern	601	598	599	595	600	516
Überhangkapazitätskosten pro Jahr (T€)	1.008	1.028	1.018	1.039	1.006	469

39

* Ausgangsbasis 8 Schulen mit 16 Beschulungsorten in 10 Städten/Gemeinden in 2001

Quelle: Zusammenstellung des IFS nach Daten Hansa Accounting

** Laufende Kosten (ohne Kosten für ungenutzte Gebäudeteile) sowie Kosten für reorganisationsbedingte Aus- und Umbauten (jährliche Abschreibungen)

Die genaue Ausgestaltung des Zweckverbands und seiner Schulstandorte ist noch offen. Der Vorstand des Regionalen Planungsverbands hat jedoch unter Beteiligung des Kreises Uecker-Randow – vorbehaltlich der Zustimmung der zuständigen Gremien – beschlossen, spätestens zum 1. August 2005

einen arbeitsfähigen Berufsschulzweckverband zu bilden. Hierzu wurde die Arbeitsgemeinschaft Berufsschulstruktur aufgelöst und eine Arbeitsgemeinschaft Berufsschulzweckverband gebildet, die bis Dezember 2004 den Entwurf des erforderlichen öffentlich-rechtlichen Vertrags vorgelegt hat.

Kreisübergreifende Berufsschulplanung Lausitz-Spreewald



Die Reduzierung, Qualifizierung und Profilierung von Berufsschulen auf der Grundlage von Studien zum Fachkräftebedarf und zur Schülerzahlentwicklung schafft Perspektiven für ein breites, leistungsfähiges Berufsbildungsangebot

40

Der Ansatz einer kreisübergreifenden Berufsschulplanung wurde im Verlauf des Modellvorhabens in der Region Lausitz-Spreewald entwickelt. Dort hatte sich ein dringender Abstimmungsbedarf für weiterführende Bildungsangebote gezeigt, nachdem der Landkreis Oberspreewald-Lausitz zusammen mit dem Unternehmen BASF Schwarzheide ein Bildungszentrum plante. In dem anspruchsvollen Neubau „Campus Niederlausitz“ sollen zwei Gymnasien und zwei Oberstufenzentren zusammengeführt werden. Diese Vorstellungen stießen aufgrund vorhandener Kapazitäten auf Vorbehalte anderer regionaler Akteure. Angeregt durch den Erfahrungsaustausch mit der Region Mecklenburgische Seenplatte sowie die regionalen Diskussionen um einen drohenden Fachkräftemangel entschloss sich die Region zu einer qualifizierten kreisübergreifenden Berufsschulplanung.

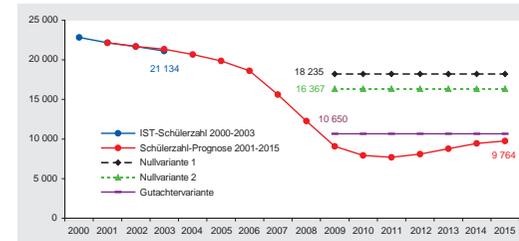
Ein externer Gutachter¹¹ erarbeitete daraufhin unter Rückkopplung mit der regionalen *Arbeitsgruppe Bildung* (Vertreter der Kreise, der staatlichen Schulaufsicht und Regionalplanung) einen Diskussionsvorschlag für ein zukunftsfähiges Netz der Oberstufenzentren (OSZ, Brandenburger Bezeichnung der Berufsschulen). Grundlage bildete die Einschätzung der qualitativen und quantitativen Nachfrage: Die Nachfrage nach speziellen Berufsfeldern wurde auf Basis einer Analyse der Entwicklung tatsächlich abgeschlossener Ausbildungsverhältnisse sowie der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abgeschätzt. Die quantitative Nachfrageabschätzung legte die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts bis 2015 zugrunde und traf Annahmen über den Anteil der Berufsschüler an der Bevölkerung, zur Inanspruchnahme durch Schüler aus anderen Regionen sowie zum Verhältnis von Voll- und Teilzeitausbildung. Auch in der Region Lausitz-Spreewald ist der Anpassungsbedarf enorm: Im Tiefpunkt-Jahr 2011 beträgt die Zahl der Berufsschüler nur 35% und im Jahr 2015 44% des Niveaus von 2001.

Die Abweichungen zwischen den von den einzelnen Schulträgern bereits vorgesehenen Kapazitätsreduzierungen auf 16.000 bis 18.000 Plätze – Nullvariante 1 und 2 in der Abbildung – und den langfristig nachgefragten Ausbildungsplätzen von rd. 9.800 sprechen für sich. Ohne kreisübergreifende Abstimmungen würden massive, kostenträchtige Überangebote entstehen und ein Wegbrechen von Ausbildungsangeboten in Folge von parallelen Angeboten drohen. Der Gutachter sieht eine Reduzierung der Kapazitäten auf rd. 10.700 Schüler vor. Unter Berücksichtigung von Reservekapazitäten für etwaige Bedarfsschwankungen erfolgt damit eine Ausrichtung am langfristigen Niveau (2015). Dabei werden für die Phase 2010 bis 2013 mit besonders schwachen Jahrgängen (Wendeknick) gewisse Überkapazitäten akzeptiert.

Auf Basis einer umfassenden Bewertung der vorhandenen Schulstandorte (vgl. Abbildung) schlägt der Gutachter vor, mindestens 13 der 24 Oberstufenzentren zu schließen. Die Berufsschulstruktur berücksichtigt die wirtschaftsgeographischen Teilräume: Im Norden werden alle vorhandenen Berufsfelder erhalten, jedoch nur an einem Standort. Im zentra-

len und südwestlichen Gebiet der Region dagegen sollen stark nachgefragte Berufsfelder an zwei Standorten angeboten werden. Für den Raum, in dem der Campus-Niederlausitz entstehen soll, liefert das Gutachten anstelle eines abschließenden Vorschlags Argumente für die weitere regionale Abstimmung.

Prognose der Schülerzahlen an Oberstufenzentren in der Region Lausitz-Spreewald – Varianten der Kapazitätsreduzierung der Schulträger und des Gutachters



Quelle: PIW Teltow

41

Einflussfaktoren und Kriterien für Standortbeurteilungen bei OSZ



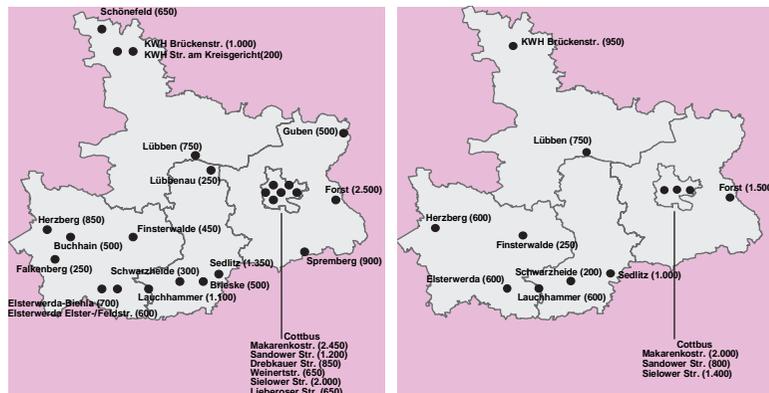
Quelle: PIW Teltow

Damit steht ein Modell zur Diskussion, das sowohl dem demographischen Anpassungsdruck zur Reduzierung der Kapazitäten gerecht wird als auch durch Qualifizierung und Profilierung der Standorte Perspektiven für ein breites, leistungsfähiges Berufsbildungsangebot aufzeigt. Mit dem Erhalt der breiten Ausbildungspalette der Berufsschulen werden Chancen für die Jugendlichen der Region sichergestellt. Diese qualitative Profilierung der Berufsschulstruktur war und ist nur aus der kreisübergreifenden Betrachtung möglich und unterstreicht eindrücklich die Notwendigkeit einer derartigen übergeordne-

ten Betrachtung. Für die vorliegenden kreislichen Planungen bedeutet die Umsetzung des Gutachternvorschlags unterschiedlich starke Modifizierungen.

Vom Vorstand der Regionalen Planungsgemeinschaft wurde beschlossen, die Abstimmung über die Berufsschulplanung weiter fortzusetzen. Ausgehend von der bisherigen MORO-Arbeitsgruppe wurden am 19. August 2004 eine Arbeitsgruppe zur Fortführung der gemeinsamen Berufsschulplanung eingesetzt – unter Beteiligung der Kreise und staatlichen Schulämter – und konkrete Arbeitsschritte bestimmt.

Lage der Oberstufenzentren und Schülerzahl in der Region Lausitz-Spreewald – Ist-Situation 2002/2003 (links) und Gutachternvorschlag zum Jahr 2015 (rechts)



Quelle: PIW Tettow

Medizinische Versorgung

Die Folge des demographischen Wandels für die Sicherstellung einer angemessenen medizinischen Versorgung hat zwei Dimensionen. Einerseits bedingt die Alterung der Gesellschaft eine quantitativ und qualitativ größere Nachfrage nach medizinischen Leistungen, da ältere Menschen häufig mehrere, teilweise chronische Krankheitsbilder mit regelmäßigem Kontrollbedarf entwickeln. Andererseits werden auch die Leistungserbringer, die Ärzte, älter und scheiden schließlich aus dem Berufsleben aus – ein Prozess, der insbesondere in den ländlichen/peripheren Regionen der neuen Länder in weiten Bereichen bereits zu unbesetzten, kaum wiederzubetzenden Arztsitzen geführt hat. Entsprechend haben alle drei Modellregionen Arbeitsgruppen eingesetzt und neue Angebotsformen für die Bereitstellung medizinischer Leistungen entwickelt.

Medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte



Die Arbeit und Erweiterung der Arbeitsgruppe „Sicherung der medizinischen Versorgung“ in der Region Mecklenburgische Seenplatte vollzog sich sukzessive: Nachdem zunächst Mitglieder der Arbeitsgruppe „Vorstand des Regionalen Planungsverbandes“ (Regional- und Kreisplaner) und Vertreter der kommunalen Gesundheitsämter die aktuelle Versorgungssituation analysiert und ein gemeinsames Problemverständnis erarbeitet hatten, kamen bei der Strategieentwicklung nach und nach Vertreter der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) Mecklenburg-Vorpommerns, des Ministeriums für

Arbeit und Bau sowie ein Wissenschaftler der Fachhochschule Neubrandenburg mit dem Fachgebiet Public Health und Sozialmedizin und schließlich auch niedergelassene Ärzte sowie Vertreter des Sozialministeriums hinzu.

Die umfassende Analyse der Versorgungssituation im Jahr 2002 hatte ergeben, dass der größte Handlungsbedarf beim altersstrukturell bevorstehenden Generationswechsel der niedergelassenen Allgemeinmediziner besteht. Von diesen waren 2002 55 % bereits älter als 50 Jahre und 41 % sogar älter als 55 Jahre. Es war also damit zu rechnen, dass rd. 80 Hausärzte in den nächsten zehn Jahren aus dem aktiven Beruf ausscheiden. Gleichzeitig bereitet die Neubersetzung frei werdender Arztsitze in den ländlichen Regionen Probleme, bedingt durch fehlenden Nachwuchs (negatives Image des Haus- und insbesondere des Landarztes, sinkende Studentenzahlen, hohe Abbrecherquoten, hoher Anteil nicht kurativer Berufsausübung) und unattraktive Niederlassungsbedingungen (geringere Einkommen, großer Fahraufwand, häufige

Notdienste etc. gegenüber Kollegen in Städten bzw. Westdeutschland).¹²

Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich daher in ihrer weiteren Arbeit auf den Teilbereich *Sicherstellung der medizinischen Versorgung durch niedergelassene Hausärzte*. Da, wie eine Analyse der Rahmendingungen ergab, die Selbstverwaltung der Ärzte¹³ die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der Gestaltung der Sicherstellung medizinischer Versorgung zu berücksichtigen hat, sah sich die Region als Vorreiter einer zukünftigen Einlösung dieser Raumordnungsklausel.

Dass Raumordnung und Sicherstellung der medizinischen Versorgung in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen, zeigt auch die Bedarfsplanungs-Richtlinie-Ärzte. Sie ist Grundlage für die Bedarfsplanung niedergelassener Vertragsärzte gemäß §§ 99 bis 105 Sozialgesetzbuch V (SGB V). Die Berücksichtigung raumordnerischer Aspekte erfolgt bisher allein auf Kreisebene durch die Differenzierung der Planungsbereiche nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Den verschiedenen Kreistypen werden unterschiedliche Einwohner-Arzt-Relationen für insgesamt 14 Arztgruppen als Richtwert zugeordnet (100 %-Zielwert). Die der Bedarfsplanung zugrunde liegenden Einwohner-Arzt-Relationen für ländliche Kreise in ländlichen Regionen zeigt Tabelle.

Die Prüfung der Arbeitsgemeinschaft, ob die Bedarfsplanung die Versorgungsrealität genügend genau abbildet, ergab, dass durch zu große Planungsbereiche gerade in ländlichen/peripheren Regionen Versorgungsunterschiede nivelliert und Steuerungsanforderungen nicht sichtbar werden. Auch auf Kreisebene, wo im großräumigen Durchschnitt noch

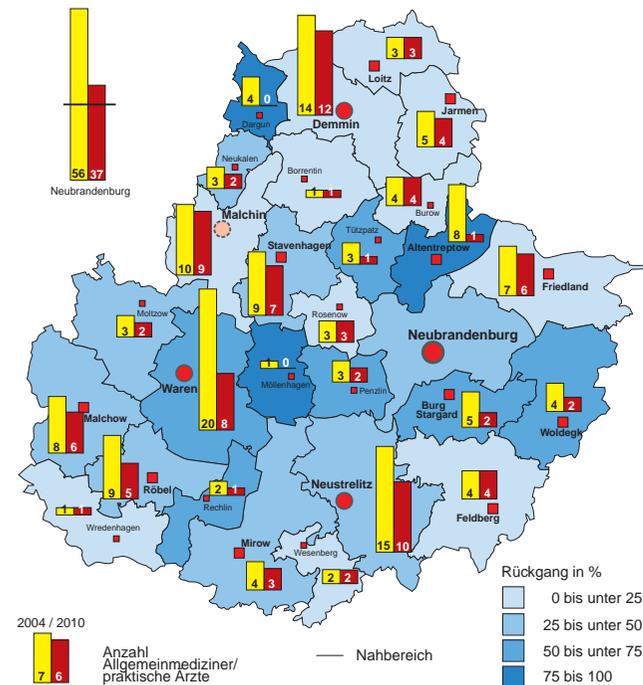
Einwohner-Arzt-Relationen der Bedarfsplanung für ländliche Kreise in ländlichen Regionen nach Arztgruppen

Arztgruppe	Einwohner pro Arzt
Hausärzte	1.474
Hautärzte	60.026
Urologen	55.159
HNO-Ärzte	37.794
Radiologen	136.058
Frauenärzte	13.697
Psychotherapeuten	23.106
Fachärztlich tätige Internisten	31.876
Orthopäden	31.398
Chirurgen	48.592
Nervenärzte	46.384
Augenärzte	25.196
Kinderärzte	26.505
Anästhesisten	137.442

eine ausreichende Ärztedichte gegeben ist, besteht großer Handlungsbedarf. Dies zeigt die folgende Abbildung, die die altersbedingte Freigabe von Arztsitzen dokumentiert, wobei eine Pensionierung der Ärzte mit 62 Jahren und eine Nichtwiederbesetzung ihrer Praxen im Jahr 2010 angenommen wurde. Die aktuell noch feststellbare räumliche Feinverteilung

könnte bereits 2010 in Teilbereichen ganz aufgehoben werden (Dargun, Möllenhagen) oder wesentlich eingeschränkt sein (Altentreptow, Burg Stargard, Woldegk etc.). Auch das Mittelzentrum Waren mit einem Rückgang von 55% und das Oberzentrum Neubrandenburg mit 30% weniger Hausärzten sind von dieser Entwicklung betroffen.

Prognose der Hausärzterverteilung 2004-2010 (ohne Neubesetzung)



Quelle: Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, Stand 1/2004

Als Diskussionsbeitrag auch für die laufende Diskussion zur Gesundheitsreform hat die Arbeitsgruppe „Sicherstellung der medizinischen Versorgung“ das strategische Leitbild „Zentrale Gesundheitshäuser für den ländlichen Raum“ entwickelt und als Broschüre veröffentlicht.¹⁴



Leitbild Zentrale Gesundheitshäuser für den ländlichen Raum

46

- In jedem Zentralen Ort der Region soll ein Gesundheitshaus für die ambulante medizinische Versorgung seines Nahbereichs entstehen. Die Erreichbarkeit des Zentralen Ortes aus seinem Nahbereich (20 bis 30 Minuten) auch mit dem ÖPNV wird dabei als gewährleistet angenommen, da Zentrale Orte auch künftig Schulstandorte sein werden. Koppelungen mit weiteren Dienstleistungsangeboten sind darüber hinaus möglich.

- Im zentralen Gesundheitshaus sollen mehrere Allgemeinmediziner zusammen arbeiten. Die Anzahl soll zwar auf Grundlage der Vorgaben der Bedarfsplanungs-Richtlinie ermittelt werden, jedoch auf der räumlichen Ebene des Nahbereichs Zentraler Orte anstatt der bisherigen Planungsbereiche der Kassenärztlichen Vereinigung. Auch Fachärzte sollen sich dem Versorgungszentrum anschließen können. Die Bedarfsplanungsrichtlinie soll dem Bevölkerungsrückgang angemessen angepasst werden. Zulassungen sollen vorrangig an die Niederlassung in Zentralen Orten gekoppelt werden.

- Die zentralen Gesundheitshäuser können unterschiedliche Betreiber- und Nutzerformen haben. Eine rechtlich flexible Gestaltung soll Automatismen hinsichtlich betriebsinterner Hierarchien vermeiden, ohne solche frei gestaltbar auszuschließen.

- Weitere Fachärzte sowie Einrichtungen des privaten oder karitativen Pflegedienstes und Anbieter physisch-sozialer Beratungsleistungen sollen sich dem Gesundheitshaus ebenfalls anschließen.

- Standortgemeinden mit zentralörtlicher Funktion werden die Versorgungszentren durch Zurverfügungstellung geeigneter Immobilien zu günstigen Konditionen (ungenutzte Schulen, Kindergärten, ggf. Räume in Krankenhäusern) unterstützen; sie verstehen sich als Partner und Beteiligte bei der Problemlösung.

- Für die Gründung eines Gesundheitshauses sollen Existenzgründerdarlehen und Fördermittel für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden.

- Die gemeinsame Arbeitsorganisation ermöglicht geregelte Arbeitszeiten sowie Urlaube und damit mehr Lebensqualität für die Ärzte. Hausbesuche sind so auch bei langen Wegen leistbar. Wartezeiten für Patienten auf Praxistermine reduzieren sich. Der Notfalldienst kann auch während der Tourismussaison abgesichert werden. Durch Synergieeffekte ist die Wirtschaftlichkeit höher als bei einer Einzelpraxis.

Die Strategie setzt als räumlichen Bedarfsplanungsbereich die Nahbereiche der Zentralen Orte an und verknüpft damit die raumordnerischen Erreichbarkeits- und Distanzbetrachtungen mit der ärztlichen Bedarfsplanung. Gleichmaßen berücksichtigt sie die Forderungen der Mediziner nach kalkulierbaren Arbeitszeiten, indem eine Zusammenarbeit mehrerer Allgemeinmediziner und wenn möglich auch weiterer Fachärzte vorgesehen ist – in unterschied-

- Durch hohe Wirtschaftlichkeit und hohen technischen Standard sollen auch erste Voraussetzungen für Telemedizin geschaffen werden.

- In den Tourismuszentren können sich auch Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion um den Aufbau eines Gesundheitshauses bemühen.

- Gemeinden im Nahbereich der Zentralen Orte schaffen räumliche Voraussetzungen für temporäre Sprechstunden vor Ort, die auch für vorsorgende Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen genutzt werden. Diese sollen durch die Gesundheitsämter des öffentlichen Gesundheitsdienstes angeboten werden.

- Die Einrichtung von Gesundheitshäusern in Zentralen Orten muss flankiert werden durch eine Honorarangleichung zwischen Ost und West, höhere Abschreibungsmöglichkeiten in unterversorgten Gebieten, eine Modifizierung der Wegepauschalen in räumlich besonders großen Versorgungsbereichen sowie die Förderung einer verstärkten Ausbildung im Bereich Allgemeinmedizin.

lichen Betreiber – und Nutzerformen. Sie bestätigt eine kommunale Mitverantwortung durch Schaffung positiver Ansiedlungsreize (günstige Immobilien) und Unterstützung bei der Niederlassungsplanung. Wirtschaftlichkeit und hoher technischer Standard sollen Voraussetzungen für Telemedizin schaffen und damit den Weg der Zukunft einschlagen. Das Leitbild des Landes Mecklenburg-Vorpommern, „Gesundheitsland“ zu sein, wird ebenso integriert wie die Forderung nach einer Angleichung der Leistungshonorare an das Westniveau oder nach einer Modifizierung der Wegepauschalen.

Die Strategie ist bereits auf fachliches Interesse gestoßen. Die Kassenärztliche Vereinigung hat sich weitgehend mit den regionalen Problemlösungsansätzen identifiziert und insbesondere die übergroßen Planungsbereiche anerkannt, die die siedlungsstrukturellen Unterschiede nivellieren. So wurde der zu große Planungsbereich Mecklenburg-Strelitz/Neubrandenburg geteilt und der Bereich Neubrandenburg für Hausärzte gesperrt. Dadurch soll – verbunden mit intensiver Niederlassungsberatung – eine Steuerung im unterversorgten Bereich Mecklenburg-Strelitz erreicht werden. Auf dem Hausärztetag des Hausärzterverbandes im Herbst 2004 wurde die Strategie einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt.

Auf der regionalen Ebene sollen die im Rahmen des Modellvorhabens begonnenen Arbeiten in ein regionales Gesundheitsmanagement überführt werden. Dieses sieht drei Arbeitsfelder vor:

1. Aufbau eines regionalen Informationssystems zur ambulanten Versorgung im Sinne einer laufenden Raumbewertung einschließlich der regelmäßigen Unterrichtung der Öffentlichkeit
2. Marketingmaßnahmen zur Anwerbung von niederlassungswilligen Ärzten
3. Begleitung der Planungs- und Umsetzungsprozesse für Gesundheitshäuser.

47

Sicherung der medizinischen Versorgung in Lausitz-Spree-wald



In der Region Lausitz-Spree-wald ist der hohe Anteil an älteren Hausärzten und Allgemeinmedizinern aktuell das größte Problem. Die Nachbesetzungsprobleme sind erheblich; Anfang 2003 waren in der Region 42 Hausarztstühle frei.¹⁵ Mit dem zunehmenden Ausscheiden älterer Mediziner droht in den ländlichen Räumen der Region eine Unterversorgung und eine Gefährdung der flächen-deckenden und wohnortnahen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung.

Die zuständige Arbeitsgruppe der Region hat zu dieser Problematik Lösungsvorschläge formuliert, die sowohl notwendige Veränderungen bei den rechtlichen Rahmenbedingungen wie auch die in der Region selbst zu aktivierenden Potenziale berücksichtigen. Die Vorschläge zur Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen stellen im Wesentlichen auf eine *Erhöhung der wirtschaftlichen Attraktivität des Landarztberufs* ab und umfassen Umsatzgarantien für Ärzte in peripheren Regionen/Landarztzuschlag, veränderte Wegepauschalen und eine Neuorganisation des Notfalldienstes, der in dünn besiedelten Räumen eine besondere Belastung darstellt. Als eigene Beiträge der Region werden eine gezieltere kassenärztliche Niederlassungsberatung für ansiedlungswillige Ärzte mit Blick auf ihre räumliche Orientierung angestrebt – zur Vermeidung von Ansiedlungen in gut ausgestatteten höherstufigen Zentren –, ferner die Einwerbung und/oder praktische Unterstützung von Medizinern bei der Praxisansiedlung durch die Kommunen etwa in Form günstiger Räumlichkeiten sowie eine stärkere Kooperation zwischen ambulanter und stationärer Versorgung (Nutzung von Krankenhaus-

techniken durch ambulante Mediziner; häufigere ambulante Behandlung statt bisheriger stationärer Operationen).

Modell „Ärztetzwerk“ Ostthüringen



Die Analyse der Versorgungssituation in Ostthüringen ergab, dass die Versorgung mit niedergelassenen Hausärzten derzeit auf Kreisebene noch gut ist. Eine Konzentration von zwei Dritteln der Hausärzte auf den städtischen Bereich sowie die ungünstige Altersstruktur lassen jedoch für die Zukunft eine Unterversorgung absehen. Bereits heute ist für bestimmte Arztgruppen – z. B. Psychiatrie und Neurologie – eine latente Unterversorgung festzustellen. Besonders dramatisch ist die Situation im stationären Bereich; hier gelingt die Besetzung kleinerer Betriebsteile nur noch durch ausländische Ärzte. Ein Grund dafür ist u. a. die für Facharztbildungen zu geringe Fallzahl. Grundidee eines *Ärztetzwerks* in der Region Ostthüringen bzw. den Kreisen Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis war deshalb die *verstärkte Zusammenarbeit der ambulant niedergelassenen Ärzte untereinander sowie mit den Krankenhäusern*, um Doppeluntersuchungen und umfangreiche Patientenanfahrten im ländlichen Raum zu vermeiden.

Mit einer stärkeren Vernetzung von Allgemein- und Fachmedizinerinnen sowie Krankenhäusern sollen die knappen organisatorischen wie auch technischen Ressourcen rationeller eingesetzt (z. B. Vermeidung von Doppeluntersuchungen, gemeinsame Nutzung von Groß- und Spezialgeräten) und die sich abzeichnende Unterversorgung durch Ärzte abgebaut werden. Im ländlichen Raum soll dabei der Hausarzt der vorrangige Ansprechpartner bleiben, Spezialuntersuchungen und geräteintensive

Diagnostik sollen dagegen in zentralen Gesundheitszentren erfolgen. Noch vor der Gesundheitsreform entwickelt, setzen allerdings eine Vielzahl rechtlicher und organisatorischer Restriktionen diesen Vorstellungen Grenzen. Die zuständige Arbeitsgruppe beließ es deshalb zunächst bei einer Identifizierung der Haupt-

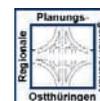
hindernisse. Dazu zählen insbesondere die finanzierungstechnische Trennung von ambulanter und stationärer Behandlung, das starre Niederlassungsrecht sowie die eingeschränkte Flexibilität bei Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen.

Integrierte Grundversorgung

„Denken in Funktionen statt in Einrichtungen“ – dies ist der grundlegende Maßstab für die integrierte Grundversorgung. Sie zielt darauf ab, verschiedene öffentliche und private Leistungen an einem Ort zusammen anzubieten.

Ansätze der integrierten Grundversorgung überschreiten damit die Grenzen traditioneller sektoraler Infrastrukturangebote. Sie zielen darauf ab, verschiedene öffentliche und private Leistungen an einem Ort zusammen anzubieten. Beispielsweise können soziale Infrastruktureinrichtungen um private und öffentliche Dienstleistungen ergänzt werden, oder es handelt sich um ein privates Kerngeschäft mit angegliederten Gemeinschaftsangeboten. In vielen Fällen werden die Handlungsfelder Soziale Infrastruktur und Handel, Dienstleistungen, Verwaltung miteinander verbunden. Ansprüche, bekannte Standards und amtliche Vorschriften müssen verändert werden, wenn Leistungen in baulicher, personeller und organisatorisch anderer Form angeboten werden.

Dorfzentren in Ostthüringen



Das Leitziel der „Dorfzentren“ ist die Entwicklung einer stabilen infrastrukturellen Grundabsicht-

zung für wenige Einwohner durch die Bündelung von kleinen Angeboten in Siedlungsschwerpunkten unterhalb der Grundzentren. Um einzeln nicht tragfähige Funktionen zu sichern, zielen die Angebote auf eine Teilung räumlicher und personeller Kapazitäten.

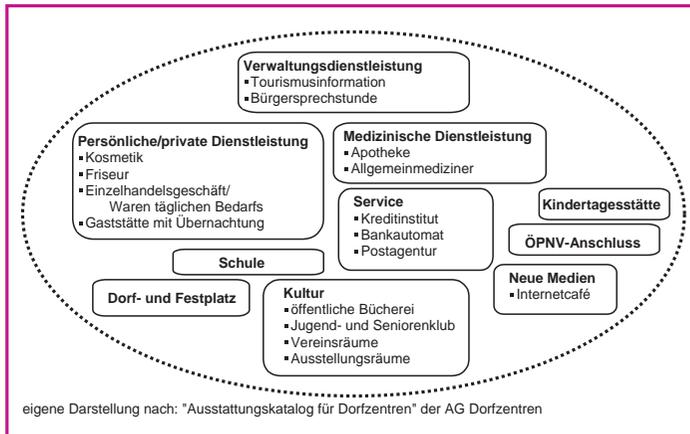
Der ostthüringische Modellraum zeichnet sich durch eine kleinteilige Siedlungsstruktur aus: Ortsteile mit weniger als 500 Einwohnern dominieren und stellen über drei Viertel aller Siedlungen. Angebote des täglichen Bedarfs sind dabei in den Flächen-gemeinden in der Regel in den mittelgroßen Ortsteilen gebündelt, womit diese eine Versorgungsfunktion übernehmen.

Grundgedanke der Dorfzentren ist, verschiedene soziale Infrastrukturen (z. B. Kindergarten, Grundschule, Altenhilfe, Kultureinrichtungen) sowie private Dienstleistungen (z. B. ambulante Arztprechstunde) zusammenzuführen. Die gemeinsame, gegebenenfalls zeitver-setzte Nutzung eines Gebäudes und/oder des Personals soll die Kosten der Einzeleinrichtungen minimieren und dessen Tragfähigkeit gewährleisten. Kurz: Es sollen Tragfähigkeiten durch gemeinsame Ressourcennutzung geschaffen werden. Die Arbeitsgruppe „Dorf-

zentren“ hat zunächst die Aufgaben eines Dorfzentrums als gemeindliche Kernfunktionen definiert – in Anlehnung an die Thüringer Kommunalordnung sowie andere private und öffentliche Dienstleistungen. Mit Blick auf das künftig grobmaschigere Netz der Zentralen Orte sollten zusätzlich auch überörtliche, d.h. über den Ortsteil hinaus bedeutende Einrichtungen berücksichtigt werden, um eine gewisse Auffangfunktion zu sichern.

Die Identifizierung potenzieller Standorte erfolgte im Gegenstromprinzip. Top-down wurden systematisch Lücken im Versorgungsnetz identifiziert, bottom-up anschließend lokale Mitwirkungsbereitschaft und Akzeptanz abgefragt. So wurden sechs potenzielle Standorte in fünf Gemeinden ermittelt; die Standort-Ortsteile waren dabei unterschiedlich groß – zwischen 360 und 1 250 Einwohner –, übernahmen aber immer zumindest innergemeindliche Zentrenfunktion.

Potenzielle Funktion eines Dorfzentrums



Um die ersten Dorfzentren möglichst zügig realisieren zu können, wurde vorbereitend ein Gutachter damit beauftragt, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen und das spezifische Konzept zu konkretisieren.¹⁶ Die Machbarkeitsprüfung bewertete Defizite der Infrastrukturausstattung, Verfügbarkeiten von Räumlichkeiten, die Mitwirkungsbereitschaft lokaler Akteure, Finanzierungsmöglichkeiten, die Lage im Raum und die Bevölkerungsentwicklung. Für die Realisierung wurden danach für zwei Standorte – Krölpa und Rottenbach – differenzierte bauliche Konzepte mit Kostenschätzungen und Finanzierungsmodellen entwickelt. In beiden Fällen werden unter- bzw. nicht mehr genutzte Schulstandorte überwiegend für öffentliche oder vereinsgetragene Nutzungen in Anspruch genommen.

Der Prozess der Entwicklung der Dorfzentren wurde dadurch geprägt, dass diese Zentren sich zunehmend auf öffentliche Nutzungen und die Betreibung durch Kommunen orientierten. Ein Grund dafür ist in den rechtlichen Voraussetzungen zu sehen, unter denen sich gemischte Nutzungen nur schwer realisieren lassen, insbesondere wenn es um die Erfüllung von Doppelaufgaben durch dasselbe Personal geht. Als gemeinsamer, übergreifender Träger verbleibt die Kommune, die wiederum Teile der Räumlichkeiten durch Vermietung bewirtschaftet. Die vorliegenden Beispiele weisen mit ihren vorgesehenen umfangreichen Umbauten darüber hinaus auf die Kostenträchtigkeit der Weiterentwicklung des Siedlungs- und Landschaftsbildes unter Schrumpfungsbedingungen hin, wenn der Abriss nicht die einzige Option sein soll.

Öffentlicher Personennahverkehr

Der öffentliche Personennahverkehr übernimmt bei der Neustrukturierung der öffentlichen Daseinsvorsorge eine flankierende Rolle, denn Zentralisierungen und Bündelungen von Einrichtungen müssen mit entsprechenden Erreichbarkeitsmodulen verknüpft werden. Dabei ist es in vielen Fällen erforderlich, den ÖPNV selbst zu modernisieren. Tragfähige kleinere, aber auch flexiblere Systeme (Anrufbus etc.) müssen die Versorgung in der Fläche übernehmen. Auch gilt es, die verschiedenen Transportangebote zeitlich und räumlich miteinander zu verbinden.

Kreisübergreifende Neuorganisation des ÖPNV in Ostthüringen



Die Kreise Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis verfolgten mit organisatorischen Neustrukturierungen sowie einer rechnergestützten Optimierung der Netzstruktur zwei Modernisierungsansätze, die grundsätzlich eigenständig praktikabel sind.

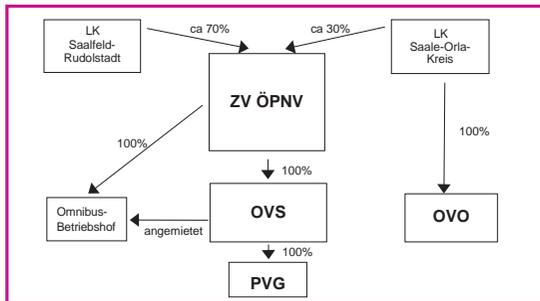
Das ÖPNV-Angebot mit festen Bedienungszeiten kann durch eine Effizienzsteigerung und Optimierung des traditionellen Liniensystems auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen zunächst erhalten werden.

Die angestrebte neue Organisationsstruktur war dabei eine Voraussetzung zur Erschließung größerer Potenziale bei der Netzoptimierung. Die in den Kreisen verfügbaren Grundkapazitäten für den Schülerverkehr (Busse, Bedienspitzen) sollten nicht substituiert werden; durch eine optimalere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten sollte jedoch ein für die Bürger einfaches System (Takte, Linien) auf bestehendem Niveau erhalten bleiben.

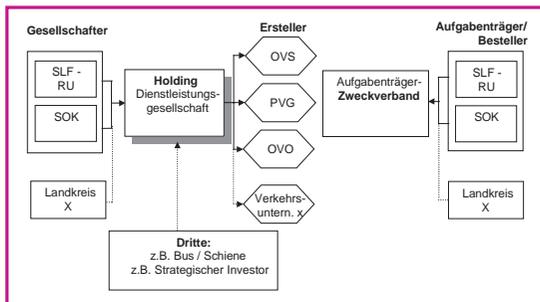
Hauptkriterium für die in öffentlicher Hand liegenden Verkehrsunternehmen der Region war die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in dem zunehmend offeneren Wettbewerb im Bereich des ÖPNV. Gleichzeitig sollte ein wettbewerbsrechtlich unstrittiges Konstrukt für die im Eigentum der Kreise liegenden Unternehmen gefunden werden.

Bisher wurde der ÖPNV durch den dafür gegründeten Zweckverband der Kreise sichergestellt, der als Eigentümer der Busunter-

nehmen (OVS, PVG) Aufgabenträger und Leistungsersteller zugleich war. Ein weiteres Busunternehmen befindet sich im Eigentum des Saale-Orla-Kreises (OVO). Die im Sommer 2004 von beiden Kreisen gemeinsam rechtlich vereinbarte neue Organisationsstruktur trennt institutionell und personell zwischen den Funktionen Bestellung (Aufgabenträger Kreise) und Leistung (Holding GmbH Busunternehmen) und nimmt gleichzeitig eine Ressourcenbündelung vor. Die Kreise sind als Aufgabenträger weiterhin im Zweckverband zusammengeschlossen. Die Busunternehmen wurden in einer neuen Holding als eigenständige Institution mit eigenem Führungspersonal zusammengefasst. Diese KomBus GmbH wird zum 1. Januar 2005 die Geschäfte aufnehmen und die internen Dienstleistungen zentral erbringen (z. B. Netzoptimierungen, siehe unten).¹⁷ Das Modell ist offen für Erweiterungen durch andere Kreise bzw. andere Unternehmen.



Ist-Situation der Organisation des ÖPNV in den Landkreisen Saalfeld-Rudolstadt/ Saale-Orla-Kreis



Zielszenario für die Organisation des ÖPNV in den Landkreisen Saalfeld-Rudolstadt/ Saale-Orla-Kreis

Quelle: Rödl & Partner

Für diese Neuorganisation mussten zahlreiche Fragen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, des Gesellschaftsrechts sowie steuerrechtliche Aspekte geklärt werden, was nur mit Hilfe eines externen Gutachtens möglich war. Für die Landkreise war ausschlaggebend, dass sie 5 bis 10 % Einsparungen bei den Personalkosten erwarten können. Weitere Einsparpotenziale liegen in der Netzoptimierung: Der Zweckverband ÖPNV nutzt dazu das kanadische Optimierungsprogramm HASTUS, das aufgrund der längeren Praxis bei der privatwirtschaftlich organisierten Busbedienung in Nordamerika Kostenwirkungen neuer Netzstrukturen einbezieht. Ein Pilottest des Programms für ein Verkehrsunternehmen im Planungsraum führte bei Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. Ruhezeiten), aber gleichzeitiger Flexibilisierung bisheriger Standardpraktiken (z. B. Startpunkte, exakte Takte) zur Verbesserung der Netzstruktur, zur Erhöhung der produktiven Zeit der Fahrer und einer Reduzierung des Fahrzeugaufwands, womit spürbare Effizienzsteigerungen erzielt werden konnten.

Gemeinschaftsverkehr mit flexiblen Bedienungszeiten im „Fürst-Pückler-Land“



Die Neuorganisation des ÖPNV durch Gemeinschaftsverkehr mit flexiblen Bedienungszeiten schließt Lücken des traditionellen Systems.

Der Ansatz eines Gemeinschaftsverkehrs¹⁸ mit flexiblen Bedienungszeiten im „Fürst-Pückler-Land“ (Lausitz-Spreewald) geht auf die Initiative der Verkehrskonferenz der Internationalen Bauausstellung (IBA) „Fürst-Pückler-Land“ zurück. In deren Folge wurde eine Arbeitsgruppe gebildet und in das Modellvorhaben sowie in die Gesamtstrategie der Region zur Anpassung des Infrastrukturangebots eingebunden.

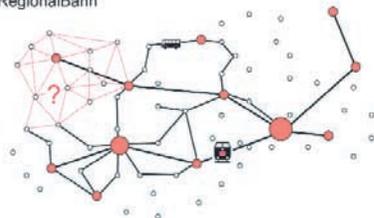
Ziel der IBA „Fürst-Pückler-Land“ ist die Entwicklung neuer Landschaften und Landschaftselemente in dem ehemals von Braunkohlentagebau und der kohleverarbeitenden Industrie geprägten ca. 2.000 km²-großen Revier. Einzelobjekte sollen in neun thematisch abgegrenzten Landschaftsinseln Anstoß für neue Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen geben, wobei insbesondere der Tourismus im Blick steht.

In diesem Gebiet sollte der ÖPNV für Touristen und Bürger als echte Alternative zum Individualverkehr gestaltet werden und sich an Attributen wie Flexibilität und Netzbildungsfähigkeit orientieren. Grundansatz eines neuen Gemeinschaftsverkehrs mit flexiblen Bedienelementen ist die Zusammenführung aller Verkehrsträger einer Region. Unter der Prämisse, ohne zusätzliche Finanzierungen auszukommen, werden dabei zunächst bestehende Bahn- und Buslinien optimiert und aufeinander abgestimmt. Parallelverkehre zur Bahn werden vermieden und Linienverkehre nur für Strecken mit stabilem Verkehrsaufkommen eingesetzt. Das fein verteilte Verkehrsaufkommen wird dann durch verschiedene flexible Bedienangebote mit Zubringerfunktion zu Linienverkehren und IBA-Standorten aufgefangen, z. B. durch ein Anrufbus-System im Haus-zu-Haus-Verkehr oder durch die Einbeziehung von Angeboten des sog. Gelegenheitsverkehrs (z. B. Museumseisenbahn).

Öffentlicher Personennahverkehr im Gebiet IBA Fürst-Pückler

Öffentlicher Personenverkehr im IBA-Gebiet

- Linienbetrieb
RegionalExpress/RegionalBahn
RegionalBus
- Tourenbetrieb
RegionalBus
- Flächenbetrieb
AnrufBus



Quelle: Prof. Dr. Hans-Christoph Thiel, BTU Cottbus

Im Rahmen des INTERREG-III-B-Projekts „Rekultivierung von Kulturlandschaften“ (REKULA) konnten eine Machbarkeitsstudie und eine zurzeit laufende Erprobungsphase gefördert werden. Die Machbarkeitsstudie analysierte zunächst das vorhandene Angebot und stellte dabei insgesamt Mängel in der Verknüpfung von Bahn und Bus sowie in der Erschließung der Fläche (insbesondere der IBA-Standorte an Wochenenden) fest. Grundlage für den Gutachternvorschlag zur Einrichtung eines ÖPNV-Bedarfsverkehrs war die Annahme differenzierter Anbindungshäufigkeiten der IBA-Standorte in Relation zu deren Attraktivität (Besucheraufkommen). Als weitere Qualitätskriterien wurden davon abgeleitet: eine echte Angebotsverbreiterung, Flächenbedienung mit Haustürzugang am Fahrtenende, Anmeldezei-

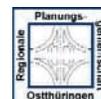
ten von maximal zwei Stunden, Komfortzuschläge zwischen 0,80 und 1,50 Euro und die Finanzierung der Angebote durch Einsparungen im Linienverkehr.

Insgesamt wurden zehn Maßnahmen vorgeschlagen. Sie reichen von der Optimierung vorhandener Buslinien über die Einführung von Rufbus-Angeboten und Nutzung von Angeboten des Gelegenheitsverkehrs vermittelt durch ein Mitfahrerforum bis zur Einrichtung eines Call-a-Bike-Systems. Die Erprobungsphase mit vier Pilotprojekten – Mitfahrerforum, Einrichtung einer neuen Linienverbindung Industriekultur, Einführung der Call-a-Bike und eines Rufbusses IBA-Aktiv – hat wiederum im REKULA-Projekt im Herbst 2004 begonnen.

Wasserver- und -entsorgung

Die Frage der Kapazitätsanpassung der leitungsgebundenen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage wird in Zukunft immer dringender und ist besonders schwierig. Die Nutzungsdauer von Trinkwassernetz und Kanalisation beträgt etwa 80 Jahre. Einmal verlegte Leitungen lassen sich nicht beliebig verkleinern oder zurückbauen. Überdimensionierte Anlagen erhöhen die Verkeimungsgefahr des Trinkwassers und verursachen extrem hohe Kosten für die Bevölkerung: Die Fixkosten betragen 80 %, die verbrauchsabhängigen Kosten nur 20 % der Umlage.

Reorganisation der Wasserver- und -entsorgung in Ostthüringen



In der Region sind drei Zweckverbände für die Wasserver- und -entsorgung zuständig. Wegen der starken Bevölkerungsabnahme sind die Wasserlieferungen dort bereits spürbar zurückgegangen. Dies veranlasste die Region, organisatorische und technische Fragen sowie rechtliche Rahmenbedingungen einer Anpassung der Wasserversorgung an rückläufige Nachfragen zu prüfen.

Große Chancen für eine organisatorische Optimierung der Wasserver- und -entsorgung werden in der *verwaltungsorganisatorischen Bündelung* gesehen. Die drei Zweckverbände weisen mit Einzugsbereichen zwischen 15.000 und 100.000 Einwohnern deutliche Größenunterschiede auf. Durch die rückläufigen Verbrauchszahlen gehen der Umsatz und die verwaltungstechnischen Aufgaben ebenfalls zurück. Gleichzeitig besitzen die einzelnen Verbände nur ein begrenztes Potenzial, um notwendige Spezialisierungen (Verwaltungsleistungen, Fachingenieure) eigenständig zu erbringen. Durch eine Zusammenführung kleiner Zweckverbände eröffnen sich Möglichkeiten des Ausgleichs unterschiedlicher Versorgungsbedarfe zwischen benachbarten Gebieten. Die kreisgebietsübergreifende Fusion der insgesamt eher kleinen Zweckverbände wird daher von den regionalen Akteuren als ein bedeutender Ansatz zur Sicherung der Leistungsfähigkeit angesehen.

Die Fusionierung der Zweckverbände setzt jedoch einen vom Land finanzierten Ausgleich der Nachteile voraus. Dies betrifft vor allem die Gebührenerhöhungen, die in Gebieten mit zuvor niedrigeren Gebühren ohne Leistungszuwachs und umgekehrt durch die Anpassung der verschiedenen betriebswirtschaftlichen Systeme (Investitionskosten,

Gebührensensystematik) entstehen. Der Freistaat Thüringen sieht eine solche Förderung auch vor, um die wirtschaftlichen Nachteile der kleinteiligen Verbandsstruktur abzubauen. Gefördert werden jedoch vorrangig Verbände mit großer wirtschaftlicher Problemlage, wozu die Zweckverbände der Modellregion nicht gehören. Zusätzlich wurden die Kooperationsgespräche der Verbände durch den damaligen Landtagswahlkampf und durch Bestrebungen der Landesregierung belastet, einen hoch verschuldeten Verband zu integrieren. So kam es im Verlauf des Modellvorhabens noch nicht zu einer Fusion der Verbände.

Technisch notwendige Anpassungen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs werden schwerpunktmäßig im Trinkwasserbereich und weniger im Abwasserbereich identifiziert, wo die Anlagen erst seit 1990 entstanden und nicht überdimensioniert sind. Der Trinkwasserverbrauch hat sich zwischen 1989 und 2002 fast halbiert – auf 80 bis 90 Liter pro Einwohner und Tag. Der weiter rückläufige Verbrauch erhöht zum einen die Aufkeimungsgefahr und erfordert technische oder chemische Gegenmaßnahmen. Zum anderen führt er aufgrund vereinbarter fixer Fernwasserabnahmen zu Kostensteigerungen und ökologisch unsinnigen Wassertransporten. Verschärft werden die Probleme bei der Anpassung der Wasserversorgung nach Ansicht der zuständigen Arbeitsgemeinschaft durch *rechtliche Rahmenbedingungen*. Zu nennen sind hier die Vorgaben des deutschen Verbands für Gas und Wasser (DVGW) für die Planung von Ver- und Entsorgungsanlagen, die den realen Verhältnissen nicht entsprechen. Sie legen für den Trinkwasserverbrauch bzw. die abwassertechnische Vereinigung (ATV) für Abwasser 150 Liter pro Einwohner und Tag zugrunde, das sind 40 % mehr als der aktuelle Verbrauch. Statt flexibler Anpassungen werden damit tendenziell Überkapazitäten gefördert. Darüber hinaus sind die Versorgungsträger zum Anschluss aller Grundstücke an die Trinkwasserversorgung verpflichtet, während parallel die Errichtung von Eigenversorgungsanlagen gefördert wird. So werden öffentliche Ressourcen unnötig gebunden.

4.3 Integrierte Strategien – das Zentrale-Orte-Konzept

Das System der zentralen Orte bildet das Grundgerüst und einen zentralen Ansatzpunkt zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur.

Der Rückgang der Bevölkerung macht es notwendig, dieses System im Hinblick auf die Zahl der Zentren und deren Klassifizierung anzupassen, indem Orte in ihrer Zentralität zurückgestuft werden. Zentralen Orten verschiedener Stufe müssen klar abgegrenzte Funktionen zugeordnet werden. Die Ausstattungsmerkmale sollten die regionalen Einwohnerpotenziale und -entwicklungen berücksichtigen, um eine wirtschaftliche Auslastung dieser zentralen Dienstleistungen und Güter zu gewährleisten. Erforderlich ist eine Anpassung des Systems an die regionalen Besonderheiten des demographischen Wandels.

Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts in Lausitz-Spreewald



Ein Vorschlag zur Neustrukturierung des Zentrale-Orte-Konzepts unter den Bedingungen des demographischen Wandels wurde im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplanentwurfs von der Region Lausitz-Spreewald entwickelt.

In dieser Region liegt bisher mit Ausnahme des Teilregionalplans Zentralörtliche Gliederung nur ein Regionalplanentwurf aus dem Jahr 1999 vor, der die Folgen des demographischen Wandels auf Infrastruktur und öffentliche Finanzen nur ansatzweise berücksichtigt. Auch der gültige Teilregionalplan entspricht nicht den neueren Erkenntnissen anhaltender Schrumpfung, sondern setzte seinerzeit eine feinteilige Struktur mit mindestens einem Zentralen Ort pro Amt fest, die eher ein Wachstumsdenken widerspiegelt. In seiner fünfstufigen zentralörtlichen Gliederung weist er für die Region mit ihren seinerzeit 471 Gemeinden, 43 Ämtern und 18 amtsfreien Gemeinden im Ergebnis 50 Zentrale Orte mit 52 Gemeinden verbindlich aus. Dazu kommen 64 weitere Orte mit besonderen Gemeindefunktionen, von denen insbesondere die ländlichen Versorgungsorte (18) und Selbstversorgerorte (7) de facto zentralörtliche Aufgaben wahrnehmen. Nach der Gemeindegebietsreform 2003 existieren nur noch 141 Gemeinden und 16 Ämter, d. h. durch die noch gültige

Zentrale-Orte-Kulisse hat jede zweite Gemeinde eine zentralörtliche Funktion. Die Region nutzte daher das Modellvorhaben, die Anpassung der zentralörtlichen Gliederung der Nahbereichsstufe zu prüfen.

Zunächst ging es darum, die zurückliegende Entwicklung (1993 bis 2003) und den erreichten Stand bzw. Standard der Ausstattung in den Funktionsorten zu analysieren. Zugrunde gelegt wurde dabei der Kriterienkatalog des Regionalplans 1999 für 52 Merkmale bzw. Einrichtungen. In diesen zehn Jahren hatte sich die Ausstattung in fast allen Zentren leicht verbessert, wobei sich bestimmte privatwirtschaftliche Funktionen zurückgezogen hatten (z. B. Kinos), während die Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der sozialen Betreuung (Sozialdienste, Beratungsstellen etc.) in der durch eine starke Landesförderung geprägten Phase der 90er Jahre zugenommen hatte. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Zentralen Orte machte jedoch deutlich, dass das bisherige Netz angesichts der rückläufigen Nachfragerzahlen und auch finanziellen Ressourcen des Landes und der Gemeinden nicht in der bisherigen Form aufrechterhalten werden kann. Es bestand Konsens, dass nur ein Netz mit leistungsfähigen Knoten langfristig tragfähig sei. Dies erfordert die Konzentration auf wenige Zentrale Orte.

Um fundierte Argumente für die zentralörtliche Neugliederung zu erhalten, wurden in einem externen Gutachten Empfehlungen für ein neues Strukturmodell erarbeitet.¹⁹ Sie zielen zum einen auf eine Straffung der zentralörtlichen Stufen und konkrete Ausweisungen von Zentralen Orten (zentralörtliche Gliederung i. e. S.), zum anderen werden qualitative Voraussetzungen für die Entwicklung Zentraler Orte vorgeschlagen (z. B. Städtekooperation, innergemeindliche Bündelung). Vorgelegt wurden zwei Varianten mit deutlich unterschiedlichen Anforderungen an die Tragfähigkeit sowie an die Erreichbarkeit:

Variante A:

Der Einzugs-/Verflechtungsbereich und die Bevölkerung im Verflechtungsbereich werden anhand eines standardisierten Modells der Erreichbarkeit ermittelt. Unterschiedliche Reisesegeschwindigkeiten in stärker städtisch resp. ländlich geprägten Gebieten werden in ein räumlich differenziertes Erreichbarkeitsmodell umgesetzt (variierende Einzugsradien). Weiterhin wird die zunehmende Motorisierung mit leichterem Distanzüberwindung berücksichtigt (Vergrößerung der Einzugsbereiche). Die Tragfähigkeit für die mittel- und die grundzentrale Ausstattung wird – wie gängig – anhand der Einwohnerzahl im Zentralort und im Verflechtungsbereich bemessen. Anstatt der aktuellen wird jedoch die prognostizierte Bevölkerung für 2020 zugrunde gelegt. Grundsätzlich sollen nur Gemeinden Zentrale Orte werden, die zukünftig die Tragfähigkeit für ein grundzentrales Angebot besitzen (gemessen an der Bevölkerung 2020). In Orientierung am Tragfähigkeitsmaßstab des LEP I sind dies 3 000 Einwohner im Ort und 7 000 Einwohner im Nahbereich.

Variante B:

Für Teilräume, in denen diese Kriterien aufgrund der vorhandenen Siedlungsstruktur zu sehr großen Distanzen und somit zur Unterversorgung führen, wurden in einer zweiten Stufe Orte ohne grundzentrale Tragfähigkeit einzeln hinsichtlich ihrer Eignung als „Lückenschließer“ geprüft und abgewogen. Im Ausnahmefall wurden Orte mit 1 000 Einwohnern und 5 000 Einwohnern im Verflechtungsbereich Zentralort mit Versorgungsfunktion.

Die beiden Varianten unterscheiden sich insbesondere in der Abwägung der Orte zum Lückenschluss vor dem Hintergrund des bisher gültigen LEP I. Die Variante A berücksichtigt bestehende Rechtspositionen ausgewiesener Kleinzentren. Die Zahl der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion reduziert sich dadurch nur um 12, d. h. von 52 auf 40. Unter neuen landesplanerischen Rahmenbedingungen (Änderung LEP I) wäre nach Ansicht der Gutachter aber ein Netz mit 34 Zentralorten tragfähig (Variante B).

Beide Varianten unterscheiden sich darüber hinaus hinsichtlich der Ebenen und besonderen Typen der Zentralen Orte, die die vermeintlich straffe Reduzierung wieder etwas abschwächen. Qualitative Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Zentralen Orte werden insbesondere in einer stärkeren Städtekooperation und einer innergemeindlichen Bündelung

gesehen. Zur konsequenten Umsetzung sollen öffentliche Mittel auf die Zentralen Orte konzentriert werden; auch soll versucht werden, private Standortentscheidungen im zentralörtlichen Sinne zu steuern.

Das Gutachten liefert sowohl für die Regionalplanung Lausitz-Spreewald als auch für die Landesplanung Hinweise zur Weiterentwicklung der zentralörtlichen Gliederung. Die Regionalversammlung Lausitz-Spreewald hat am 2. Juni 2004 die Vorbereitung eines Ausschusses „Zentralörtliche Gliederung“ beschlossen und damit den begonnenen Planungsprozess fortgesetzt. Die in jüngsten Erklärungen angekündigte Überprüfung der Zentrale-Orte-Konzepte auf Landesebene eröffnet die Möglichkeit, die erarbeiteten Ansätze im Gegenstromprinzip direkt in die landesweite Diskussion einzubringen.

	Variante A	Variante B
Bedarf zur Änderung des Rechtsrahmens (Änderung LEP I ZO)	Nein	Ja
Siedlungsstrukturell unterschiedliche Einzugsbereiche	Ja	Ja
Zugrundelegung der dauerhaften Tragfähigkeit/Bevölkerung 2020	Ja	Ja
Erhöhtes Tragfähigkeitskriterium (nur Orte mit Tragfähigkeit grundzentraler Angebote)	Ja	Ja
Funktionszuweisung an Orte ohne grundzentrale Tragfähigkeit zum Lückenschluss	Ja, häufiger	Ja, selten
Berücksichtigung bisheriger Rechtspositionen (aufgrund LEP I ZO)	Ja	Nein
Zusammenführung Ebene Grund-Kleinzentren; Fortfall von Teilfunktionen	Nein	Ja
Zentren in Teilfunktion (A)/im Verbund (B)	Ja, selten	Ja, häufiger
Anzahl der Zentralen Orte	40	34
Anzahl der Ebenen/Funktionsstufen (bisher 5 Ebenen)	4	3
Anzahl Sondertypen zu Ebenen (Funktionsergänzung, Verbund etc., bisher 1 Typ)	3	4/5

Übersicht der vorgeschlagenen Varianten der zentralörtlichen Gliederung Lausitz-Spreewald

Quelle: ARP Regionalplanung Berlin

Anmerkungen

¹ Darstellung nach: Projektgruppe „Kleine Schule im ländlich-peripheren Raum“, Auswertung der Ergebnisse aus der Datenerhebung Grundschulen in der Region des Saale-Orla-Kreises und des Landkreises Saalfeld/Rudolstadt, Schleiz, 16.05.2003, sowie Auswertung der Ergebnisse aus der Datenerhebung Regelschulen in der Region des Saale-Orla-Kreises und des Landkreises Saalfeld/Rudolstadt, Schleiz, 10.06.2003.

² Siehe z. B. Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (Hrsg.): Kleine Grundschule. Dokumentation der Fachtagung 6. und 7. Mai 1996 Spornitz. – Bad Berka 1997; Pädagogisches Landesinstitut Brandenburg: Entwicklung und Erprobung der Qualitätssicherung kleiner Grundschulen in Brandenburg – Abschlussbericht. – o.O. 2001; Peter Kraft: Die kleine Schule. Eine pädagogische Chance und keine Nottlösung. Schulmanagement (1981) 3, S. 24-29

³ Siehe z. B. Thüringer Kultusministerium: Abschlussbericht zum Projekt und Dokumentation zur Fachtagung „Regelschule unter veränderten Bedingungen“. – Erfurt, o.J.

⁴ Projektgruppe „Kleine Schulen im ländlichen/peripheren Raum“, a.a.O., S. 4f.

⁵ Siehe Freie Planungsgruppe Berlin GmbH: Übertragung des Modellansatzes „Kleine Schulen im ländlichen Raum“ auf die Modellregion Ostthüringen, Berlin 2004.

⁶ Siehe Detlef Fickermann; Ursula Schulzeck; Horst Weishaupt: Zur Effizienz regionaler Schulstandortsysteme am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Manfred Weiß; Horst Weishaupt: Bildungsökonomie und neue Steuerung, Frankfurt a. M. 2000, S. 169-202.

⁷ Siehe Verordnung über die Schulentwicklungsplanung SEPVO M-V vom 04.10.2000; GVBl. 2000, S. 525; die Landesebene beabsichtigt auch weiter an den bestehenden Mindestgrößen festzuhalten.

⁸ Ohne die Schulen der Gesundheits- und Pflegeausbildung, die mit den Kliniken vernetzt und standörtlich an die Krankenhausstruktur gebunden sind, so dass diese in der Region gesondert betrachtet werden.

⁹ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, AG Berufsschulstruktur: Entwicklung einer zukunftsfähigen Berufsschulstruktur Mecklenburgische Seenplatte einschließlich Landkreis Uecker-Randow, Neustrelitz August 2002.

¹⁰ Siehe Hansa Accounting GmbH, Gutachterliche Stellungnahme. Finanzielle Auswirkungen eines Schulzweckverbandsmodells für die beruflichen Schulen in der Region Mecklenburgische Seenplatte und dem Landkreis Uecker-Randow, Langform vom 14.04.2004 und Kurzform vom 07.05.2004.

¹¹ PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH: Konzeptionelles Modell einer gemeinsamen Berufsschulentwicklungsplanung in der Region Lausitz-Spreewald. – Teltow, Februar 2004

¹² Vortrag Frau Dr. Lippitz auf dem 1. Regionalforum im Oktober 2002 in Neustrelitz.

¹³ Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen über die Bedarfsplanung sowie Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinien-Ärzte) in der Fassung vom 9. März 1993 (Bundesanzeiger Nr. 110a vom 18. Juni 1993), zuletzt geändert am 19. Dezember 2001, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 54, S. 5.148, in Kraft seit 20. März 2002.

¹⁴ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte: Hausärztliche Versorgung in der Mecklenburgischen Seenplatte. – Neubrandenburg 2004 (Download: www.region-seenplatte.de)

¹⁵ Angaben des Landesgesundheitsamts Brandenburg; die Facharztgruppe mit den meisten freien Sitzen sind Psychotherapeuten (14).

¹⁶ SIGMA PLAN GmbH: Machbarkeitsstudie für Dorfzentren. Schlussbericht. – Weimar, 16. März 2004

¹⁷ Über die Verkehrsplanung hinausgehende weitere Leistungen: Investitionsplanung, Vertrieb, Rechnungswesen, Beschaffung, Personalplanung, Recht, Qualitätsmanagement, Gebäudemanagement, Strategieentwicklung, technische Unterstützung, Datentechnik.

¹⁸ Gemeinschaftsverkehr meint die Zusammenführung aller Verkehrsangebote eines Raumes, d. h. des SPNV, Buslinien mit flexiblen Bedienangeboten wie Rufbusse und Gelegenheitsverkehr, z. B. Museumsbahnen.

¹⁹ ARP Regionalplanung Berlin: Region Lausitz-Spreewald. Neue Strukturmodelle zur zentralörtlichen Gliederung. – Berlin 2004

5

Handlungsansätze für alternde Regionen

60



Die rasche und hohe Alterung der Bevölkerung verursacht mehr oder weniger in allen Städten und Regionen schon heute, gewiss aber mittelfristig Handlungsdruck bzw. Anpassungsleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Wer wird künftig Gesundheitsdienstleistungen und Pflegeleistungen in welchen Arrangements erbringen? Was bedeuten altersgerechtes Wohnen, altersgerechte soziale Infrastrukturen und altersgerechte Mobilitätsangebote bzw. Verkehrssysteme? Wie lassen sich künftig familien- sowie altenfreundliche und in der Regel ökologisch nachhaltigere dezentrale, wohnortorientierte Versorgungsstrukturen aufrechterhalten?

Diese Fragen bzw. Aufgaben, die sich aus dem gesellschaftlichen Alterungsprozess ergeben, stehen im Mittelpunkt weiterer, noch laufender Modellvorhaben der Raumordnung. Hier liegen erste Zwischenergebnisse vor.

61

Zukunft für Senioren in der Region

– Modellvorhaben „Aufbau von dualen Netzwerkstrukturen für Senioren“ im Landkreis Neumarkt/Oberpfalz



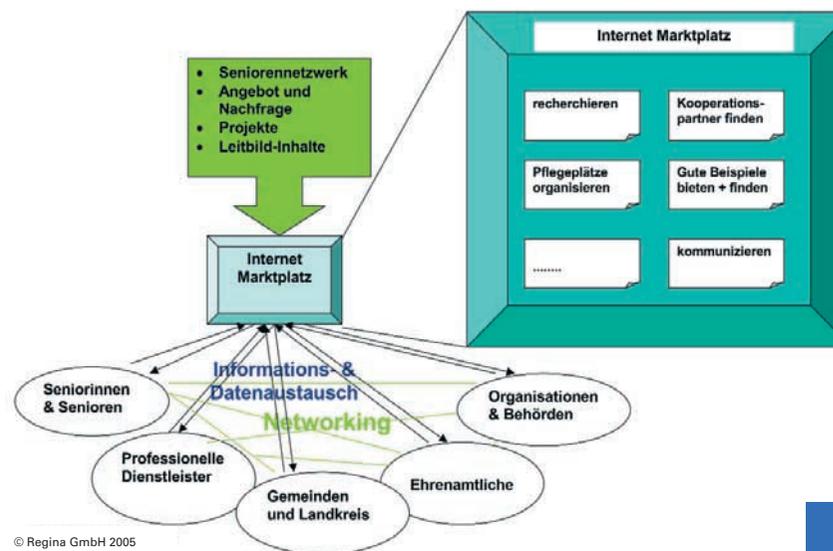
Das Modellvorhaben „Aufbau von dualen Netzwerkstrukturen für Senioren im Landkreis Neumarkt/Oberpfalz“ stellt einen innovativen Baustein bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Regionalentwicklung des Landkreises Neumarkt dar. Die zunehmende Alterung erfordert auch in der Region Neumarkt eine Anpassung der Infrastruktur sowie darüber hinaus die Orientierung der Regionalentwicklung auf Senioren.

Als eine Komponente des „dualen“ Netzwerkes wird ein „reales“ regionales Seniorennetzwerk aufgebaut und parallel ein Leitbild entwickelt. Denn es hat sich gezeigt, dass bei den Initiativen und Organisationen ein großer Bedarf nach Kooperation und einer Austauschplattform besteht. Inhaltlich stehen u.a. die Fragen der (verkehrstechnischen) Mobilität der Senioren (im ländlichen Raum), der Aktivierung der „jungen Alten“ und einer besseren Verzahnung von Ehrenamt und professionellen Akteuren im Vordergrund. Im Netzwerk werden selbstverständlich die Seniorinnen und Senioren ebenso vertreten sein, wie ehrenamtliche und professionelle Institutionen und Organisationen, die in der Seniorenarbeit tätig sind. Mit der bisherigen Arbeit wurden bereits einige Ideen angestoßen.

Als zweiter Baustein wird ein „virtuelles“ Netzwerk erstellt: Das Internet soll genutzt werden, um den Beteiligten – interessierten Seniorinnen und Senioren wie regionalen Akteuren der Seniorenarbeit – die Möglichkeit zu geben, ihre Bedürfnisse, Ideen oder Projekte öffentlich zu machen und dafür Partner zu finden. Das Angebot erschöpft sich somit nicht in einer reinen Darstellung der Aktivitäten, vielmehr soll es als eine Art interaktiver Marktplatz allen Beteiligten die Möglichkeit geben, eigene Bedürfnisse anzumelden oder Angebote zu machen. Dies könnte die Fortbildung per Internet ebenso sein wie ein Pflegeplatzmanagement oder das Angebot von Dienstleistungen. Damit soll den interessierten Seniorinnen und Senioren die Gelegenheit gegeben werden, die modernen Kommunikationsinstrumente zu nutzen, während die anderen regionalen Akteure der Seniorenarbeit ein Hilfsmittel für ihre Aufgabenbereiche erhalten.

Bei dieser „dualen Vernetzung“ auf zwei Ebenen, der „realen“ mit Menschen und der „virtuellen“ mit dem Computer, bildet das reale Netzwerk den menschlichen und inhaltlichen Schwerpunkt. Denn es geht in dem Projekt nicht darum, losgelöst von den wirklichen Fragen und Bedürfnissen der Betroffenen eine „schicke Projekt-Homepage“ zu erstellen. Wichtig sind die Inhalte – und die können nicht von Maschinen kommen.

Duale Netzwerkstrukturen für Senioren



© Regina GmbH 2005

Das virtuelle Netzwerk wird aber als aktuelles und praktisches Werkzeug das reale Netzwerk in seiner Arbeit unterstützen und ergänzen. Es hat sich gezeigt, dass Kenntnisse z.B. über Gute Beispiele, Ansprechpartner oder Initiativen oft nur sektoral erfasst werden und so das Kooperationspotenzial der unterschiedlichen Akteure in verschiedenen Handlungsfeldern nicht genutzt werden kann. Gerade der demographische Wandel ist jedoch ein Thema, dem man mit eindimensionaler Betrachtung sicher nicht gerecht wird.

Ein erstes Fazit: Gerade im Seniorenbereich zeigt sich, wie wichtig es ist, die Erfahrungen der Beteiligten zu erfassen und

die genauen Bedarfe der Betroffenen zu klären. Nur so können zielgenaue Maßnahmen und Programme konzipiert und umgesetzt werden. Das ist oft keine Geldfrage, sondern eine Frage der Information, Kommunikation und Koordination. Mit dem Internet wird dafür ein zugleich zeitgemäßes und zukunftsweisendes Instrument genutzt. Zum einen ist es ein „Alltagswerkzeug“, auf das – zumindest beruflich – jeder zugreift, zum anderen wächst die Internetkompetenz bei den Senioren mit jedem Tag und sind gerade bei diesen die Zuwachsraten der Internetanbindung und -nutzung mit am höchsten, wie aktuelle Studien belegen.

„Chancen des Mehr“ sehen und nutzen

– Modellvorhaben „Seniorenorientierter Wirtschaftsraum K.E.R.N.-Region“, Schleswig-Holstein



Leitziel des Modellvorhabens „Seniorenorientierter Wirtschaftsraum K.E.R.N.“ ist es, sich als Region der „Lebensqualität ein Leben lang“ aufzustellen. Dabei legt die Region den Schwerpunkt auf die „Chancen des Mehr“ – mithin die zunehmende Zahl älterer, beruflich und gesellschaftlich erfahrener Menschen und die daraus resultierenden veränderten und zusätzlichen Nachfragepotenziale. Daneben geht es in einem zweiten Baustein um Anpassungsstrategien bei der kommunalen Infrastruktur – durch Sensibilisierung der Kommunen und Infrastrukturträger. Folgende Teilziele bestehen:

Schaffung attraktiver Bedingungen für älter werdende Menschen, um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel positiv zu gestalten, die Menschen in der Region zu halten und parallel dazu Anreize für Wanderungen und Umzüge in die Region zu bieten, um neue Menschen hinzuzugewinnen. „Lebensqualität ein Leben lang“ muss sich dabei auf die regional beeinflussbaren Wettbewerbsbedingungen konzentrieren.

Sensibilisierung der Unternehmen, Produkte und Dienstleistungen für die ältere Generation zu entwickeln und zu vermarkten, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen und deren Erfahrungswissen zu nutzen. Dies erfordert konzentrierte Strategien sowie die Vernetzung der Anbieter in Industrie, Handwerk und Dienstleistungen sowie der Politik, der Kammern, Hochschulen und Forschungsinstitute, Wirtschaftsfördergesell-

schaften und Verbände, der Non-Profit-Organisationen und Ehrenamtlichen und anderen.

Sensibilisierung der Kommunen und Erarbeitung von konkreten Lösungen und Entscheidungsgrundlagen für die anstehenden Zukunftsaufgaben. In dem Projekt „Modellkommunen/-regionen“ wurde deutlich, dass eine in der demographischen Zukunft tragfähige, qualitätsvolle und effiziente Infrastruktur wichtige Voraussetzung für einen gut aufgestellten Wirtschaftsraum ist und zudem die Kommunen ein wichtiger Akteur im Rahmen einer „Seniorenwirtschaft“ sind.

Aufgrund des demographischen Wandels wird die *Bedeutung von Regionen und regionalen Kooperationen wie K.E.R.N. steigen*. Denn nur diese werden in der Lage sein, angesichts abnehmender Bevölkerung sowie der spezifischen Anforderungen älterer Menschen durch innerregionale Arbeitsteilung ein zukunftsfähiges Portfolio an Standortfaktoren und tragfähiger Infrastruktur mit qualitätsvollen Standards vorzuhalten. Hiermit sind unmittelbar die regionalen Wettbewerbsbedingungen angesprochen – im Sinne einer Anpassung der regionalen Wirtschaftsstruktur an demographisch veränderte Nachfragestrukturen. Relevante *Handlungsfelder bzw. Branchen* sind derzeit „Wohnstandorte und wohnungsnahe, integrierte Angebote von Handwerk / Dienstleistungen“, „Einzelhandel / Nahversorgung“, „Bildung / Medien“ sowie „Tourismus“.

Folgende Aktivitäten sind derzeit in der Umsetzung:

Am Beispiel von *Modellkommunen / -regionen* erfolgt die Aufbereitung relevanter Daten für kommunale Handlungsfelder und Infrastruktureinrichtungen sowie die Formulierung von Szenarien und strategischen Steuerungsoptionen. Im Ergebnis wird ein Leitfaden für Kommunen im demographischen Wandel erarbeitet.

Das Projekt „*Tourismus 50plus / Altersruhezeit*“ erarbeitet erste Handlungsansätze für die wachsende Zielgruppe der älter werdenden Touristen. Hierzu wurde eine Befragung touristischer Leistungsträger durchgeführt.

Die *Marktforschung* zur Identifizierung der Handlungsfelder einer seniorenorientierten Regionalwirtschaft erfolgt anbieterseitig durch Unternehmensgespräche und -umfragen sowie nachfrageseitig durch eine standardisierte Befragung von Senioren.

Für *zukunftsfähige Wohnstandorte* werden Unternehmen und Kommunen durch Best Practices sensibilisiert.

Input für das *Monitoring* wird sich aus der Aufbereitung und Betrachtung relevanter Indikatoren im Rahmen der Szenarien für Modellkommunen ergeben; darüber hinaus laufen Gespräche mit der Landesplanung und dem Statistiktamt Nord hierzu.

Die weitere Information, Sensibilisierung und Vernetzung der regionalen Akteure zur flexiblen Modernisierung und Anpassung ausgewählter, seniorenrelevanter Infrastrukturbereiche erfolgt durch Einbringen des Themas in Veranstaltungen, Arbeitskreise und Gremien.

Aus Bundessicht ist von besonderem Interesse, inwieweit es gelingt, durch Marktforschung und Markterschließung sowie regionale Bewusstseinsbildung, Motivation und Vernetzung von Akteuren und Trägern ein „Kompetenznetzwerk“ der Seniorenwirtschaft zu etablieren, indem Anbieter von einschlägigen Produkten und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter stärker vernetzt werden. Hierzu dienen wesentlich Tagungen, Workshops und Erfahrungsaustausche.

Zur *Information und Kommunikation* sowie Vernetzung der regionalen Akteure wird die *K.E.R.N.-Homepage* www.kern.de als Plattform für Informationen zum Modellvorhaben ausgebaut.

Infrastrukturangebote für den Zusammenhalt der Generationen

– Modellvorhaben „Modellplanung zur generationsübergreifenden Infrastrukturentwicklung“ in Südniedersachsen



Ziel der „Modellplanung“ zur generationsübergreifenden Infrastrukturentwicklung ist die Schaffung eines Netzwerks für eine nachhaltige Familien- und Bevölkerungspolitik. Hauptproblem des generativen Wandels in Südniedersachsen ist der drastische Rückgang der „Jungfamilien“ (30 – 44jährige) um ein Drittel. Dies haben Analysen und Recherchen sowie insbesondere eine mehrstufigen Delphi-Befragung regionaler Experten zu Aspekten der generationsübergreifenden Infrastrukturentwicklung ergeben. Junge Familien werden zum knappen Faktor der Regionalentwicklung. Durch die Doppelbelastung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit wird diese „Sandwich-Generation“ (Borchers 2003) gesellschaftlich und wirtschaftlich überfordert und der soziale Zusammenhalt zwischen den Generationen bedroht. Es gilt daher, die schwindenden jüngeren Generationen durch die wachsenden älteren Generationen zu entlasten und ein neues solidarisches Gleichgewicht im Dialog zu entwickeln. Der intergenerative Leistungsaustausch kann am besten auf Gemeindeebene im Rahmen von Selbsthilfe- und Dienstleistungsnetzwerken in sog. Familien/Generationenzentren bzw. -agenturen organisiert werden.

Vier Modellgemeinden erarbeiten derzeit innovative Lösungsansätze für eine generationsübergreifende soziale Infrastruktur. Als Methodik werden moderierte Werkstätten nach dem Prinzip „Aus bester Praxis lernen“ eingesetzt.

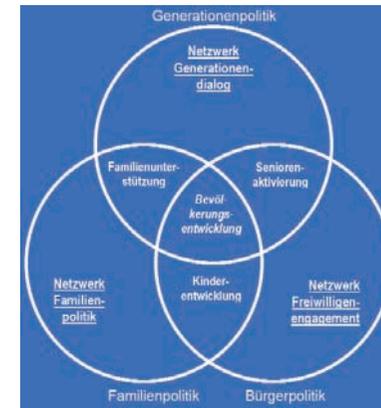
- In einer „jungen“ Gemeinde werden Modelle zur Ausweitung der Kinderbetreuung zur Entlastung berufstätiger Eltern entwickelt.
- In einem Mütterzentrum wird eine Aktion „Wunschgroßeltern“ durchgeführt. Sie soll die Generationen einander näher bringen.
- In einer ländlichen Stadt wird über eine Moderatorinnenschulung die Methode „Erzählcafé als Generationendialog“ übertragen.
- Die beiden „ältesten“ Gemeinden haben sich zusammengetan, um ein „Netzwerk Ehrenamt“ zur Aktivierung von Seniorenengagements einzurichten.

Diese verschiedenen Ansätze der Generationenhilfe laufen konzeptionell in dem Modell „Familienzentrum“ zusammen. Es kann als Vernetzungsagentur örtlicher Angebote der familienergänzenden Infrastruktur verstanden werden. Die geläufigste Form sind „Mütterzentren“, von denen es zurzeit ca. 400 in Deutschland gibt. Mütter- und Familienzentren zeichnen sich durch die flexible Verknüpfung von haupt-, neben- und ehrenamtlicher Arbeit aus. Sie bieten für alle Generationen Angebote zur Information, Begegnung, Betreuung, Vermittlung, Beratung und Fortbildung (vgl. Abb.). In einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft sind solche Zentren, die die Infrastruktur als wesentliche „Stellschraube“ nutzen, ein zukunftsweisendes Modell zur Förderung von "Work-Life-Balance". Vom Land Niedersachsen werden Familienzentren als sog. „Mehrgenerationenhaus“ gefördert. Das erste Objekt in der Modellregion entsteht in der Stadt Uslar im Landkreis Northeim.

Abbildung Funktionsschema eines Familienzentrums



Politikfelder zur nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung



Bei den Projektwerkstätten in den vier Modellgemeinden ist deutlich geworden, dass der demographische Wandel nicht ein einziges sektorales Politikfeld, sondern ein komplexes politisches Handlungsgeflecht anspricht. Die Gestaltung des Generationenwandels (z. B. Geburtenrate, Wanderungssaldo, Frauenerwerbsquote, Lebensarbeitszeit, Abhängigenquote, Seniorenaktivität) ist eine neue gesellschaftliche Aufgabe und berührt vor allem folgende Handlungsfelder der Politik:

- „Nachhaltige Familienpolitik basiert auf dem Konsens, dass unsere Gesellschaft eine höhere Geburtenrate braucht, unsere Wirtschaft auf qualifizierte Arbeitskräfte und eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen angewiesen ist und unsere Kinder eine frühe Förderung, Bildung und Erziehung benötigen“ (Schmidt/Mohn 2004).

- „Bürgerschaftliches Engagement und Generationendialog sind gleichermaßen ressortübergreifend, beide müssen als Querschnittsaufgabe für eine demokratische Zivilgesellschaft gefördert werden. Beide gehören eng zusammen und beide haben eine „familiäre“, traditionelle Seite, die es zu stützen und zu stärken gilt“
www.generationendialog.de 2005

Die Vernetzung dieser Handlungsansätze kann als „nachhaltige regionale Bevölkerungspolitik“ bezeichnet werden. Die Einzellemente dieses neuen Politikfeldes werden in den vier Landkreisen im Rahmen von regionalen Arbeitstagen diskutiert. Als Grundlagedienen die Ergebnisse der Delphi-Befragung, die sich als „Leitbild zur nachhaltigen Bevölkerungspolitik in Südniedersachsen“ interpretieren lassen.

Auf dem Weg zur kinderfreundlichen Region

– Modellvorhaben „Kinderfreundliche Region Heilbronn-Franken“



Kinderfreundlichkeit steht derzeit ganz oben auf der kommunalpolitischen Tagesordnung. Die Region Heilbronn-Franken hat dieses Thema bereits frühzeitig erkannt und zusammen mit fünf Projektpartnern ein Konzept entwickelt, das die Potenziale der Region nutzt, um an den Ursachen des demographischen Wandels anzusetzen. Denn die Region den Bedingungen des demographischen Wan-

dels anzupassen, ist zwar unumgänglich, jedoch allein nicht zukunftsfähig.

Der Ansatz der „Kinderfreundlichen Region Heilbronn-Franken“ enthält Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen an die Bedürfnisse von Familien anpassen, das allgemeine Klima „pro Familie“ beeinflussen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern und so Menschen die Option bieten, sich ihre Kinderwünsche zu erfüllen. Die Kriterien für eine kinderfreundliche Gemeinde reichen von Wohnung, Wohnumfeld und Verkehr über Spielen/Freizeit, Erziehung/Bildung/Betreuung/Begegnungstätten und Kultur bis zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dem Kernprojekt „Kinderbetreuung“ kommt besonders große Bedeutung zu, weil – der Lebenswirklichkeit vieler Familien entsprechend – beide Elternteile erwerbstätig sein und Unternehmen auf gut ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen können.

Gemeinsam mit Projektpartnern – den Kammern, einer Weiterbildungseinrichtung und drei Modellgemeinden – hat der Regionalverband verschiedenste Einzelprojekte angestoßen:

Einerseits handelt es sich um Projekte, die sozusagen exklusiv und modellhaft von einem Projektpartner bearbeitet werden, allerdings mit der Option, bei der Umsetzung Kooperationen zu bilden bzw. als Modell von anderen übernommen zu werden. Andererseits sind es Teilprojekte, die entweder in Kooperation entstanden sind oder in ähnlicher Form in allen drei Modellgemeinden verwirklicht werden (sollen).

- **Bedarfserhebung zur Kinderbetreuung und Versorgungssituation der Kindergärten** durch Befragung von Familien mit Kindern unter 10 Jahren. Darauf aufbauend wurden verschiedene Organisationsformen, Finanzierungsmodelle und Standortoptionen vorgestellt.

- **Modellkindergarten:**

In Zusammenarbeit mit der Akademie für Information und Management (AIM) werden Kindergärten in zwei Ortsteilen in sog. „Modellkindergärten“ im Sinne „frühkindlicher Bildungseinrichtungen“ umgewandelt und hierzu die Erzieherinnen fortgebildet.

- **Kinderfreundliche Gestaltung eines Baugebiets**

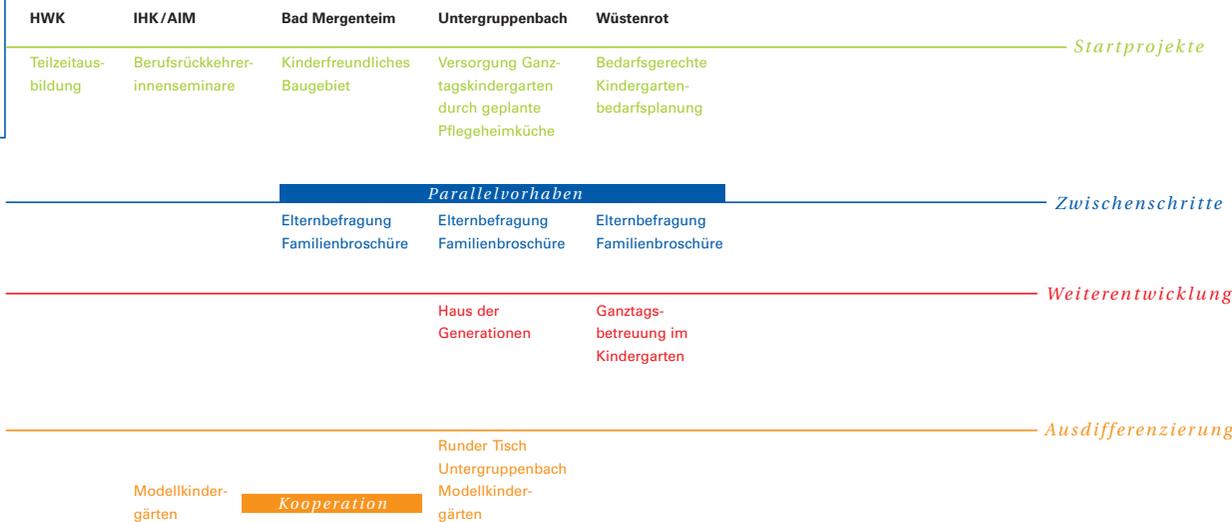
- **Das Projekt „Teilzeitausbildung“** soll Frauen mit Kindern in den Berufsprozess integrieren.

- **Berufsrückkehrerinnen:**

Die Akademie für Information und Management bietet in Eigenregie Kurse für Wiedereinsteigerinnen an.

Um über die Verwaltungsspitzen hinaus zu sensibilisieren und um vor Ort Aktivitäten anzustoßen, ist die Öffentlichkeitsarbeit nach wie vor von großer Bedeutung. Die Bemühungen der verschiedenen Akteure in der Region zeigen inzwischen auch Wirkung: Kinder- und Familienfreundlichkeit wird von vielen Verantwortlichen inzwischen als wichtiger Standortfaktor betrachtet. Somit wird an wesentlichen Ursachen des demographischen Wandels angesetzt. Gleichwohl sind umfassende kommunale und unternehmensinterne Konzepte, die der Komplexität des demographischen Wandels Rechnung tragen, noch Einzelerscheinungen.

Weitere Hinweise zu den innovativen Projekten des Modellvorhabens „Infrastruktur und demographischer Wandel“ finden Sie auf der Website des BBR (www.bbr.bund.de/moro/modellvorhaben/infrastruktur.html).



6

Erste Bilanz der Erfahrungen in den Modellregionen – Anregungen zur Nachahmung



70

Zwischenbilanz der Erfahrungen in den Modellregionen – Anregungen zur Nachahmung

Einen Königsweg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels gibt es nicht. Jede Region muss vielmehr vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Bedingungen eigene Schlussfolgerungen für die Anpassung und Umgestaltung ziehen. Dennoch lassen sich einige allgemeingültige Erfahrungen aus den Modellvorhaben für andere Regionen ziehen.

Alle Modellregionen haben sich mit dem demographischen Wandel offensiv auseinandergesetzt und erkannt, dass eine aktive, frühzeitige und auf realistische Entwicklungen ausgerichtete und abgestimmte Planung der öffentlichen Daseinsvorsorge wichtig ist. Angepasste Dimensionierungen und neue Angebotsformen können verhindern, dass die Kommunen durch über Jahre gebundene Fixkosten für überdimensionierte Einrichtungen belastet und handlungsunfähig werden.

Die Modellregionen konzentrieren ihre Ansätze zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge zunächst auf die drängendsten Herausforderungen bzw. Handlungsfelder – als ein erster Schritt in einem langen Prozess. Sukzessive müssen weitere Handlungsfelder einbezogen werden, um schließlich eine abgestimmte Gesamtplanung zu erzielen.

71

Nur wenige der vorgestellten Ansätze erfordern auch neue rechtliche Rahmenbedingungen. Die meisten passen die bestehende Form der Infrastrukturbereitstellung an, indem sie die spezifischen Probleme berücksichtigen, die z. B. aus der dünnen Besiedlung oder dem Nachfragerückgang resultieren. Ihr Innovationsgehalt – bezogen auf die Gestaltung der Infrastruktur – beschränkt sich entsprechend auf das „intelligente Schrumpfen“, bei dem an die Stelle der einfachen Streichung zumindest Versuche einer planerisch-strategischen Gestaltung treten.

Gibt es also auch nicht den einen Weg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge, so können doch folgende allgemeingültige Erkenntnisse und Folgerungen aus den Modellvorhaben gezogen werden:



Herausforderungen des demographischen Wandels erkennen und annehmen

► Wichtigste Voraussetzung für die Initiierung des schwierigen und langen Anpassungsprozesses ist ein Umdenkungsprozess. Der Einstieg in die Entwicklung nachhaltiger Anpassungsstrategien ist am ehesten dadurch zu vermitteln, dass Problemfelder behandelt werden – Handlungsdruck erzeugt die notwendige Handlungsbereitschaft.

In den Modellvorhaben muss ein doppelter Umdenkungsprozess angestoßen und vollzogen werden: Die Regionen müssen sich in ihrer Planung zum einen mit der insgesamt rückläufigen Bevölkerungsentwicklung, zugleich auch mit starken alterstrukturellen Veränderungen auseinandersetzen.

Der Schwerpunkt in den Modellregionen liegt auf den beiden Handlungsfeldern Soziale Infrastruktur (insbesondere Schulen und medizinische Versorgung) und Technische Infrastruktur (insbesondere ÖPNV). Die Regionen sind damit dem starken Handlungs- bzw. Problemdruck gefolgt, der sich – neben dem Bevölkerungsrückgang – vor allem aus den Verschiebungen der Altersstruktur ergibt.

Die Spannweite möglicher Handlungsoptionen ausschöpfen

► Patentrezepte gibt es nicht. In Abhängigkeit von den spezifischen regionalen Ausgangssituationen müssen individuelle Lösungen entwickelt werden. Dabei können prinzipiell alle Handlungsoptionen, teilweise auch miteinander kombiniert, zum Einsatz kommen. Zukunftsfähige Lösungen setzen jedoch i. d. R. auch neue Formen der Leistungserbringung voraus. Entgegenstehende rechtliche Rahmenbedingungen sollten nicht als Hemmnis, sondern als Aufforderung zur Verbesserung verstanden werden.

Die Regionen nutzen für ihre Ansätze die gesamte Spannweite der möglichen Handlungsoptionen und kombinieren sie miteinander – also Erhöhung der Erreichbarkeit, Verkleinerung, Dezentralisierung, Zentralisierung, temporäre Ansätze sowie Neustrukturierungen/Substituierungen. Nur wenige Ansätze kommen dabei ohne eine Neustrukturierung oder Substituierung der Form der Leistungsbereitstellung aus. Durch Effizienzsteigerungen oder Bündelungen, dem ersten Schritt der notwendigen Anpassung, wird jedoch die Tragfähigkeit der vorhandenen Angebote gesichert.

In Teilbereichen stehen den entwickelten Anpassungsstrategien rechtliche Rahmenbedingungen entgegen, die verändert werden müssen: So erfordert der Sicherstellungsauftrag bei der medizinischen Versorgung in ländlichen/peripheren Regionen eine weitgehende Neustrukturierung, sind für die Sicherung eines ÖPNV-Angebots durch Einführung flexibler Bedienelemente u.a. Anpassungen im Personenbeförderungsgesetz bzw. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz notwendig und ist bei der Wasserversorgung eine Anpassung der Planungsvorgaben an reale Bedingungen unumgänglich.

Öffentliche Infrastrukturangebote räumlich stärker bündeln

► Bei der Frage Dezentralisierung oder Zentralisierung müssen die Regionen zwischen fachlichen Implikationen und der Mobilität und Distanzempfindlichkeit betroffener Gruppen abwägen.

Grundtendenz der räumlichen Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge ist eine stärkere räumliche Bündelung. Teile der neuen Angebotsformen beinhalten explizit eine Zentralisierung, die durch fachliche Abstimmung – z. B. der Berufsfelder bei der

Berufsschulplanung – ein qualitativ hochwertiges Angebot gewährleistet oder Ressourcen durch Synergieeffekte erschließt, wie z. B. bei einem kreisübergreifenden ÖPNV-Besteller- und Betreibersystem. Andere Angebotsformen ermöglichen zwar durch neue fachliche Konzepte – wie z. B. kleine Schulen – oder Ressourcenzusammenlegung – z. B. Dorfzentren – kleinere Einrichtungen, die im Vergleich zur bisherigen Versorgung dezentraler verteilt sein können. Wegen der stark rückläufigen Bevölkerung laufen die Ansätze tatsächlich auf eine Vermeidung der sonst erforderlichen Zentralisierung bzw. auf den Erhalt eines Angebots vor Ort hinaus.

Die Landstädte oder Gemeinden mit einem bedeutenden Siedlungskern gewinnen als Auffangebene für das Infrastrukturangebot im ländlichen Raum an Bedeutung. Die Bewohner müssen zwar insgesamt längere Wege in Kauf nehmen. Diese Wege sind jedoch kürzer, als sie es ohne Anpassungsstrategien wären, weil in bestimmten Bereichen Kontraktionsprozesse vermieden werden, die bei einer Beibehaltung von „Standardformen“ erforderlich wären.

Durch Kooperation neue Infrastrukturangebote ermöglichen

► Nachhaltige Anpassungsstrategien können nur auf der Basis regionaler Kooperationen entwickelt werden. Neben interkommunalen Kooperationen kommt dabei den interinstitutionellen Kooperationen immer größere Bedeutung zu. Sie eröffnen neue Horizonte.

Alle Ansätze zur Weiterentwicklung der Infrastrukturentwicklung beruhen auf Kooperation. Unter dem Damoklesschwert des Wegbrechens noch vorhandener Angebote erhält die von der Raumordnung seit langem geforderte und unter Schrumpfungsbedingungen geradezu unabdingbare Kooperation

zwischen den regionalen Akteuren eine besondere Chance auf Umsetzung. Strukturell ist zwischen interkommunalen und interinstitutionellen Kooperationen zu unterscheiden. Angesichts der knappen Ressourcen wichtig: Die Kooperation muss bis hin zu gemeinsamen wirtschaftlichen Kalkulationen gehen und so ein gesamtkalkulatorisches Optimum identifizieren, das aber nicht zwingend zu einem Vorteil für alle Kooperanten führen muss.

Fachliche Diskussion und Integration der Ansätze als Aufgabe der Regionalplanung

► Die fachliche Problemlösung durch Arbeitsgruppen muss durch Akteure mit Querschnittsicht, wie die Regionalplanung, vernetzt werden.

Die Erfahrungen der Modellregionen zeigen, dass die Entwicklung von Anpassungsstrategien der Infrastruktur einer integrierten fachlichen Erörterung von Einzelfeldern und der Prioritätensetzung bedarf. Bei der Generierung neuer Ansätze ist eine intensive Auseinandersetzung mit dem Infrastrukturfeld, seinen Rahmenbedingungen und seinen regionsspezifischen Ausprägungen notwendig. Diese prozessuale Einschränkung des integrierten Ansatzes macht es umso mehr erforderlich, die Regionalplanung mit ihrer Querschnittsfunktion in alle Facharbeitsgruppen einzubinden. Denn die Regionalplanung besitzt durch ihre Erfahrung in der Zusammenführung der verschiedenen Rauminteressen im Rahmen der planerischen Abwägung bzw. durch den Ausschluss eines eigenen operativen Leistungsangebots eine Profilierung, die sie für die übergreifende Integration verschiedener Träger besonders geeignet erscheinen lässt.

Darüber hinaus ergibt sich aus den Erkenntnissen zur Infrastrukturentwicklung auch in materieller Hinsicht ein Bedarf zu ihrer Weiterentwicklung der regionalen

Pläne. Die dazu erarbeiteten Ansätze zeigen mögliche neue Formen der räumlichen Organisation auf – und zwar in zwei Richtungen: in Richtung einer weiteren Zentralisierung überörtlicher Funktionen und in Richtung einer Aufrechterhaltung dezentraler, eher wohnortnaher Funktionen in teilweise neuer Form, die über ein räumliches Gesamtsystem zu integrieren sind.



Zehn Anforderungen an eine erfolgreiche Strategieentwicklung

1 Die Region ist die zentrale Ebene für die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels.

2 Regionale Strategien zur Anpassung der Infrastruktur an veränderte Bevölkerungsstrukturen müssen von den Bewohnern der Region mitgetragen werden.

3 Der Umdenkungsprozess auf reale Entwicklungsperspektiven muss schrittweise und mit zunehmender Verbindlichkeit und fachlicher Integration erfolgen.

4 Anpassungsstrategien für die Infrastruktur erfordern gleichzeitig die Überprüfung und ggf. Anpassung vorhandener regionaler Entwicklungsziele.

5 Regionale Anpassungsstrategien der Infrastrukturentwicklung sind informelle Pläne und bedürfen der Umsetzung in Regionalpläne neuen Typs.

6 Zentrale Orte sind geeignete Instrumente zur Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung, wenn damit nicht feste Ausstattungskataloge, sondern strukturausgerechte Versorgungsangebote verbunden werden.

7 Die Aufrechterhaltung einer differenzierten zentralörtlichen Gliederung in den ländlichen/peripheren Regionen muss überprüft werden.

8 Anpassungsprozesse dürfen sich nicht auf eine Reduzierung des Angebots beschränken, sondern müssen neue Angebotsformen und effizientere Organisationsstrukturen hervorbringen.

9 Regionale Anpassungsstrategien können nur als kooperative Planungen entwickelt werden, wobei die regionalen Akteure zur Umsetzung innovativer infrastruktureller Versorgungsansätze lokale oder sektorale Egoismen überwinden müssen.

10 Die Erarbeitung konsensfähiger regionaler Anpassungsstrategien muss in einem strukturierten und differenzierten Kommunikations- und Dialogprozess moderiert werden (Lenkung durch Moderation).

7

Anhang

76

Anhang

31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin

Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels

Anhang
1

EntschlieÙung

Die MKRO nimmt den Bericht des Hauptausschusses „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ zur Kenntnis und fasst hierzu folgende EntschlieÙung:

1.

Der demographische Wandel wird zu einer zentralen Herausforderung für eine zukunftsfähige, nachhaltige Raum- und Siedlungsstruktur im gesamten Bundesgebiet. Räumliche Planung und die Planungsträger der öffentlichen Daseinsvorsorge und Dienstleistungen haben sich in regional unterschiedlichem Maße frühzeitig auf eine generelle Bevölkerungsabnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einzustellen und ihre Angebote entsprechend anzupassen. Die hiervon ausgehenden Konsequenzen werden besonders auf der kommunalen und regionalen Ebene sichtbar, da sie eine unmittelbare Wirkung auf die Lebensqualität der Menschen haben.

Insbesondere ergeben sich folgende Anpassungserfordernisse für verschiedene Nachfragegruppen und räumliche Bezüge:

- *Der Bevölkerungsrückgang* führt zu generellen Tragfähigkeitsproblemen (ÖPNV, Handel und Dienstleistungen, soziale und kulturelle Infrastruktur, Energie- und Wasserversorgung).
- *Die Altersstrukturverschiebungen* bewirken starke Änderungen beim altersspezifischen Infrastrukturbedarf und erschweren die Planung entsprechender Einrichtungen.
- *Die sich verändernde Alterstruktur* führt auch zu einer erhöhten Nachfrage nach alten gerechten Infrastrukturen.
- *Der wachsende Anteil ausländischer Bevölkerungsgruppen*, insbesondere in Stadtregionen, erfordert verstärkte Integrationsbemühungen.
- *Die Suburbanisierung* führt in einigen Räumen zu einem Nebeneinander von Kernstädten mit Unterauslastung von Infrastruktur und Umlandkreisen mit Neubedarf.

77

2.

Die bisherigen Konzeptionen, Strategien und Instrumente sind mit dem Ziel zu überprüfen

- *eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung* in allen Teilräumen des Bundesgebietes als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen, fortzuentwickeln und die notwendigen Anpassungen unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungschancen herbeizuführen,
- *die Effektivität beim Einsatz planerischer Instrumente* zu erhöhen und dabei der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen verstärkt Rechnung zu tragen,
- *Mindeststandards* im Zusammenhang mit veränderten räumlichen Einzugsbereichen festzulegen,
- *die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten* insbesondere für weniger mobile Bevölkerungsschichten zu sichern und z.B. durch den Einsatz von I+K-Technologien weiter zu entwickeln,
- *bei der Leistungserstellung der Infrastruktur* verstärkt neue organisatorische Zuschnitte und Modelle zu erproben und zu prüfen, inwieweit alternative Angebotsformen (durch Private, in Selbsthilfe) durch die öffentliche Hand unterstützt werden können.

3.

Das System der zentralen Orte stellt das Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur dar. Es ist der am besten geeignete Ansatzpunkt zur räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen und ermöglicht einen Beitrag zur Kosteneinsparung für die öffentlichen Haushalte. Dies erfordert eine flexible Handhabung und Anpassung an die jeweiligen regionalen Besonderheiten.

Ausgehend von den regionalen Gegebenheiten und unbeschadet des aus dem Anspruch „gleichwertiger Lebens und Arbeitsbedingungen“ abgeleiteten Vorhalteprinzips für die Erhaltung öffentlicher Infrastruktur – auch bei zurückgehender Auslastung – sind folgende Überprüfungen und Maßnahmen vordringlich:

- *Die Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung muss in eine angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang gebracht werden*, d. h., dass ggf. das System der zentralen Orte angepasst werden muss, dass Orte in ihrer Zentralität zurückgestuft werden und dass den zentralen Orten verschiedener Stufe klar abgegrenzte Funktionen zugeordnet werden müssen.
- *Die Ausstattungsmerkmale zentraler Orte müssen an die regionalen Einwohnerpotenziale angepasst werden*, um eine wirtschaftliche Auslastung dieser zentralen Dienstleistungen und Güter zu gewährleisten. Dabei sind nach Möglichkeit auch Spielräume für zukünftige

Entwicklungen zu erhalten bzw. zu entwickeln. Gegebenenfalls sind räumlich differenzierte Mindeststandards zu entwickeln. Bei Bedarf sind im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge oberzentrale Funktionen auch in Mittelzentren und mittelzentralen Funktionen auch in Grundzentren vorzuhalten, wenn eine zumutbare Erreichbarkeit zentraler Orte höherer Stufe nicht gegeben ist.

- Bei der Definition der zentralörtlichen Einzugsbereiche müssen die *Veränderungen der Erreichbarkeitsverhältnisse* (z. B. Zunahme des Anteils des motorisierten Individualverkehrs, flexiblere Angebote des ÖPNV) stärker Berücksichtigung finden.
- *Der Ausbau von interkommunalen Kooperationen zentraler Orte* sollte zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung genutzt und ggf. finanziell unterstützt werden.

4.

Die Anpassungsnotwendigkeiten an den demographischen Wandel führen dazu, dass bei Planungen der öffentlichen Hand das Erfordernis an inhaltlicher Abstimmung zwischen den Planungsträgern zunimmt. Deshalb müssen die bisherigen – teilweise sehr formalisierten – Abstimmungsverfahren dahingehend erweitert werden, dass die inhaltlichen, funktionalen und räumlichen Bezugspunkte und Schnittstellen frühzeitig ermittelt und berücksichtigt werden können. Dies stellt eine der Voraussetzungen dar, damit die Anpassung von Infrastrukturleistungen sachgerecht und räumlich klar zugeordnet erfolgen kann.

5.

Aufgrund der zunehmenden Verflechtungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ist die regionale Ebene bei der Bewältigung der Anpassungsleistungen im besonderen Maße gefordert. Deshalb sollte die Regionalplanung soweit als möglich Verantwortung bei der informellen Moderation der Planungsprozesse verschiedener Planungsträger übernehmen, um bereits im Vorfeld der formellen Festlegungen integrative Lösungen zu erarbeiten.

6.

Die MKRO empfiehlt, dass die Fachpolitiken von Bund und Ländern ihre Vorgaben hinsichtlich Standardwerten, Kapazitäten und Einzugsbereichen für die einzelnen Infrastrukturbereiche so überprüfen, dass

- *Fachplanungsträger* bei ihren Planungen den demographischen Wandel in ihren Konzeptionen frühzeitig berücksichtigen,
- sie sich bei ihren *Standortfestlegungen* am Konzept der zentralen Orte orientieren und der Integration mit anderen Planungsbereichen hohes Gewicht beimessen,
- *bei Zuweisungen* die Belastungen durch verstärkten Bevölkerungsrückgang berücksichtigt werden.

7.

Die MKRO wird sich zukünftig verstärkt mit den raumstrukturellen Auswirkungen und Handlungsanfordernissen des demographischen Wandels befassen. Es ist zu prüfen, inwieweit der räumliche Anpassungsprozess an veränderte Bevölkerungsstrukturen durch die Weiterentwicklung des Leitbildes der dezentralen Konzentration bezogen auf die öffentliche Daseinsvorsorge unterstützt werden kann. Die Modellvorhaben der Raumordnung des Bundes sind zur Erprobung innovativer Anpassungsstrategien zu nutzen. Der besonderen Situation der neuen Länder ist dabei Rechnung zu tragen.

8.

Die MKRO leitet diese Entschließung mit anliegendem Bericht der

- Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder,
- Jugendministerkonferenz,
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland,
- Konferenz der für das Gesundheitswesen zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder,
- Wirtschaftsministerkonferenz,
- Verkehrsministerkonferenz,
- Finanzministerkonferenz
- Umweltministerkonferenz
- Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) mit der Bitte um Kenntnisnahme zu.

Gleichzeitig beauftragt sie den Vorsitzenden ihres Hauptausschusses auf Arbeitsebene einen Gedankenaustausch mit den genannten Fachministerkonferenzen zu führen, um den gestiegenen Bedarf an frühzeitigen Abstimmungsprozessen zu klären.

Der MKRO ist hierüber mit dem Vorschlag weiterer Handlungsempfehlungen Bericht zu erstatten.

Bericht des Hauptausschusses vom 10./11.03.2005 an die Ministerkonferenz für Raumordnung über den Workshop mit den Fachministerkonferenzen

„Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“

Zusammenfassung

Anliegen des Workshops am 14. und 15.10.2004 in Berlin auf Initiative der Ministerkonferenz für Raumordnung war es, ausgehend von den ersten praktischen Ansätzen der Raumordnung und ihrer Modellvorhaben, in einen Dialog mit den Fachministerkonferenzen über die Auswirkungen des demographischen Wandels zu treten.

Das Angebot der Raumordnung auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene insgesamt an die Fachplanungen – auch mit der gebotenen regionalen Differenziertheit – stieß auf breites Interesse. Unter den rd. 70 Teilnehmern waren 12 Fachministerkonferenzen sowie die Bundesressorts der Finanzen und für Bildung und Forschung vertreten.

Die Präsentationen und Diskussionen zu den Einzelthemen Bildung, Medizin, Infrastruktur, Mobilität, ÖPNV, Regionalwirtschaft haben deutlich gemacht, dass:

- der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung Deutschland vor große Herausforderungen stellt,
- der demografische Wandel als langfristiger Prozess, aber auch als Chance zu verstehen ist,
- dieser Prozess je nach Ausgangslage unterschiedlichen politischen Handlungsbedarf und angepasste regionale Lösungen erfordert.

Die Weiterführung des fachübergreifenden Dialogs ist auch seitens der Fachministerkonferenzen gewünscht. Der Bund wurde aufgefordert, mittelfristig eine Gesamtstrategie zu entwickeln.

Ergänzende Informationen²⁰

Die Erörterung von Querschnittsfragen und konkreten Handlungsfeldern der Zusammenarbeit erfolgte jeweils anhand einführender Beiträge oder Thesen, die teilweise durch konkrete Praxisbeispiele ergänzt wurden, sowie anschließender Diskussionen.

Die von den Referenten aufgezeigten Handlungsbedarfe und Ansätze zum Umgang mit dem demographischen Wandel erwiesen sich überwiegend als konsensfähig, wenn die landes- oder regionsspezifisch unterschiedlichen demographischen Trends berücksichtigt werden.

1.

Wandel des Staatsverständnisses

Einführend wurde der sich abzeichnende Wandel des Staatsverständnisses in Richtung Gewährleistungsstaat analysiert. Damit wurde ein theoretischer Rahmen bzw. ein Erklärungsansatz für die im weiteren Verlauf des Workshops formulierten Handlungs- und Änderungsbedarfe in den verschiedenen Fachpolitiken gelegt.

Der Gewährleistungsstaat stellt sich als eine Staatsform zwischen ausgreifendem Wohlfahrtsstaat und schlankem Dienstleistungsstaat dar. Da der Staat keine umfassende Gewährleistungsverantwortung innehat, kann er seine Gemeinwohlverantwortung auch auf andere Art als der Selbsterfüllung wahrnehmen und sozialgestalterisch tätig sein. Statt alle Aufgaben selber zu erfüllen, wirkt der Gewährleistungsstaat zunehmend Rahmen setzend. Ausdruck eines Gewährleistungsstaates ist eine stärkere Verantwortungsteilung zwischen Staat und Wirtschaft. An der Aufgabenerfüllung werden zunehmend private Akteure beteiligt, wobei die Aufgabenverteilungsprinzipien und die Auffangverantwortung eindeutig geregelt werden müssen. In welchen Politikfeldern er sich wie weit aus der Erfüllung zurückzieht – „vom Spielfeld auf die Reservebank oder gar die Zuschauertribüne“ – diese Entscheidung obliegt weitgehend dem Staat.

Die Umsetzung des Prinzips eines Gewährleistungsstaates erfordert grundsätzlich eindeutige und konkrete Zielfestlegungen auf der politischen Ebene sowie klare eindeutige Regeln der Aufgabendurchführung. Wesentliches Element des Gewährleistungsstaates ist ferner die staatliche Kontrolle. Der Gewährleistungsstaat ist damit durchaus auch ein aufwändiger Staat.

Die im Laufe des Workshops aufgezeigten Beispiele zum Umgang mit Schrumpfungprozessen griffen zum Teil Grundprinzipien des Gewährleistungsstaates auf insbesondere im Bereich Verkehr mit der verstärkten Aufgabenwahrnehmung durch private Unternehmen. Zugleich wurde im Bereich Medizin auch deutlicher Regelungsbedarf im Sinne des Gewährleistungsprinzips am Beispiel der Hausarztversorgung in dünn besiedelten Räumen offenkundig. Am Beispiel der Wasserversorgung und Vorschlägen privatrechtlicher Lösungen wurde in Frage gestellt, inwieweit für das wichtigste Lebensmittel die öffentliche Daseinsvorsorge auf die Kontrolle beschränkt werden sollte.

²⁰ Diese Aussagen sind in gekürzter Form dem Auswerteprotokoll des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) vom 26.10.2004 über den Workshop im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung entnommen.

2.

Neuorientierung der Raumordnungspolitik in den Ländern

Der demographische Wandel erfordert eine Neuausrichtung der Strategien und Instrumente der Raumordnung. Anhand der Beispiele von Niedersachsen und Sachsen wurde deutlich, dass kein einheitlicher Weg, sondern raumspezifische Antworten zu finden sind:

- Der Freistaat Sachsen hat dies im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans angestrebt. Die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2003 unterlag drei grundsätzlichen Zielsetzungen: **1)** Verbesserung der qualitativen Standards öffentlicher Einrichtungen, **2)** Erhaltung wohnortnaher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie medizinischer und Betreuungsangebote für Senioren, **3)** Förderung der regionalen Zusammenarbeit zur Effizienzsteigerung und Kostensteigerung. Die Zahl der Ebenen und die Anzahl der Zentralen Orte wurde zwar nicht im angestrebten Umfang, aber dennoch deutlich reduziert. Parallel wurden wesentliche Aufgaben von der Landesplanung auf die Regionen und Kommunen verlagert. Notwendig sind jetzt allerdings auch neue Angebotsformen der Daseinsvorsorge und Instrumente räumlicher Entwicklung. Um diese zu entwickeln, bedient sich der Freistaat u.a. des Instruments der Modellregionen der Raumordnung.

- In Niedersachsen steht nicht die formale Raumordnung im Vordergrund der Neuausrichtung, sondern die Förderung regionaler Kooperationen. Sechs ganz unterschiedliche regionale Kooperationsräume existieren bereits und setzen sich u.a. mit den Herausforderungen des demographischen Wandels auseinander. Durch Aufgabenwegfall, Kommunalisierung und Privatisierung nimmt der staatliche und raumordnerische Einfluss auf die Gestaltung der Daseinsvorsorge daher tendenziell ab, gestaltet sich in den verschiedenen Politikfeldern allerdings unterschiedlich. So wurde im Jahr 2004 eine Schul- und Schulstandortreform innerhalb kürzester Zeit und zugunsten der Erhaltung von Schulstandorten im ländlichen Raum umgesetzt. Zur Sicherung zentralörtlicher Strukturen im Einzelhandel werden landesweit verbindliche Ziele zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Förderung regionaler Einzelhandelskonzepte auf Basis interkommunaler Abstimmungen eingesetzt. Im Gegensatz zur Aufgabenerfüllung im Bereich Schulen werden hier also Rahmen und Regeln im Sinne eines Gewährleistungsstaates gesetzt. Das Prinzip der Bündelung öffentlicher Daseinsvorsorge in Zentralen Orten wird auch für die Zukunft angestrebt. Klärungsbedarf besteht über die notwendigen Mindestangebote und mögliche Aufgabenteilungen. Nachgedacht werden muss u. a. darüber, ob es eine öffentliche Aufgabe werden müsste, die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs zu sichern.

Aus Sicht der Agrarpolitik wurde die notwendige Stabilisierung ländlicher Regionen deutlich unterstrichen. Der Bevölkerungsrückgang stellt dort eine zusätzliche Herausforderung zur Sicherung der Kulturlandschaften dar. Die Komplexität der Schrumpfungprozesse ist einerseits zu beachten und andererseits in die laufende Diskussion um die Gestaltung der Strukturfonds in der nächsten Förderperiode sowie der nationalen Gemeinschaftsaufgaben einzubringen.

3.

Handlungsfelder der Zusammenarbeit zwischen Raumordnung und Fachpolitik

3.1 Erziehung und Bildung

Kaum eine Infrastruktureinrichtung ist so stark auf einzelne Altersgruppen zugeschnitten wie der Bereich Bildung und Erziehung. Entsprechend scharf treffen Schwankungen der Altersgruppen die Bildungseinrichtungen, wobei rückläufige Schülerzahlen und Schulschließungen prägender Trend sind. In Thesen zur Sicht der Raumordnung wurde die Schlüsselfunktion von Bildungseinrichtungen für das lokale und regionale Infrastrukturangebot herausgestellt. Die Schulnetzplanung sollte daher über die Bildungspolitik hinausreichende Kriterien mit integrieren. Konkretes Beispiel ist die Berufsschulplanung in der Region Lausitz-Spreewald, in der durch die Abstimmung verschiedener Schulträger ein breites Ausbildungsangebot, das nach künftigen Anforderungen der Wirtschaft geschnitten wird, trotz massiver Schülerrückgänge sichergestellt werden soll. Weiterführend wurde für die Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Räumen der Bildung eine Kernfunktion zugewiesen (neben Medizin, ÖPNV, Verkehr), da gute Entwicklungschancen Jugendlicher im Besonderen die Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse berühren.

Seitens der Schulfachplanung trafen die raumordnerischen Thesen grundsätzlich auf Zustimmung, erforderten jedoch Konkretisierungen. Kernfrage der künftigen Schulnetzgestaltung bei rückläufigen Schülerzahlen ist die Frage nach dem Grad des Erhalts von kleinen Schulen (deutlich) unterhalb der Standardgrößen. Konsens bestand, dass Schulschließungen unvermeidbar sind. Zur Sicherstellung von Bildungsangeboten in peripheren Räumen sollen jedoch kleine Schulen in ausgewählten Grundzentren gehalten werden. Skepsis gegenüber kleinen Schulen wurde deutlich, dem ehrgeizigen Bildungsauftrag werden große Schulen besser gerecht. Keinesfalls könne es darum gehen, neue pädagogische Konzepte für dezentrale Angebote zu entwickeln. Vielmehr sollen anerkannte neue pädagogische Ansätze, sofern sie dezentrale Lösungen ermöglichen, genutzt werden. Auch kleine Schulen müssen Wirtschaftlichkeitsaspekten gerecht werden. Hierfür sind jedoch integrierte, über die Schulträgerschaft hinausgehende Kalkulationen unter Einschluss der Schülertransportkosten erforderlich. Neben raumstrukturellen Unterschieden tritt im Bildungsbereich die unterschiedliche Struktur der Schulangebote in den Ländern (Gliederung im Sekundarbereich, Bedeutung Freier Träger etc.), so dass beispielsweise die Kultusministerkonferenz sich zwar mit dem Problem des Schülerrückgangs und der Schulstruktur befasst, aber keine zentralen Ansätze entwickelt.

3.2 Medizinische Versorgung

Die Thesen aus Sicht der Raumordnung zur medizinischen Versorgung zielen vor allem auf den peripheren, ländlichen Raum ab, in dem durch den Rückgang der Bevölkerung (Indikator der Bedarfsplanung), die Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen (Zunahme tatsächlicher Bedarfe/chronischer Erkrankter) und die Nachbesetzungsschwierigkeiten der überdurchschnittlich alten Landärzte mehrere Probleme kumulieren. Dementsprechend müssen die Planungsbereiche der Kassenärztlichen Vereinigungen und die Kennziffern für die Bedarfsermittlung überprüft werden. Die Sicherstellung medizinischer Angebote in dünn besiedelten Räumen erfordert eine verstärkte Zusammenschau der stark differenzierten Teilbereiche (ambulant, stationär, Notfall- und Katastrophenmedizin etc.). Dass die allgemeine Forderung, die Raumordnungsklausel des § 99 SGB V (Beachtung raumordnerischer Ziele in der Bedarfsplanung) konsequenter auszufüllen, nicht auf formale Planungen beschränkt sein muss, illustrierte das Beispiel der „Zentralen

Gesundheitshäuser im ländlichen Raum“: In der Region Mecklenburgische Seenplatte entwickelten Mediziner, Verbandsvertreter, lokale Krankenkasse und Raumordner gemeinsam ein Leitbild. Durch die Zusammenarbeit ambulant tätiger Ärzte unter einem Dach werden Synergien erreicht, durch die Verortung in Zentralen Orten wird eine günstige Erreichbarkeit für die Bevölkerung gewährleistet und gleichzeitig die Defizite des Landärzterberufs gemildert (großräumiger Notfalldienst, Zugang zu Spezialgeräten etc.).

Aus dem Bereich der Gesundheits- und Sozialverwaltungen wurden die raumordnerischen Gedanken als prinzipiell richtig angesehen, da die sinnvolle Allokation der knappen Ressourcen gerade auch für Mediziner relevant ist, jedoch wurden konkrete, direkte Ansätze der Landesplanung vermisst. Problematisiert wurden am Rande auch die Regelungspotenziale generell angesichts der bereits durchgesetzten Reformen (z. B. Krankenhausfinanzierung, Gesundheitsreform). Zum Umgang mit dem Fachkräftemangel wurde aus dem Gesundheitsbereich selber eine Attraktivitätssteigerung des Ärzterberufs bzw. bessere Bedingungen für Frauen eingefordert, um die bisher hohen Anteile von nicht als Ärzte tätigen Medizinerinnen und insbesondere Medizinerinnen zu reduzieren.

3.3 Wasserver- und -entsorgung

Im Bereich der Wasserver- und -entsorgung tritt in Ostdeutschland zur bevölkerungsbedingten Reduzierung der Abnehmerzahl ein starker verhaltensbedingter Rückgang (Pro-Kopf-Verbrauch deutlich niedriger als in Westdeutschland). Dies führt in zunehmendem Maße zu erheblichen Funktionsproblemen in Netzen und Anlagen. Die Reaktionen beschränken sich bisher vor allem auf betriebstechnische Maßnahmen. Die ökonomische Situation der Ver- und Entsorgungssysteme verschlechtert sich wegen der hohen Fixkosten besonders in stark schrumpfenden Siedlungsbereichen mit einem hohen Anteil an neuen oder sanierten Netzen. Die Infrastrukturkosten pro Fläche bzw. angeschlossenem Haushalt steigen drastisch. Kosteneinsparpotenziale können langfristig nur durch eine Reduzierung der versorgten Fläche bzw. einen am Netz orientierten Rückbau erreicht werden (investive Maßnahmen). Aus raumordnerischen Gesichtspunkten müsste daher ein konsequenter, flächenhafter Siedlungsrückbau von den Enden aus erfolgen, Netzerweiterungen ins Umland wären kritisch zu prüfen. Organisatorisch ist eine interkommunale/regionale Zusammenarbeit eine wesentliche Voraussetzung zur langfristig tragfähigen kommunalen Leistungserbringung in schrumpfenden Regionen, vor allem für die Dämpfung des absehbaren Kostenanstiegs.

Die Abhängigkeit interkommunaler Kooperationsbemühungen von staatlichen Rahmenbedingungen machte das Beispiel von drei Wasser-Zweckverbänden in Ostthüringen deutlich. Die systembedingt erforderliche Förderung der Fusion (u. a. Ausgleich unterschiedlicher Tariffhöhen) erfolgt prioritär für akut wirtschaftlich bedrohte Verbände, so dass die Bildung zukunftsfähiger Einheiten durch Verbände ohne akute Probleme nicht gefördert wurde. Angestrebte flexiblere Organisationsstrukturen ließ das Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) nicht zu. Einer technisch angemessenen Gestaltung stehen Förderrichtlinien entgegen, die einen Verbrauch von 150 l/Tag/Ew. zugrunde legen, während der tatsächliche Verbrauch in Ostthüringen bei 80-90 l/Tag/Ew. liegt.

Seitens des Vertreters der Innenministerkonferenz wurde auf die Möglichkeiten der kommunalrechtlichen Rahmengesetzgebung verwiesen. Die neue Gesetzeslage in Bayern ermögliche beispielsweise gemeinsame Kommunalunternehmen, mit der die in Ostthüringen angestrebte Organisationsform zu realisieren wäre. Seitens des Vertreters der Umweltministerkonferenz wurde auf den auch in Westdeutschland bestehenden Anpassungsbedarf aufgrund maroder Versorgungsnetze verwiesen. Aus den ostdeutschen Erfahrungen könne man den Hinweis mitnehmen, angesichts der demographischen Entwicklungen nicht zu groß bzw. modular vorzugehen.

3.4 Mobilität und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Die Sicherung der Mobilität und eines auch in die Fläche reichenden ÖPNV-Angebots ist gerade angesichts weiterer Zentralisierungstendenzen wichtiger Infrastrukturangebote von entscheidender Bedeutung, wenn die Lebensverhältnisse in allen Teilräumen und für alle Bevölkerungsgruppen annähernd gleichwertig gestaltet werden sollen. Die Wechselwirkungen zwischen Zentralen Orten und den bestehenden öffentlichen Verkehrsangeboten im Linienverkehr sind evident. Die Ausrichtung des ÖPNV auf Zentrale Orte kann in der Praxis mit den traditionellen Angeboten in Teilbereichen für die Grund- oder Kleinzentren heute nicht mehr gehalten werden. Der Schrumpfungsprozess erfordert daher in den ländlichen Regionen eine strukturelle Neugestaltung des Angebots. Dabei müssen die Anforderungen der immer älter werdenden Bevölkerung, wie z.B. urbane Lebensstile, kleinräumige Mobilität der Maßstab sein. Zukunftsfähige Angebote optimieren alle Verkehrsangebote, schnelle und hoch frequentierte Linien auf Achsen (Regionalbahn, Linienbus) werden mit bedarfsorientierten Angeboten (Anrufbus, Sammeltaxi, Call a bike etc.) in der Fläche verknüpft. Durch regionsspezifischen Maßnahmenmix und flexible Betriebsformen als Grundangebot kann die Mobilität sichergestellt werden. Der neue Gemeinschaftsverkehr mit niedrigen Infrastrukturanforderungen, bedarfsgesteuerter Flächenbedien-ung, teilweise auch als Low-Cost-Lösungen, und der Haustür als Zu- und Abgang zu den Mobilitätsan-geboten sichert auch einer immer älter werdenden Bevölkerung in dünn besiedelten Regionen eine an-gemessene Mobilität. Durch die Berücksichtigung von Tourismus bzw. die dadurch implizierte Verkehr-nachfrage können sich neue Marktnischen eröffnen.

Dass solche Vorstellungen keine reine Theorie sind, zeigen die Ergebnisse des vom Bundesforschungs-ministerium geförderten Modellprojekts Impuls 2005, das vom Verkehrsverbund Berlin Brandenburg mit weiteren 18 Partnern durchgeführt wurde. Der bedarfsorientierte Bedienverkehr ist allerdings in den rechtlichen Regelungen zur Ausgestaltung und Finanzierung öffentlicher Linienverkehre nicht vor-gesehen und genehmigungsfähig bisher nur als zeitlich befristete Ausnahme. Hier ist u.a. Reglungsbedarf im Personenbeförderungsgesetz sowie im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gegeben.

Seitens des Vertreters der Verkehrsministerkonferenz wurden die Thesen und die Praxisbeispiele aus-drücklich gelobt: die Träger des ÖPNV hätten ihre Hausaufgaben gemacht. Eine noch stärkere Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern bei der Gestaltung flexibler Angebote wurde darüber hinaus empfohlen. Bei der Entwicklung zukunftsfähiger Mobilitäts- und ÖPNV-Angebote für sich weiter entleerende und/oder alternde Regionen haben Modellvorhaben eine besondere Bedeutung, die die Umsetzung theoretischer Konzepte in praxisorientierte Modelle praktisch erproben. Die diesbezügliche Forschungspolitik des Bundesforschungsministeriums wurde als vorbildlich eingeschätzt. Bezweifelt wurde, ob die Folgen des demographischen Wandels, insbesondere die Schrumpfung, schon Eingang in die Verkehrswegeplanung von Bund und Ländern gefunden haben.

Über die Auswirkungen im Einzelnen wurden unterschiedliche Meinungen geäußert. Konsens bestand darüber, dass der demographische Wandel dringend auch in diese Planungen Eingang finden sollte. Grundlagen dazu sollten Hochrechnungen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf

die Verkehrsentwicklung bis 2050 sein. Ein wichtiges Feld weiterer Forschungsaktivitäten war aus Sicht der Teilnehmer übereinstimmend die Verkehrssicherheit alter Menschen. Den angesprochenen Rege-lungsbedarf im Personenbeförderungsgesetz bzw. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sahen Län-dervertreter aufgrund anderer Förderpraxis und grundsätzlicher Länderzuständigkeit nicht gegeben.

3.5 Regionalwirtschaft

Dass der demographische Wandel nicht nur Folgen für die Sicherung der Daseinsvorsorge hat, sondern auch die Wirtschaft betreffen wird, zeigten Thesen und Diskussion zum Thema Regionalwirtschaft. Die demographischen Veränderungen führen einerseits zu Strukturveränderungen der Nachfrage der pri-vaten Haushalte nach Gütern und Leistungen und andererseits zu Veränderungen des Angebots an Erwerbstätigen. Als Konsequenz ergibt sich daraus die Notwendigkeit der Anpassung der regionalen Wirtschaftsstruktur an die demographisch veränderten Bedarfe und Nachfragen. Dieser Prozess lässt eine Verschiebung der Branchenstruktur erwarten, haushaltsorientierte Dienstleistungen, Gesundheit und Pflege etc. werden dabei eine wichtige Rolle spielen. Die Anpassungsfähigkeit einer Region richtet sich nach dem vorhandenen Branchenmix und dessen Flexibilität gegenüber den demographiebeding-ten Nachfrageänderungen, der Nachfragestruktur (Bevölkerung, Touristen) und der regionalen natur-räumlichen Situation. Die Anpassung der regionalen Wirtschaftsstruktur muss Um- und Rückbau ak-zeptieren und auf die Ausrichtung an die sich verändernde Nachfrage setzen. Regionalwirtschaftliche Strategien sind durch Familien- und Tourismuspolitik zu unterstützen.

Solche Ansätze verfolgen verschiedene Modellvorhaben der Raumordnung, z. B. der Kooperations-raum K.E.R.N. in Schleswig-Holstein über die freiwillige Kooperation der Oberzentren u.a. mit dem Leitbild „Lebensqualität ein Leben lang“ sowie die Region Lausitz-Spreewald durch Regionale Agenda und Regionalmanagement mit weitgehenden Einflussmöglichkeiten in die formale Regionalplanung. Stärker Rahmen setzend und Anwendung fördernd ist die Politik des Landes Baden-Württemberg zur Nutzung der neuen Medien. Datenaustausch werden dabei als notwendige Infrastruktur gerade auch in ländlichen Gebieten angesehen. Über das Modellprojekt Mediendörfer werden Möglichkeiten zur Sicherung der Nahversorgung der Bürger mit Gütern des täglichen Bedarfs, bürgernaher Verwaltungs- und sonstiger Dienstleistungen zum einen und zur Stärkung der Wirtschaft durch Nutzung neuer Kommunikationsmedien zum anderen geschaffen und erprobt. In diesem Zusammenhang wurde die fehlende bundesweit einheitliche Anwendung der digitalen Signatur beklagt.

Dazu wurde klargestellt, dass seitens des Bundes die digitale Signatur ermöglicht worden ist. Nur die Haltung einzelner Bundesministerien hierzu ist unterschiedlich, eine einheitliche Lösung zeichnet sich derzeit nicht ab.

4.

Interministerielle Zusammenarbeit auf Landesebene

Der demographische Wandel ist eine fachübergreifende Herausforderung, die ein ineinander greifendes Vorgehen erfordert. Mehrere Länder haben bereits interministerielle Arbeitsgruppen (z.B. Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder Enquete-Kommissionen (z. B. Baden-Württemberg, Hessen) eingesetzt, die sich mit den Anforderungen des demographischen Wandels auseinandersetzen. Anhand von zwei vergleichsweise fortgeschrittenen Beispielen wurde der Weg einer breiten Verankerung des demographischen Wandels in den Politikfeldern illustriert:

Diskutiert wurde die Frage, inwieweit der demographische Wandel zum Gegenstand der politischen Debatte gemacht werden sollte. In Brandenburg erfolgte die Neuorientierung vor allem im Ressortdialog und auch in Schleswig-Holstein ist ein sensibler Umgang mit der Thematik für den anstehenden Wahlkampf vorgesehen. Die langfristige Aufgabe erfordere den Dialog, der aber vorbereitet sein müsse.

5.

Zukünftige Finanzierung der Daseinsvorsorge

Zum Abschluss des Workshops wurden aus Sicht der Wissenschaft Hinweise für eine zukünftige Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gegeben. Schwerpunkt waren hierbei die Kommunalhaushalte und die Neujustierung der Förderpolitik.

Für die Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerung stellt sich das Problem der Remanenzkosten, die Kosten können aufgrund technisch-betriebswirtschaftlicher (z. B. Fixkosten), rechtlicher (z. B. Pflichtaufgabe) oder politisch-administrativer (z. B. Personalentwicklung) Restriktionen zeitlich nicht im gleichen Maß zurückgeführt werden. Trotzdem sollte in die Berechnung der allgemeinen Zuweisungen kein Remanenzansatz (zeitliche Verzögerung des Rückgangs Einwohnerbezogener Zuweisungen) eingebaut werden, da bei weniger stark rückläufigen Zuweisungen auch ein zeitlich verzögerter Anpassungswille der Kommunen zu erwarten ist.

Weiterhin führen die auf die Bevölkerung bezogenen Hauptansätze der allgemeinen Zuweisungen bei Stadt-Umland-Prozessen zu einer Entkopplung von Zuweisungen und Kosten der Daseinsvorsorge: Kernstädte mit rückläufigen Bevölkerungszahlen und Zuweisungen müssen Funktionen für eine stabile Stadt-Umland-Bevölkerung anbieten, während Bevölkerung und Einnahmen der Umlandkommunen ohne (bedeutenden) Aufgabenzuwachs zunehmen. Daher sollen stärker die Zentralität berücksichtigende Ansätze zum Tragen kommen. Allgemeine Zuweisungen sind weiterhin erforderlich, da die Alternative „Zweckzuweisung“ nur für Lenkungswirkungen (Anreiz), nicht aber bei Interessensgleichheit zwischen Land und Kommune (Mitnahmeeffekt) geeignet ist.

Zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben – der Personaletat hat typischerweise eine starke Lobby – sollen Investitionspauschalen stärker zum Tragen kommen, auch wenn dort Mitnahmeeffekte gerade bei großen Kommunen möglich sind („Multi-Pocket-Budgeting“).

Ressortübergreifende Förderbudgets sind für regionale Entwicklungen im besonderen geeignet. Nach dem Wettbewerbsprinzip werden Mittel vergeben, die Regionen setzen Prioritäten für wichtige Projekte etc. Einschränkend sind nur die Erfahrungen auf europäischer Ebene zu berücksichtigen; die Programme und Antragsverfahren haben dort eine Komplexität erlangt, dass Regionen diese häufig nicht allein bewältigen können.

Eine direkte Förderung interkommunaler Kooperationen soll von den Kooperationstypen abhängig gemacht werden. Bei Kommunen unterschiedlicher Zentralität (z. B. Stadt-Umland) ist ein Zentralitätsansatz bei allgemeinen Zuweisungen geeigneter. Zentren gleicher Ordnung können gegen Nachweis zweckgebundene Zuweisungen erhalten. Bei einer überörtlichen Kooperation im Verflechtungsbereich ist eine Finanzierungspauschale für den Regional- oder Zweckverband zielführend.

Raumstrukturell ergeben sich unterschiedliche Strategien der Neujustierung: In Verdichtungsräumen mit Bevölkerungsrückgang stellt die Sicherung der oberzentralen Funktionen das Problem dar, dort ist die Funktion für den Verflechtungsbereich finanziell besser abzubilden (z. B. Bevölkerung im Verflechtungsbereich). In ländlich-peripheren Räumen ist in Folge der Ausdünnung die Basisinfrastruktur gefährdet, die räumliche und fachliche Bündelung der Angebote ist durch ressortübergreifende Förderpöfpe und durch Kooperationsförderung zu stützen.

6.

Übertragbarkeit und Zusammenarbeit

Die Diskussion verdeutlichte, dass in Teilräumen Westdeutschlands ebenfalls bereits bedeutende demographische Veränderungen sowohl in ländlichen als auch städtischen Räumen zu beobachten sind. Die Prognosen weisen darüber hinaus einen zeitlich versetzten Trend des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung für immer umfangreichere westdeutsche Räume aus. Insoweit wurden von einem Teil der Teilnehmer Chancen zur Nutzung ostdeutscher Erfahrungen in diesem Handlungsfeld gesehen („Vorläuferregionen“). Dennoch zeigten sich deutliche Unterschiede in der Problemwahrnehmung und -akzeptanz in Abhängigkeit von der jeweiligen aktuellen demographischen Entwicklung.

Es wurde deutlich, dass insbesondere die spezifischen Siedlungsstrukturen sowie die unterschiedliche Relevanz der demographischen Trends verschiedene Strategien der Daseinsvorsorge erfordern. Hinzu treten variierende landesrechtliche Rahmenbedingungen, die unterschiedliche Optionen bieten. Unterstrichen hat die Diskussion die Erkenntnis, dass es keine Standardlösungen gibt, sondern unter Nutzung bestehender Erfahrungen vergleichbarer Räume und unter Berücksichtigung der regionalen Bedingungen jeweils spezifische Lösungsansätze entwickelt werden müssen. Dass auf übergeordneter Ebene dazu allerdings die geeigneten Rahmenbedingungen in ressortübergreifenden Politikansätzen geschaffen werden müssen, konnte im Rahmen dieses Workshops noch nicht als Ergebnis festgehalten werden.

Die dargestellten Beispiele zeigten, dass innovative Ansätze zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerung nicht mit dem Ruf nach mehr Geld verbunden sein müssen. Der Umgang mit den knappen Ressourcen wird zum Anlass genommen, neue Angebotsformen zu entwickeln, die durch Synergien auch wirtschaftlich tragfähig sind und zumindest bisherige Zuschussbedarfe einhalten. Es wurde auch deutlich, dass die Entwicklung neuer Ansätze ggf. auch andere Finanzierungsformen notwendig macht, die die bisherigen Fachgrenzen überschreiten.

Prinzipiell wurde seitens der Fachplanungen ein räumlicher Koordinierungsbedarf über die Orientierung an den Zentralen Orten hinaus anerkannt. Insbesondere für die Ebene der Grundzentren wurde jedoch ein erweiterter Abstimmungsbedarf deutlich. Selbst bei gestrafften zentralörtlichen Systemen mit größeren Grundzentren kommen einige Fachplanungen in ländlichen Räumen an Tragfähigkeitsgrenzen, beispielsweise kann der ÖPNV von den Grundzentren in die zu versorgende Fläche nicht mit traditionellen Linienangeboten gehalten werden.

Die Frage, was und in welcher Form angeboten werden muss, konnte im Rahmen des Workshops erwartungsgemäß nicht beantwortet werden. Die Debatte stützte allerdings die These, dass nicht alle Funktionen in der Fläche erforderlich sind. Ebenso wurde bestätigt, dass der ÖPNV (bzw. auch Kommunikationstechniken) zur Wahrung des Zugangs zu Funktionen eine Kernfunktion ist. Auch der Einschätzung, dass der Bildung zur Sicherung der Zukunftschancen von Kindern sowie aufgrund der multifunktionalen Nutzbarkeit von Schulen eine besondere Bedeutung zukommt, wurde zugestimmt.

Die Bedeutung des demographischen Wandels als eine ressortübergreifende Herausforderung wurde anerkannt. Jedoch wurde diese eher auf regionaler oder kommunaler Ebene als auf Ebene der Rahmensetzung gesehen. Wo Lösungen zum Umgang mit demographischen Anforderungen gesucht werden, beschränken sich diese vor allem auf Lösungsansätze im eigenen Wirkungsbereich (z. B. pädagogische Tragfähigkeit kleiner Schulen). Auch wenn der demographische Wandel grundsätzlich anerkannt wird, sind die Ansätze zum Umgang damit in Feldern ohne akuten Handlungsbedarf derzeit noch begrenzt.

Von großer Bedeutung, so war es den Beiträgen und der Diskussion zu entnehmen, ist die sensible Berücksichtigung der sozialen und mentalen Situation der jeweils betroffenen Bevölkerung. Theoretische Diskussionen und Modelle führen zu keinen Lösungen, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern nicht angenommen werden. Große Aufmerksamkeit ist daher auf angemessene Beteiligungsformen zu legen. Einem Teil der Teilnehmer erschien dies tendenziell genauso wichtig wie angemessene fachliche Lösungen.

Zugleich zeigten die positiven Beispiele zum integrierten Umgang mit dem demographischen Wandel auf Landes- oder Regionalebene, dass es eines Motors der Thematisierung und Zusammenführung bedarf. Von den fachlichen Trägern der Daseinsvorsorge kann zwar eine vorausschauende, die demographische Entwicklung berücksichtigende Planung erwartet werden, nicht jedoch über den eigenen Wirkungsbereich hinausgehende Lösungen. Die Raumordnung muss sich daher als querschnittsorientierte Disziplin entsprechend mehr einbringen und die Herausforderungen thematisieren.

Zugleich zeigten die positiven Beispiele zum integrierten Umgang mit dem demographischen Wandel auf Landes- oder Regionalebene, dass es eines Motors der Thematisierung und Zusammenführung bedarf. Von den fachlichen Trägern der Daseinsvorsorge kann zwar eine vorausschauende, die demographische Entwicklung berücksichtigende Planung erwartet werden, nicht jedoch über den eigenen Wirkungsbereich hinausgehende Lösungen. Die Raumordnung muss sich daher als querschnittsorientierte Disziplin entsprechend mehr einbringen und die Herausforderungen thematisieren.

32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28. April 2005 in Berlin

Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels

Beschluss

Die Ministerkonferenz für Raumordnung nimmt den Bericht des Hauptausschusses über den gemeinsam mit den anderen Fachministerkonferenzen am 14./15. Oktober 2004 durchgeführten Erfahrungsaustausch zur Kenntnis. Die Ministerkonferenz für Raumordnung fasst nachfolgenden Beschluss:

1.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht sich im Ergebnis des gemeinsamen Erfahrungsaustausches mit den Fachministerkonferenzen darin bestätigt, dass neben dem gemeinsamen Problemverständnis über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Sicherung der Daseinsvorsorge die Notwendigkeit frühzeitiger gemeinsamer Abstimmungen zwischen den Fachpolitiken und der Raumentwicklungspolitik anerkannt wird.

2.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung begrüßt, dass in Bund und Ländern mittels verschiedener Initiativen tragfähige Strategien und Konzepte zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den sich verändernden räumlichen Rahmenbedingungen entwickelt werden.

3.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung setzt sich dafür ein, die regionalen Anpassungsprozesse schrittweise und mit zunehmender Verbindlichkeit und fachlicher Integration anzugehen. Dabei sollen folgende Zielsetzungen verfolgt werden:

- *das Zentrale-Orte-System* durch eine flexible Handhabung und Anpassung an die jeweiligen regionalen Besonderheiten stärken,
- *eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung* in allen Teilräumen des Bundesgebietes als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherstellen, fortentwickeln und die notwendigen Anpassungen unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungschancen herbeiführen,
- *die Effektivität beim Einsatz planerischer Instrumente erhöhen* und dabei der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen verstärkt Rechnung tragen,

- **Mindeststandards** im Zusammenhang mit veränderten räumlichen Einzugsbereichen und unter Berücksichtigung alten- und familiengerechter Infrastrukturangebote festlegen,
- die **Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten** insbesondere für weniger mobile Bevölkerungsschichten sichern und z. B. durch den Einsatz von LuK-Technologien weiter zu entwickeln,
- bei der Leistungserstellung der Infrastruktur verstärkt **neue organisatorische Zuschnitte und Modelle erproben und prüfen**, inwieweit alternative Angebotsformen (durch Private, in Selbsthilfe) durch die öffentliche Hand unterstützt werden können sowie
- **neue Kooperationsformen** zwischen Gebietskörperschaften unterstützen, um Effizienzsteigerungen zu erzielen und damit den Herausforderungen des demographischen Wandels gerecht zu werden.

4.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung unterstützt die weiteren Bemühungen des Bundes, in Modellvorhaben der Raumordnung innovative Handlungsansätze zur praktischen Umsetzung dieser Zielsetzungen zu erproben und allgemeingültige, übertragbare Erkenntnisse für die Praxis zu gewinnen. Sie bittet den Bund, durch Veröffentlichung in Form einer zusammenfassenden Broschüre die bisher vorliegenden Ergebnisse zum raumordnerischen Umgang mit dem Thema der Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

5.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung wird im Rahmen der Weiterentwicklung der raumordnungspolitischen Leitbilder und Handlungsstrategien die raumstrukturellen Auswirkungen und Handlungserfordernisse des demographischen Wandels im Hinblick auf die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgreifen und zur Diskussion stellen. Sie setzt sich dabei für eine enge Abstimmung mit den anderen Fachministerkonferenzen ein.

Aktuelle Informationen aus dem BBR zum Thema „Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel“

Demographischer Wandel

● Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 12.2003

● Raumordnungsprognose 2020. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4.2004

● CD-ROM ROP2020
(*Raumordnungsprognose 2020*)

Hinweis: Aktualisierte Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2020 erscheinen im Herbst 2005 in der Reihe „Berichte“ des BBR

● Demographischer Wandel. *Schwerpunktthema in Raumforschung und Raumordnung*, Heft 2/2004

● Demographischer Wandel im Raum. Was tun wir?
Tagung von ARL und BBR am 17./18. Juni 2004 in Magdeburg. Reden, Vorträge, Statements Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 2.2005

Modellvorhaben der Raumordnung

● Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern.
Werkstatt:Praxis, Heft 38/2005

● MORO-Informationen
Ein aktueller Schwerpunkt des Forschungsprogramms Modellvorhaben der Raumordnung ist zurzeit das Thema „Infrastruktur und demographischer Wandel“. In diesem Schwerpunkt

werden Konzepte und Instrumente zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge erprobt. Die MORO-Informationen erscheinen 2 mal jährlich und dienen dem laufenden Informations- und Erfahrungsaustausch (Hrsg.: BBR).

Bezugshinweise: Die Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“, die CD-ROM ROP 2020, Schriftenreihen „Berichte“ und „Werkstatt:Praxis“ sind über den Selbstverlag des BBR zu beziehen:
selbstverlag@bbr.bund.de
Die MORO-Informationen können bei Frau Stefanie Schliebe (BBR) bestellt werden:
stefanie.schliebe@bbr.bund.de
Die Broschüre „Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel“ ist zu beziehen über Martina Kocks (BBR): martina.kocks@bbr.bund.de
Die Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ ist über den Carl Heymanns Verlag zu beziehen:
Service@heymanns.com

Internet-Angebote des BBR zum Thema:

● Herausforderungen des demographischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland. Bericht von BMVBW und BBR
www.bbr.bund.de/neues

● Aktuelle Informationen zum demographischen Wandel / zur Raumordnungsprognose 2020:
www.bbr.bund.de/raumordnung/bevoelkerung.htm

● MORO Modellvorhaben der Raumordnung „Infrastruktur und demographischer Wandel“:
www.bbr.bund.de/moro