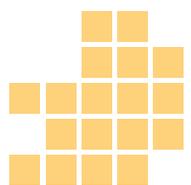


Regionale Daseinsvorsorgeplanung

Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge
an den demographischen Wandel

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



MORO

Werkstatt: Praxis

In der Schriftenreihe Werkstatt: Praxis veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ausgewählte, praxisorientierte Ergebnisse aus der Ressortforschung.



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung
im
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR), Bonn

Bearbeitung

Raum & Energie, Institut für Planung,
Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel (Auftragnehmer)
Katrin Fahrenkrug
Dr. Michael Melzer
Gertz Gutsche Rümenapp GbR, Hamburg
Jens-Martin Gutsche
Leipniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden
Georg Schiller

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Klaus Einig (Leitung)

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Nina Wilke

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

marisa-trimborn@bbr.bund.de
Stichwort: Werkstatt: Praxis Heft 64

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

ISSN 1436-0063 (Schriftenreihe)
ISBN 978-3-87994-964-9

Werkstatt: Praxis Heft 64
Berlin 2010

Vorwort

Der Begriff „Daseinsvorsorge“ ist in der Öffentlichkeit nahezu unbekannt – das hat 2006 eine Internet-Umfrage im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes gezeigt. Jede Veränderung des Angebots an Daseinsvorsorgeleistungen wird aber von den Bürgern sehr sensibel wahrgenommen, denn alle sind im Alltag auf diese Leistungen angewiesen. Zu ihnen zählen die technischen Infrastrukturen Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlicher Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung genauso wie die sozialen Dienstleistungen Schule, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Altenpflege und Kulturangebote.

Seit Jahren befinden sich die Einrichtungen der Daseinsvorsorge in einem grundlegenden Strukturwandel. Technische und gesellschaftliche Veränderungen führen dazu, dass der Staat nicht mehr selbst alle Angebote zur Verfügung stellt, sondern eine Reihe von Leistungsangeboten privatwirtschaftlich organisiert bereitgestellt werden.

Hinzu treten Veränderungen infolge des demographischen Wandels mit einem in vielen Teilräumen Deutschlands mehr oder weniger starken Bevölkerungsrückgang sowie einer allgemeinen deutlichen Veränderung der Altersstruktur. Während damit in einigen Daseinsvorsorgebereichen die Zahl der Nachfrager stark abnimmt – Schule und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) seien als Beispiele genannt – steigt andererseits die Nachfrage nach Leistungen der Gesundheitsdienste und der Altenpflege.

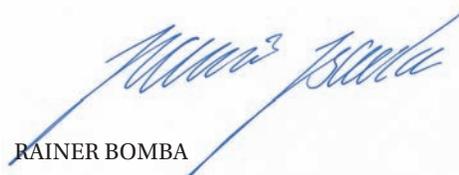
Sich auf diese Veränderungen einzurichten, ist zunächst und in erster Linie eine Aufgabe für die Träger der Infrastruktureinrichtungen – im wesentlichen der Kommunen und Kreise. Lösungen können dabei aufgrund der regional sehr unterschiedlichen Verhältnisse nur in den Regionen gefunden werden.

Aber auch die Raumordnung, die dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland verpflichtet ist, ist stark gefordert. Die Regionalplanung verfügt über Instrumente, um in Zusammenarbeit mit der Fachplanung eine Angebotsanpassung von Daseinsvorsorgeleistungen in ihrem Planungsraum vorzunehmen.

Doch wie soll die Regionalplanung diese schwierige Aufgabe angehen? Um sie dabei zu unterstützen und eine praxiserprobte Handlungsanleitung zur Verfügung zu stellen, haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) von 2005 – 2008 das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ durchgeführt. In drei Modellregionen (Dithmarschen/Steinburg in Schleswig-Holstein, Mecklenburgische Seenplatte und Havelland/Fläming in Brandenburg) wurden im Zusammenwirken zahlreicher Akteure aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und sozialen Einrichtungen für die Infrastrukturbereiche Schule, Kinderbetreuung, Altenpflege und ÖPNV geeignete Anpassungskonzepte unter Berücksichtigung von Erreichbarkeit, Qualität, Tragfähigkeit und Kosten entwickelt und von den jeweiligen Kreistagen beschlossen bzw. in den Entwurf eines neuen Regionalplans aufgenommen.

Dank des Engagements und der Innovationsbereitschaft der Beteiligten in den Modellregionen liegt jetzt ein ausführlicher Handlungsleitfaden vor, der zeigt, wie diese Ergebnisse erreicht wurden, welche Bedingungen vorhanden sein müssen und welche Hemmnisse bestehen. Ich hoffe, dass diese Hinweise zahlreichen anderen aktiven und vorausschauenden Regionen von Nutzen sein werden.




RAINER BOMBA
STAATSEKRETÄR IM BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR,
BAU UND STADTENTWICKLUNG

Inhalt

Zusammenfassung	9
1 Einleitung	11
1.1 Zielsetzung und Zielgruppen des Leitfadens	11
1.2 Thematische Eingrenzung	11
2 Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel	13
2.1 Daseinsvorsorge im Kontext der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen und demographischen Wandel	13
2.2 Neue Leitbilder der Raumordnung und Daseinsvorsorge als regionalplanerische Aufgabe und Chance	14
3 Phasen einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung – ein Überblick	16
3.1 Die Phasen der Daseinsvorsorgeplanung	17
3.2 Die einzelnen Arbeitsschritte	18
4 Initiierung des Planungsprozesses	20
4.1 Start-Up-Initiative	20
4.2 (Vor-) Entscheidung zum Zuschnitt der Region/geeignete Gebietskulisse	21
4.3 Grundsatzanalyse der anstehenden Herausforderungen und (Vor-)Auswahl der Handlungsfelder/Infrastrukturen	22
4.4 Bestimmung eines „Spielmachers“	22
4.5 Kostenfragen	22
4.6 Klärung der Verantwortlichkeiten und der Organisationsstruktur	23
4.7 Start-Vereinbarung	23
5 Organisation des Dialogprozesses in der Region	24
5.1 Kernelemente der Organisationsstruktur	25
5.2 Gestaltung des Arbeits- und Dialogprozesses im Überblick	27
5.3 Ausgewählte Regeln für den Arbeitsprozess	29
5.4 Das Vorgehen in den MORO-Modellregionen als Beispiel	30
5.4.1 Dithmarschen/Steinburg	30
5.4.2. Mecklenburgische Seenplatte	32
5.4.3 Havelland-Fläming	32
5.4.4 Vergleichende Auswertung und Schlussfolgerungen für die Übertragbarkeit	32
6 Auswahl der Infrastrukturen	34
6.1 Grundregeln für die Auswahl der zu behandelnden Infrastrukturen	34
6.2 Besonderheiten von Infrastrukturen – eine Auswahlhilfe	35
6.2.1 Soziale Infrastrukturen	35
6.2.2 Technische Infrastruktur	37
6.2.3 Erreichbarkeitsinfrastrukturen	37

7	Bestandsaufnahme und Datenmanagement	39
7.1	Datenplanung	39
7.2	Datenerhebung	41
7.3	Datenverwaltung	41
8	Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung	42
8.1	Grundidee und Zielsetzung einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung	42
8.2	Notwendige Maßstäblichkeit	42
8.3	Zweischrittiges Verfahren	43
9	Erreichbarkeitsmodellierung	45
9.1	Zielsetzung und Aufgabenstellung	45
9.2	Vor- und Nachteile unterschiedlicher Erreichbarkeitsmodelle	45
9.3	Vorgehen	48
9.4	Anwendungsmöglichkeiten der Erreichbarkeitsmodelle	49
10	Kostenabschätzung	51
10.1	Grundgedanken bei der Kostenabschätzung	51
10.2	Einrichtungsbezogene Kostenabschätzungen	51
10.3	Nutzerbezogene Kostenabschätzungen	54
11	Arbeit mit Szenarien	57
11.1	Grundsätze der Arbeit mit Szenarien	57
11.2	Arbeitsschritte	58
11.3	Beispiel	58
12	Begleitende Kommunikation der Arbeitsergebnisse	63
13	Auswahl und politische Implementierung des zu verfolgenden Szenarios	64
13.1	Checkfragen für die Auswahl des Szenarios	64
13.2	Politische Implementierung	64
	Glossar	65
	Literaturverzeichnis	70
	Anhang	77
1	Das MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ – Ziele, Methodik und Erkenntnisse	79
2	Kurzportraits der MORO-Modellregionen	81
3	Dokumentation der Zielvereinbarungen der Modellregionen	86

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grundsatzschema Organisationsstruktur	26
Abbildung 2:	Organisationsstruktur des MORO in der Modellregion Dithmarschen/Steinburg	30
Abbildung 3:	Organisationsstruktur des MORO in der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte	31
Abbildung 4:	Geschätzte Anzahl der 18- bis 64-jährigen in den 250-m-Rasterzellen – Ausschnitt Neubrandenburg und Umland (Modellregion Mecklenburgische Seenplatte)	44
Abbildung 5:	Aufgabe der Erreichbarkeitsmodellierung: Ermittlung der Erreichbarkeitswerte aller Siedlungsstruktureinheiten mit Wohnnutzung zu einem ausgewählten Ziel (hier: der Oberschule Elstal, Region Havelland-Fläming)	46
Abbildung 6:	Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „Luftlinie“	46
Abbildung 7:	Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „mit dem Auto“	47
Abbildung 8:	Anwendung des Modells „mit dem Auto“ zur regionsweiten Beschreibung der Erreichbarkeit von Standorten der Sekundarstufe II in der Region Mecklenburgische Seenplatte	47
Abbildung 9:	Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“	48
Abbildung 10:	Anwendung des Modells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ zur regionsweiten Beschreibung der Erreichbarkeit von Standorten der Sekundarstufe II in den Landkreisen Dithmarschen und Steinburg (Schleswig-Holstein)	48
Abbildung 11:	Beispiel für eine Erreichbarkeitsauswertung: Zeitaufwand der Schüler in unterschiedlichen Standortsszenarien. Das Szenario „Alle heutigen Standorte“ beinhaltet die meisten, das Szenario „Trendausdünnung“ die wenigsten erhaltenen Schulstandorte.	49
Abbildung 12:	Anzahl der Standorte in den vier betrachteten Szenarien	53
Abbildung 13:	Jährliche Gesamtkosten der vier betrachteten Szenarien	54
Abbildung 14:	Geschätzte Gesamtkosten in den Varianten	55
Abbildung 15:	Kostenentlastungspotenzial nach Kostenträgern	56
Abbildung 16:	Potenziell mögliche Anpassungsmaßnahmen von Angeboten der Daseinsvorsorge an eine gewandelte Nachfrage	57
Abbildung 17:	Heutige Standorte der Primarstufe	59
Abbildung 18:	Ermittelte Schülerzahlen der Standorte im Szenario „Alle heutigen Standorte“	59
Abbildung 19:	Im Szenario „Trendausdünnung“ unterstellte Schließungen von Grundschulstandorten (abgeleitet aus den für das Szenario „Alle heutigen Standorte“ ermittelten Schülerzahlen)	59
Abbildung 20:	Herleitung des Gestaltungsszenarios 1 auf Basis der Schülerzahlen 2020 des Szenarios „Alle heutigen Standorte“	60
Abbildung 21:	Herleitung des Gestaltungsszenarios 2 (Vorzugsvariante der Arbeitsgruppe) auf Basis der Schülerzahlen 2020 des Szenarios „Alle heutigen Standorte“	60
Abbildung 22:	Vergleich des Zeitaufwandes der Grundschüler für ihren Schulweg in den vier betrachteten Szenarien	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arbeitsschritte der Daseinsvorsorgeplanung – Ein Überblick	17
Tabelle 2:	Arbeitsschritte einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung mit wichtigsten Inhalten	18
Tabelle 3:	Einteilung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in drei Gruppen	36

Abkürzungsverzeichnis

ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
GIS	Geoinformationssystem
Kita	Kindertagesstätten
Leader-Regionen	„Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REFINA	BMBF-Forschungsprogramm für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
ROG	Raumordnungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SWOT-Analyse	Strengths (Stärken) – Weaknesses (Schwächen) – Opportunities (Chancen) – Threats (Risiken) – Analyse
UN	Die Vereinten Nationen

Zusammenfassung

Der vorliegende Leitfaden vermittelt kommunalen und regionalen Akteuren die Möglichkeiten und geeigneten Instrumente und Verfahren für eine zukunftsfähige regionale Daseinsvorsorgeplanung. Die Darstellungen des Leitfadens sind durchgehend strikt praxisorientiert und erläutern alle notwendigen Arbeitsschritte mit den jeweiligen methodischen Vorgehensweisen, die mit konkreten Beispielen unterlegt sind. Dafür stützt sich der Leitfaden vor allem auf die Arbeitserfahrungen in den drei Modellregionen des MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (Dithmarschen/Steinburg in Schleswig-Holstein, Mecklenburgische Seenplatte in Mecklenburg-Vorpommern und Havelland-Fläming in Brandenburg).

Nach einer kurzen Einleitung (Kapitel 1) begründet der Leitfaden in Kapitel 2 die regionalplanerische Aufgabe der Daseinsvorsorgeplanung aus den Herausforderungen der demographischen Entwicklung, dem Kontext der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen und den neuen Leitbildern der Raumordnung.

Kapitel 3 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Phasen und Arbeitsschritte einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung.

In Kapitel 4 werden die ersten – vorentscheidenden – Schritte zur Initiierung des Arbeitsprozesses eingehend erläutert. Es ist für den letztlichen Erfolg sehr wichtig, dass frühzeitig die richtigen Weichenstellungen zur Gebietskulisse und zur Organisationsstruktur erfolgen (wer ist Spielmacher?) und die Akteure sich über die grundsätzliche Zielsetzung einig, aber auch über den Aufwand bewusst sind.

Die Organisation des regionalen Dialogprozesses ist Gegenstand von Kapitel 5. Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung erfordert ein Zusammenspiel unterschiedlicher Fachakteure und muss politische Akzeptanz erreichen. Dabei sind zukunftsfähige Lösungen immer mit Innovation und auch dem Verzicht auf traditionelle Positionen verbunden. Solche Lösungen sind nur durch Freisetzung aller kreativen Potenziale zu entwickeln. Dafür ist ein regionaler Dialogprozess Voraussetzung, der weit über normale Beteiligungsverfahren hinaus geht. Der Leitfaden macht dies am Beispiel der Modellregionen deutlich.

Die Auswahl der Infrastrukturen, für die eine regionale Planung unternommen wird, sollte sich an klaren Kriterien orientieren. Kapitel 6 gibt dafür die Hilfestellung, indem es die in Betracht kommenden Infrastrukturen nach ihrer Bedeu-

tung und ihren Wechselbeziehungen, aber auch ihrer regionalen Beeinflussbarkeit beschreibt.

In Kapitel 7 wird das Thema „Bestandsaufnahme und Datenmanagement“ behandelt. Eine professionelle Bestandsaufnahme ist unverzichtbare Basis einer fundierten Planung. Dies ist zunächst selbstverständlich. Das Problem besteht aber darin, dass in der Regel keine zentrale Stelle einen belastbaren Überblick über den Datenbedarf und die Datenverfügbarkeit hat, dass der Zeitbedarf meist unterschätzt wird und ein Einstieg in den regionalen Dialog ohne ausreichende Datenbasis eher kontraproduktiv ist. Deshalb gibt der Leitfaden hier entsprechende Hinweise zur Datenerhebung.

Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung, die auf demographische Veränderungen reagiert, ist auf belastbare kleinräumige Daten zur Bevölkerungsentwicklung angewiesen. Das vorhandene Datenmaterial erfüllt diesen Anspruch in der Regel nicht. Deshalb wird in Kapitel 8 exemplarisch eine mögliche Methodik zur Generierung dieser Daten beschrieben.

Die Erreichbarkeit der Infrastrukturangebote ist ein wichtiges Kriterium für die Qualität der regionalen Daseinsvorsorge und ein bedeutender Kostenfaktor – für die öffentliche Hand und für die privaten Nutzer. Dabei stehen die Erreichbarkeitswerte in starker Wechselwirkung zu Standortentscheidungen und zur Nutzung von Infrastrukturen. Eine zukunftsfähige Daseinsvorsorgeplanung muss deshalb die Erreichbarkeitswerte und deren jeweilige Veränderung bei unterschiedlichen Entscheidungen kennen und berücksichtigen. Kapitel 9 beschreibt deshalb mit konkreten Beispielen eine mögliche und bewährte Methodik zur Erreichbarkeitsmodellierung.

Es steht außer Frage, dass die öffentliche Daseinsvorsorge auch unter den Vorzeichen der demographischen Entwicklung finanzierbar bleiben muss. Dieses Erfordernis ist letztlich der Ausgangspunkt der ganzen Diskussion. Die Beantwortung der Frage wird aber vielfach dadurch erschwert, dass die Kosten (und Folgekosten) der Infrastrukturen und ihrer Anpassung (bei oft unterschiedlichen Kostenträgern) wenig transparent sind. Kapitel 10 stellt deshalb methodische Werkzeuge zur Kostenmodellierung unterschiedlicher Anpassungsmaßnahmen vor.

In Kapitel 11 wird beschrieben, wie über die dialogorientierte Erarbeitung und Bewertung unterschiedlicher Entwicklungs- und Anpassungsszenarien schrittweise die für die Region passfähige, realistische und akzeptanzfähige

Strategie zur Daseinsvorsorgeplanung gefunden werden kann.

Kapitel 12 gibt anschließend Hinweise für die – für die politische und öffentliche Akzeptanz unverzichtbare – begleitende Kommunikation des Arbeitsprozesses, seiner Hintergründe und seiner Ergebnisse, Kapitel 13 zur politischen (regionalplanerischen) Implementierung der Daseinsvorsorgeplanung.

Ein Glossar der wichtigsten Begriffe und ein Literaturverzeichnis runden den Leitfaden ab.

Im Anhang werden als Hintergrundmaterial und als Beispiele kurz das MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“, die drei Modellregionen Dithmarschen/Steinburg in Schleswig-Holstein, Mecklenburgische Seenplatte in Mecklenburg-Vorpommern und Havelland-Fläming in Brandenburg sowie vor allem die in diesen Modellregionen zur Implementierung der Anpassungsstrategien abgeschlossenen politischen Zielvereinbarungen dokumentiert.

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung und Zielgruppen des Leitfadens

Das im Jahr 2008 grundlegend novellierte Bundesraumordnungsgesetz hat den Daseinsvorsorgeauftrag der Raumordnung durch die Aufnahme eines neuen Grundsatzes der Raumordnung gestärkt. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 des ROG 2008 ist die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Sicherung der Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die Raumordnung übernimmt damit eine räumliche Gewährleistungsverantwortung für die Erbringung und Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, ist eine regionale Daseinsvorsorgeplanung notwendig, die die Angebote elementarer Daseinsvorsorgeleistungen öffentlicher und privater Anbieter koordiniert und Anpassungsprozesse an den demographischen Wandel in der Fläche sozial-, wirtschafts- und mobilitätsverträglich abfedert. Wie die Raumordnung in unterschiedlich vom demographischen Wandel betroffenen Regionen eine Angebots- und Erreichbarkeitsqualitäten gewährende Daseinsvorsorgeplanung durchführen kann, thematisiert dieser Leitfaden.

Die im vorliegenden Leitfaden dokumentierten Verfahren und Methoden der regionalen Daseinsvorsorgeplanung wurden im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ entwickelt und in drei Modellregionen praktisch getestet. Das Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unterstützt Regionen bei der Entwicklung innovativer Lösungsansätze für drängende Probleme der Raumordnung. Es ist inhaltlich auf die Förderung der Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ausgerichtet, die 2006 im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit als informelle Strategie der Raumordnung vom Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedet wurde (MKRO 2006). Grundlage des MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ ist eine

intensive Zusammenarbeit unterschiedlicher lokaler und regionaler Akteure in drei Modellregionen und einem Team von Wissenschaftlern und Moderatoren.

Der Leitfaden verfolgt zwei Hauptziele:

1. Zunächst versucht er, die sich insbesondere aus der demographischen Entwicklung ergebenden Herausforderungen für eine zukunftsfähige öffentliche Daseinsvorsorge und die daraus resultierenden regionalen Gestaltungsaufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten zu verdeutlichen.
2. Darauf aufbauend sollen die Arbeitsschritte und Methoden einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung so beschrieben werden, dass das Vorgehen auch in anderen Räumen mit ihren individuellen Ausgangslagen und Rahmenbedingungen adaptiert werden kann.

Der Leitfaden richtet sich zunächst an alle Akteure in einer Region, die mit der Organisation und Koordination von Angeboten der Daseinsvorsorge betraut sind – wie beispielsweise die Regionalplanung und Kreisverwaltung. Zugleich spricht er aber auch alle anderen Akteure aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft an, die für die Daseinsvorsorge direkt oder indirekt verantwortlich sind oder sich in diesem Politikfeld gerne professionell oder ehrenamtlich engagieren wollen. Denn eine Erkenntnis aus dem MORO kann als oberster Leitgedanke gelten: Eine zukunftsfähige regionale Daseinsvorsorge darf nicht als Aufgabe einer einzelnen Institution missverstanden werden, sie geht öffentliche wie private Akteure an und ist somit nur als regionale Gemeinschaftsinitiative und in einem breiten regionalen Dialog leistbar. Der Leitfaden will dazu ermutigen, eine integrierte Daseinsvorsorgeplanung auch in ihrer Region in Angriff zu nehmen. Der Leitfaden soll sie bei der Bewältigung dieser nicht immer leichten Koordinationsaufgabe durch konkrete Hinweise zu Verfahren und Methodik der regionalen Daseinsvorsorgeplanung unterstützen. Die ausführliche Dokumentation der praktischen Erfahrungen des Modellvorhabens soll ihnen die Adaption der Herangehensweise und die Übertragung der Lösungsansätze auf die spezifischen Herausforderungen ihrer Region erleichtern.

1.2 Thematische Eingrenzung

Der Leitfaden stützt sich in seinen Darstellungen und Empfehlungen wesentlich auf die Arbeitserfahrungen, die im Rahmen der Entwicklung

und Erprobung einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung in drei Modellregionen in den Handlungsfeldern ÖPNV, Schulische Bildung, Kindertagesbetreuung und Altenpflege gesammelt wurden. Dabei erfolgte die Erarbeitung des Leitfadens immer unter dem Leitgedanken, Informationen und Empfehlungen zu formulieren, die auch in anderen Regionen anwendbar und umsetzbar sind, die sich nach ihrer Ausgangslage und nach den zu bewältigenden Herausforderungen von den Modellregionen deutlich unterscheiden und die über keine mit der Begleitforschung im MORO vergleichbare wissenschaftliche Unterstützung verfügen. Dies gilt insbesondere für die Organisation des regionalen Arbeitsprozesses, für die Abfolge der ziel-

führenden Arbeitsschritte und für die Arbeit mit Szenarien. Darüber hinaus versucht der Leitfaden, die Bedeutung und die mögliche Methodik von Erreichbarkeits- und Kostenmodellierungen transparent und nachvollziehbar darzustellen, so dass die Übertragung auf andere regionale Anwendungskontexte möglichst leicht fällt.

Auch wenn sich das MORO nur mit einigen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorgeplanung beschäftigt (siehe hierzu nachfolgend Kapitel 6 dieses Leitfadens), erscheinen die in diesen Feldern gewonnenen Erkenntnisse auch auf andere Zweige der Daseinsvorsorge übertragbar.

2 Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel

Zur Daseinsvorsorge zählen all jene Güter und Dienstleistungen, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Dazu gehören die Leistungen, die der Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung dienen. Im sozialen Bereich werden Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege zur Daseinsvorsorge gerechnet. In der Vergangenheit war der Begriff „Daseinsvorsorge“ an eine Bereitstellung der Güter und Dienstleistungen durch Staat und Gemeinden gebunden. Heute, nach vielfältigen Liberalisierungs- und Privatisierungsaktivitäten, liegt deren Bereitstellung nicht mehr allein in öffentlicher Hand, sondern wird in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor erbracht. Die ursprüngliche Erfüllungsverantwortung des Staates und der Kommunen ist durch eine Gewährleistungsverantwortung ersetzt worden. Die öffentliche Hand garantiert somit nicht mehr selbst die eigentliche Leistungsproduktion, sondern gewährleistet „nur noch“, dass Leistungen zu bestimmten Qualitäts- und Preisstandards bzw. an bestimmten Standorten und mit einer vorgegebenen Qualität angeboten werden (Hermes 1998; Schuppert 2005).

Durch die demographische Entwicklung ist diese Gewährleistungsverantwortung mit der Herausforderung konfrontiert, die Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge – gerade auch in dünn besiedelten und/oder schrumpfenden Regionen – an die veränderte Nachfrage anzupassen, ohne schwerwiegende neue regionale Disparitäten entstehen zu lassen (MKRO 2005, 2006). Zur Bewältigung dieser Herausforderung sind kreative und integrierte regionale Strategien erforderlich. Deshalb wird es zukünftig in besonderem Maße darauf ankommen, dass die Raumordnung ihren Koordinationsauftrag nutzt. Nur eine integrierende Gesamtplanung kann gewährleisten, dass die unterschiedlichen Anpassungsmaßnahmen bereichsübergreifend im regionalen Kontext abgestimmt werden. Nur die Raumordnung kann dabei verlässlich für unterschiedliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge überprüfen, ob Mindeststandards der Grundversorgung nicht unterschritten werden und die Bevölkerung ein qualitativ hochwertiges Angebot zu verträglichen Erreichbarkeitsverhältnissen erhält (Einig 2008).

Diese demographisch bedingten Herausforderungen der Raumordnung werden zwar er-

kannt, die geforderte aktivere Koordination der Angebotsanpassung und ein sozial-, wirtschafts- und mobilitätsverträgliches Folgenmanagement der Anpassung werden bislang aber erst selten angegangen.

Der vorliegende Leitfaden will dazu motivieren und Empfehlungen für ein zielorientiertes Vorgehen geben.

2.1 Daseinsvorsorge im Kontext der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen und demographischen Wandel

Die Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge (Schulen, Kindergärten, Straßen, ÖPNV) bestimmen ganz maßgeblich die Rahmenbedingungen für die Lebensqualität und Zukunftschancen der Menschen. Als harte und weiche Standortfaktoren bestimmt die Versorgung einer Region mit Infrastrukturen sehr wesentlich über deren wirtschaftliche Entwicklung. Folgerichtig ist die Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen immer verbunden mit den Fragen, von wem, wo und mit welchen Standards Infrastrukturen bereitzustellen sind.

Die Raumordnung thematisiert Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge traditionell im Rahmen ihrer Zentrale-Orte-Konzepte. Durch ein System zentraler Orte soll die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und einem Bündel öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge, wie Schulen, Krankenhäusern, Kultureinrichtungen, Angeboten des ÖPNV, Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen, zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gewährleistet werden (Einig 2008; Pütz/Spangenberg 2006). Oberzentren weisen die weitesten Versorgungsbereiche auf. Sie sollen neben der Grundversorgung vorrangig jene Güter und Dienstleistungen anbieten, die der Befriedigung des spezialisierten, höheren Bedarfs dienen. Demgegenüber sind die Unter- und Kleinzentren allein auf die Deckung alltäglicher Grundversorgung ausgerichtet und weisen daher auch die kleinsten Einzugsräume auf. All jene Versorgungsfunktionen, die unterhalb der oberzentralen Aufgaben angesiedelt sind, aber über eine rein örtliche Grundversorgung hinausgehen, werden von den Mittelzentren erbracht (Pütz/Spangenberg 2007). Welche Leistungen der Daseinsvorsorge in den zentralen Orten angeboten werden sollen, regeln Ausstattungskataloge der Landesplanung.

Aktuell besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass das Angebot an Daseinsvorsorgeinfrastruktur in vielen Teilräumen Deutschlands auf Grund der Verschiebungen in der Altersstruktur und des teilweise drastischen Bevölkerungsrückgangs angepasst werden muss. Unterschreiten die Bevölkerungszahlen in den Versorgungsbereichen zentraler Orte betriebswirtschaftliche Tragfähigkeitsgrenzen, werden Kapazitätsreduktionen und vielfach sogar Schließungen von Einrichtungen nötig. Die Herausforderung besteht für die Raumordnungsplanung insbesondere darin, diesen Anpassungsprozess möglichst sozial- und wirtschaftsverträglich zu gestalten.

Diese Diskussion ist nicht wirklich neu:

- Seit Mitte der 1970er Jahre wurde in Westdeutschland ein intensiver Diskurs über die Möglichkeiten infrastruktureller Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerungszahl geführt. Zentrale gesellschaftliche Rahmenbedingungen waren damals wie heute durchaus vergleichbar. Zu nennen ist die Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik, die wahrgenommene Einengung der fiskalischen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand sowie die Aussicht auf eine bereits mittelfristig schrumpfende Bevölkerungszahl. So prognostizierten die 1973 veröffentlichten Modellrechnungen der vierten koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes sowie der Raumordnungsprognose 1990 eine abnehmende Bevölkerungszahl bereits bis Mitte der 1980er Jahre.
- Mitte der 1970er Jahre wurde die Kritik an einer primär ausgleichsorientierten Raumordnungspolitik spürbar lauter (ausführlich hierzu Weyl 1979, S. 1 ff.). Kritisiert wurden die vermeintliche Ineffizienz einer expansiven Ausbaupolitik der Infrastruktur in ländlichen Räumen und die – gemessen an ihren Zielen – feststellbare Wirkungslosigkeit in ökonomischer und demographischer Hinsicht.
- In den letzten Jahren hat sich der raumordnerische Leitbilddiskurs wieder deutlich intensiviert. Erneut stehen sich Vorstellungen einer ausgleichs- und wachstumsorientierten Raumordnungspolitik gegenüber. Die Mehrheitsmeinung betont dabei, dass der Verfassungsauftrag zur Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse es auch zukünftig gebiete, in peripheren Regionen mit Schrumpfungstendenz eine infrastrukturelle Grundversorgung zu gewährleisten. Gleichwertigkeit bedeute dabei aber nicht, dass überall die gleichen Versorgungsstan-

dards zur Geltung kommen. Vielmehr gehe es um die Sicherstellung eines den jeweiligen Nachfragebedingungen angepassten Niveaus infrastruktureller Versorgung (BBR 2005, S. 135). Gefordert sind regionalspezifische Mindeststandards (MKRO 2005; Bundesregierung 2005), die das jeweils zu erreichende Niveau der Angebotsvorhaltung definieren und Erreichbarkeitsnormen für zentrale Einrichtungen festlegen. Dabei könne davon ausgegangen werden, dass auch in gering verdichteten Regionen Angebote gemacht werden müssen, die aus Kostengründen nur in höher verdichteten Räumen wirtschaftlich erbracht werden könnten (Seitz 2002, S. 29). Die gleichen Stimmen räumen aber auch ein, dass die Grundversorgung der Bevölkerung mit vertretbaren öffentlichen Kosten zu bewältigen sein müsse. Im Vergleich zur Diskussion der 1970er Jahre kommt Kosten- und Effizienzgesichtspunkten im aktuellen Diskurs eine deutlich höhere Bedeutung zu. Während somit die Raumordnungspolitik der 1970er und 1980er Jahre auf eine Angleichung „nach oben“ abzielte, steht die Raumordnung aktuell vor der Aufgabe minimaler, nicht zu unterschreitender Qualitätsniveaus der Lebensverhältnisse zu definieren.

Einen detaillierten Überblick über die Diskussion gibt die Literaturrecherche im MORO Endbericht. Download unter www.bbsr.bund.de.

2.2 Neue Leitbilder der Raumordnung und Daseinsvorsorge als regionalplanerische Aufgabe und Chance

Mit ihrem Beschluss „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ vom 28. April 2005 fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Regionalplanung auf, sich frühzeitig auf eine generelle Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einzustellen und durch Anpassungen öffentlicher Leistungen innerhalb ihrer Planungsräume ein versorgungsgerechtes und kosteneffektives Angebot öffentlicher Daseinsvorsorge zu realisieren. Diesen Auftrag hat die MKRO mit ihren „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ vom 30. Juni 2006 weiter konkretisiert. Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ ist Ausdruck eines gemeinsamen Problemverständnisses von Bund und Ländern und richtet sich in erster Linie an die Entscheidungsträger der Raumordnung, soll aber auch den Kommunen und den privaten Trägern von

Daseinsvorsorgeeinrichtungen Orientierungshilfen für künftige Investitionsentscheidungen bieten. Die Raumordnung orientiert sich an dem Leitbild bei der Neuausrichtung ihrer Strategien, Standards und Instrumente, um auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten zu können.

Für das Zentrale-Orte-Konzept stellt dies eine besondere Herausforderung dar, wenn die Tragfähigkeit von Einrichtungen durch Bevölkerungsrückgang oder Verschiebungen in der Alterszusammensetzung unterschritten wird. Das Leitbild fordert deshalb eine flexiblere Handhabung und Anpassung der Zentrale-Orte-Konzepte an die gewandelten räumlichen Nachfragestrukturen. Öffentliche Ausstattungsstandards und die Funktionszuweisungen für die unterschiedlichen Stufen des zentralörtlichen Systems sind zu überprüfen und zu modifizieren. Trotz erforderlicher Straffungsmaßnahmen und neuer Mindeststandards wird das System zentraler Orte aber weiterhin das Grundgerüst zur Sicherung der Daseinsvorsorge bleiben.

Damit dies langfristig gelingt, muss die Erreichbarkeit der Angebote und Infrastrukturen durch angemessene und auch neue Mobilitätsangebote verbessert werden. Ein spezielles Augenmerk ist den Kostenaspekten zu widmen. Bisher hat sich die Raumordnung mit der Kostenentwicklung von Leistungen der Daseinsvorsorge eher selten beschäftigt. Die neue Interpretation des Koordinationsauftrages der Raumordnung für Angebote einer öffentlichen Daseinsvorsorge wird dies langfristig ändern.

Nun können und dürfen Landes- und Regionalplanung aber nicht (nur) zum Sachverwalter ei-

ner vornehmlich an Kostenaspekten orientierten defensiven Anpassung werden, sondern müssen sich in umfassender Weise der gestellten Aufgabe „Daseinsvorsorge in der Fläche sichern“ offensiv annehmen.

Dies ist die Chance der Regionen und der Regionalplanung:

Bundesraumordnung und Landesplanung können nur allgemeine Ziele und Grundsätze bestimmen, Fachplanungen müssen Regelungen finden, die möglichst für alle Fälle anwendbar sind. Kommunale Aufgabenträger wiederum haben weder Know-how und Kapazität noch die Zuständigkeit, um kreativ individuelle Strategien zu entwickeln. Regionen dagegen können Schwerpunkte setzen und kooperativ Handlungsspielräume erweitern. Die Regionalplanung – frei von fachplanerischen Sachzwängen – kann dabei der ideale Initiator und Koordinator sein, wenn sie bereit ist,

- sich offensiv einer bereichsübergreifenden Koordination der Fachplanungen anzunehmen,
- gleichzeitig als „Dienstleister“ und Moderator für die Kommunen, die Fachplanungen und die Betreiber von Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufzutreten UND deren Mitwirkung an einer gemeinsamen Gestaltung des Angebots von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Region einzufordern,
- einen breiten und offenen regionalen Dialog zwischen diesen Akteuren zu initiieren und zu organisieren.

3 Phasen einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung – ein Überblick

Regionale Daseinsvorsorgeplanung ist ein neues Politikfeld für die angewandte Raumordnungspolitik. Als räumliche Gesamtplanung ist die Landes- und Regionalplanung hier allerdings nur zu einer Rahmensetzung legitimiert, weshalb sie das Anbieterverhalten privater Daseinsvorsorgeträger nicht im Detail regeln kann und auch gegenüber Fachplanungsträgern nur sehr eingeschränkt deren raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben steuern darf. Durch Ausstattung mit einer eigenständigen Planungsfreiheit verfügt die Raumordnung zwar über einen gewissen Spielraum. Die Anpassung der Daseinsvorsorgeangebote an die gewandelten Nachfragestrukturen kann die Raumordnung aber nur sehr limitiert mittels raumordnungsrechtlich verbindlicher Festlegungen in ihren Plänen durchsetzen. Wie weit der Spielraum der Raumordnung zur Koordination von Fachplanungen und privaten Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge reicht, ist noch immer Gegenstand der juristischen Auseinandersetzung. Gegenüber den Fachplanungen ist die Raumordnung übergeordnet, sie darf und muss zwischen den vielfach konkurrierenden Raumansprüchen der einzelnen Fachplanungen einen vorsorgenden Ausgleich herstellen. Die Raumordnung darf die Fachplanung selbst aber nicht ersetzen. Das Raumordnungsgesetz des Bundes verpflichtet die Träger der Raumordnung, all jene raumbedeutsamen Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne zu integrieren, die zu einer Koordination von Raumnutzungen erforderlich sind (§ 7 Abs. 3 Satz 1 ROG 1998). Die Raumordnungsplanung soll die aufgegriffenen Aussagen der Fachplanungen zu einer gesamträumlichen, zusammenfassenden Konzeption weiterentwickeln (Runkel 2005, K § 3 Rn. 119). Will die Raumordnung ihre Spuren in der konkreten Art und Weise lokaler oder regionaler Daseinsvorsorge hinterlassen, ist sie auf die mediatisierende Wirkung ihrer Festlegungen angewiesen und muss sich zur Verwirklichung ihrer Ziele der Pläne anderer Organisationen bedienen. Festlegungen der Raumordnung wirken somit als eine „Planung der Planung“. In Bauleitplan-, Planfeststellungsverfahren, sonstigen raumbezogenen Fachplanungen und vorhabenbezogenen Genehmigungsverfahren

sind verbindliche Festlegungen von Raumordnungsplänen zu beachten oder zu berücksichtigen. Adressaten der Raumordnung sind deshalb vorrangig andere öffentliche Planungsträger. Erst deren Entscheidungen richten sich an die eigentlichen Träger von Vorhaben und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Insofern steuert die Raumordnung primär andere öffentliche Regulierungsstellen. Gegenüber Personen des Privatrechts, die im Zuge der Privatisierung vieler öffentlicher Leistungen aber immer mehr das Angebot der örtlichen und regionalen Daseinsvorsorgelandschaft bestimmen, besitzt sie nur sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. In diesen Fällen ist die Raumordnung darauf angewiesen, mit den privaten Betreibern von Einrichtungen eine freiwillige Übereinkunft zur Gestaltung der Daseinsvorsorge zu erzielen. Regionale Daseinsvorsorgeplanung durch die Raumordnung basiert somit auf zwei Standbeinen:

- der Aufstellung von Raumordnungsplänen und der Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zum Bereich der Daseinsvorsorge, die gegenüber öffentlichen Fachplanungsträgern Bindungswirkungen auslösen und von diesen und Genehmigungsbehörden bei ihren Planungsentscheidungen berücksichtigt oder beachtet werden müssen und
- der Erarbeitung von rechtlich nicht bindenden Konzepten, in denen Träger von Fachplanungen, private Betreiber und Raumordnungsträger freiwillig an der Bewältigung der Anpassung der Daseinsvorsorgeangebote an die gewandelte Nachfrage zusammenarbeiten.

Wie diese beiden Komponenten in der praktischen Arbeit ineinander greifen und welche Phasen den Ablauf einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung prägen, wird in diesem Kapitel erläutert. Der Leser bekommt in tabellarischer Form einen ersten Überblick über wichtige Arbeitsschritte einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung, die dann in den folgenden Kapiteln ausführlicher beschrieben und mit Beispielen aus den MORO-Modellregionen erläutert werden. Bei den einzelnen Arbeitsschritten werden in der Tabelle jeweils die Kapitel benannt, die eine ausführliche Darstellung beinhalten.

3.1 Die Phasen der Daseinsvorsorgeplanung

Die nachfolgenden Tabellen 1 und 2 skizzieren die wichtigsten Arbeitsschritte der Daseinsvorsorge-

planung und verweisen auf die Kapitel, in denen sie ausführlich erläutert werden.

Tabelle 1:
Arbeitsschritte der Daseinsvorsorgeplanung – Ein Überblick

Initiierung des Planungsprozesses	
-	Start-Up-Initiative
-	Vorentscheidung zum Zuschnitt der Region/Gebietskulisse
-	Grundsatzanalyse der regionalen Herausforderungen
-	Vorauswahl der Handlungsfelder
-	Bestimmung eines Spielmakers
-	Klärung von Verantwortlichkeiten und Arbeitsstrukturen
-	Abschluss einer Startvereinbarung
Bestandsaufnahme	
-	Kleinräumige Bevölkerungsprognose
-	Datenerfassung zu den zu behandelnden Infrastrukturen
Initiierung und Durchführung des regionalen Dialogprozesses	
-	Bildung von thematischen Arbeitsgruppen
-	Erarbeitung von Trend- und Alternativszenarien
-	Bewertung mit Erreichbarkeits- und Kostenmodellierungen und Begründung
-	Ableitung eines Gestaltungsszenarios
Begleitende Kommunikation	
-	Laufende Einbindung regionaler Akteure (Fachbereiche Politik Betroffene) über Work shops und Infoveranstaltungen
-	Einrichtung einer Internet-Plattform
-	Dokumentation der Veranstaltungen
-	Publikation von Info-Material
Implementierung des Arbeitsergebnisses	
-	Erarbeitung eines Beschlussvorschlages für die Politik mit detaillierter Begründung
-	Entwicklung eines Umsetzungskonzepts für die Überführung des erzielten regionalen Konsens in verbindliche Festlegungen in Raumordnungsplänen den Abschluss raumordnerischer Verträge oder die Formulierung regionaler Zielvereinbarungen.

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2:
Arbeitsschritte einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung mit wichtigsten Inhalten

Arbeitsschritt	Inhalte/Begründung	Mitwirkende
Start-Up-Initiative (Kapitel 4.1)	Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung gehört noch nicht zur alltäglichen Praxis in der Regionalplanung. Es bedarf daher ihrer expliziten Initiierung. Motivierend kann sich eine Verbindung mit einem Förderprogramm erweisen. Entscheidend ist aber, dass die Betroffenheit wahrgenommen, die Handlungsnotwendigkeiten erkannt und eine Vorsorgeplanung als praktikabler Problemlösungsweg kommuniziert werden.	Die Initiative kann aus der Politik oder Verwaltung (Regional- oder auch Fachplanung) ausgehen. Wichtig sind inhaltliche Kompetenz und Glaubwürdigkeit sowie regionale und politische Akzeptanz des Initiators. "Geborener" Initiator wäre die Regionalplanung.
(Vor-) Entscheidung zum Zuschnitt der Region/geeignete Gebietskulisse (Kapitel 4.2)	Es empfiehlt sich, die Initiative im Rahmen einer etablierten Region (z. B. Landkreis oder Regionalverband) zu starten. Dies schließt nicht aus, dass sich später auch für einzelne Handlungsfelder eine Veränderung der Gebietskulisse anbietet.	Bei dieser Grundentscheidung muss noch nicht die Organisationsstruktur für den Arbeitsprozess aufgebaut sein. Es ist aber unverzichtbar, dass die politische und/oder die Verwaltungsspitze der Region bzw. relevanter beteiligter Gebietskörperschaften oder Fachplanungsträger die Entscheidung tragen.
Grundsatzanalyse der anstehenden regionalen Herausforderungen (Kapitel 4.3)	Bei diesem Arbeitsschritt geht es noch nicht um vertiefte Untersuchungen. Für die Auswahl der Handlungsfelder und die Grobstruktur des Arbeitsprozesses ist es aber erforderlich, in einer SWOT-Analyse vorurteilsfrei zu überprüfen, in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge die Region ohne zusätzliche Anstrengungen qualitative Defizite oder steigende Kostenbelastungen zu erwarten hat.	Die Analyse kann ohne vorherige Organisationsentscheidungen durch die Initiatoren erfolgen. Nach den MORO-Erfahrungen empfiehlt es sich allerdings, bereits hier die Fachplanungen und Betreiber von Einrichtungen einzubinden und eine erste Abstimmung mit der Landesplanung zu suchen.
(Vor-) Auswahl der zu bearbeitenden Handlungsfelder (Kapitel 4.3 und Kapitel 6)	Im Prinzip ist hier eine Auswahl nach der individuellen regionalen Problemlage und dem Handlungsdruck erforderlich. Es empfiehlt sich, die Initiative zunächst auf wenige Handlungsfelder zu begrenzen, um eine Überforderung der Akteure und des Gesamtprozesses zu vermeiden sowie zeitnah Ergebnisse erzielen zu können.	Frühzeitig sind die Fachakteure zu beteiligen. Die Bearbeitung eines Handlungsfeldes ohne oder gegen diese Akteure bleibt erfolglos, wenn es in der Umsetzung vom Willen dieser Akteure abhängt, ob Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden. Bei diesem Arbeitsschritt oder bei der Festlegung der Organisationsstruktur empfiehlt sich eine schriftliche Ziel- und Arbeitsvereinbarung.
Bestimmung eines „Spiel-machers“ (Kapitel 4.4)	Eine Initiative zur Daseinsvorsorgeplanung zieht verwaltungsmäßigen Mehraufwand nach sich und braucht deshalb eine breite politische Akzeptanz. Ein engagierter Spiel-macher ist hier hilfreich. Idealtypisch sollte diese Person ein Repräsentant der politischen Spitze der Region oder einer wichtigen Gebietskörperschaft sein. Nützlich ist eine hohe Reputation und Akzeptanz der Person.	Es geht nicht um die „formale“ Zuständigkeit, sondern um Engagement und regionales Standing.
Klärung der Verantwortlichkeiten und der Organisationsstruktur (Kapitel 4.6 und Kapitel 5)	Insbesondere wenn der Weg einer kooperativen Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure gewählt wird, gibt es meistens keine klaren Verantwortlichkeits- und Organisationsstrukturen. Aber auch in dem Fall, dass die regionale Organisationsstruktur eines Trägers der Regionalplanung genutzt wird, ist eine ergänzende Arbeitsplattform zu schaffen, die für die Gestaltung des regionalen Diskursprozesses in einem vielfältigen Akteursnetzwerk geeignet ist. Sowohl formelle wie informelle Kooperations- und Entscheidungsprozesse brauchen daher individuelle Arbeitsformen, die zu Beginn der Vorsorgeplanung mit zentralen Akteuren zusammen entwickelt werden müssen.	Es empfiehlt sich, an vorhandene Strukturen und Kooperationspraktiken anzuknüpfen und eine breite Einbindung unterschiedlichster Akteure vorzusehen. Die Regionalplanung bietet als Querschnittsdisziplin nach allen Erfahrungen die besten Voraussetzungen für die Prozesskoordination. Es können aber auch Kooperationsstrukturen, die sich im Zuge eines regionalen Entwicklungskonzeptes etabliert haben, adaptiert werden. In der Regel sind im Feld der Daseinsvorsorge aber andere Akteure einzubinden, als traditionell im Rahmen regionaler Entwicklungspolitik eine Rolle spielen.
Abschluss einer Startvereinbarung (Kapitel 4.7)	Es empfiehlt sich, Ziele, Handlungsfelder, Zuständigkeiten und einen Terminplan nach Klärung der Grundsatzfragen schriftlich festzuhalten.	Die Startvereinbarung sollte von den Verwaltungsspitzen der wichtigen Gebietskörperschaften und der betroffenen Fachbereiche getragen werden.

Fortsetzung Tabelle 2

Bestandsaufnahme inklusive (kleinräumiger) Bevölkerungsprognose (Kapitel 7 und 8)	Die Erfahrungen des MORO zeigen deutlich, dass ohne eine vorbereitende detaillierte Bestandsaufnahme die regionale Diskussion über Anpassungsstrategien unergiebig ist. Deshalb sind für die Datenerhebung ausreichende zeitliche und personelle Kapazitäten einzuplanen. Besondere Beachtung ist dabei auch einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose zu widmen.	Für eine belastbare Bestandsaufnahme sind die Fachbereiche und die bei der Umsetzung betroffenen Akteure einzubinden. Es ist wichtig, dass die Bestandserhebung nach vereinbarten Standards erfolgt, damit die gewonnenen Daten eine ausreichende Qualität aufweisen.
Arbeit in Arbeitsgruppen, Entwicklung und Bewertung von Optionen/Szenarien inklusive Erreichbarkeitsmodellierungen und Kostenabschätzungen (Kapitel 9, 10, 11 und 12)	Auf der Basis der Bestandsaufnahme erarbeiten themenspezifische Arbeitsgruppen unterschiedliche Anpassungsszenarien, die jeweils mit Erreichbarkeitsmodellierungen und Kosten-Nutzen-Berechnungen unterlegt werden sollten. Die Szenarien werden in mehreren Arbeitsgängen immer weiter verfeinert. Auf diese Weise kann eine schrittweise Annäherung an eine optimierte Anpassungsstrategie erreicht werden.	In den Arbeitsgruppen empfiehlt sich die Mitwirkung von Verwaltungsfachleuten, Betreibern von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Vertretern der Kommunalpolitik sowie Zuständigen aus Landesministerien. Die koordinierende Federführung der Regionalplanung ist nicht zwingend. Prinzipiell kann die Federführung auch bei einer Landkreisverwaltung oder einer Landkreiskooperation angesiedelt sein.
Begleitende Kommunikation (Kapitel 13)	Es empfiehlt sich, Ziele und Optionen der Anpassungsstrategie bereits prozessbegleitend in der Region (z. B. über Workshops und Infoveranstaltungen) zu kommunizieren, um die spätere Akzeptanz zu erleichtern.	Zielgruppen der begleitenden Kommunikation sind neben den Fachbereichen vor allem Betroffene (z. B. Schulträger im Rahmen einer anstehenden Schulentwicklungsplanung und drohenden Schulschließungen), die Kommunalpolitik und natürlich die Öffentlichkeit. Als günstig hat es sich erwiesen, wenn frühzeitig eine Berichterstattung in der Kommunalpresse über den Auftakt und Fortschritte einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung erfolgen.
Politische Implementierung (Kapitel 13)	Idealtypisch ist das Ergebnis durch politische Beschlüsse zu bestätigen. Selbst auf freiwilliger Basis erarbeiteten Anpassungskonzepten stellt sich in der Abschlussphase die Frage der Überführung des erzielten Konsenses in verbindliche Entscheidungen.	Die Implementierung muss durch die politischen Gremien der Region erfolgen. Der erzielte Konsens kann mittels Festlegungen in Regionalplänen, den Abschluss raumordnerischer Verträge oder die Formulierung von regionalen Zielvereinbarungen für die Beteiligten Verbindlichkeit erlangen.

Quelle: eigene Darstellung

4 Initiierung des Planungsprozesses

Eine integrierte, bereichsübergreifende und aktiv gestaltende Daseinsvorsorgeplanung gehört bisher nicht zum klassischen Aufgabenspektrum der Regionalplanung. Stattdessen bewegt diese sich zwischen den Zuständigkeiten unterschiedlicher Ebenen und Fachbereiche. Deshalb bedarf es einer gut vorbereitenden Argumentation, um die politischen Entscheidungsträger und die administrative Leitung davon zu überzeugen, dass eine durch die Raumordnung koordinierte Daseinsvorsorgeplanung für die Region ein elementarer Ansatz ist, um für die Bevölkerung auch in der Zukunft ein angemessenes Angebot von attraktiven Leistungen der Daseinsvorsorge zu akzeptablen Preisen und Erreichbarkeitsbedingungen zu sichern. Da der räumliche Gewährleistungsauftrag der Raumordnung in vielen Regionen noch kaum wahrgenommen wird, bedarf es einer Initiative und eines überzeugenden Fürsprechers regionaler Daseinsvorsorgeplanung.

4.1 Start-Up-Initiative

Die Initiatoren

Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung sollte von der Politik und/oder der Verwaltungsspitzen wichtiger Gebietskörperschaften einer Region oder direkt vom Träger der Regionalplanung ausgehen, um von Anfang den Prozess durch eine gute Legitimationsbasis zu stützen. Wichtig ist in dieser Startphase auch ein Signal für die weitere Federführung. Im Prinzip kann die Initiative auch von einer Fachplanung ergriffen werden, die die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen muss. Ebenso möglich ist eine „top-down-Initiative“ des Landes, bzw. der Landesplanung.

Letztlich entscheidend ist, dass die Initiatoren über eine hohe Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in Verwaltung und Politik verfügen.

Der Anlass

Der Bedarf eines regionalen Anpassungsprozesses der Daseinsvorsorgeangebote an die gewandelten Nachfragestrukturen resultiert zum einen aus dem demographischen Problemdruck und zum anderen aus den schwindenden finanziellen Möglichkeiten des Staates, in allen Teilräumen das bisherige Infrastrukturangebot zu erhalten oder gar auszubauen. Häufig stellt sich diese allgemeine Problemlage aber als zu abstrakt dar, um die regionalen Kräfte zu mobilisieren. Diese fühlen sich eher durch regionalspezifische Anlässe wie z. B. drohende Schulschließungen,

die Fortschreibung des Schulentwicklungsplans, unzureichende Angebote der Kindertagesbetreuung oder die Aufstellung eines Nahverkehrsplans angesprochen.

Die Mitwirkenden

In der Start-Up-Phase der regionalen Initiative muss noch nicht das gesamte Akteursnetzwerk konstituiert sein. Entscheidend ist, dass sich ein innerer Zirkel besonders aktiver Akteure gebildet hat und engagierte Vertreter der Regional- und Kreisplanung sowie einzelner Fachplanungen zusammengefunden haben. Als besonders günstig hat sich in der Start-Up-Phase ein enger Kontakt zur Kommunalpolitik erwiesen.

Wichtig ist, dass auch nach Etablierung des Netzwerkens zukünftig ein einfacher Einstieg für weitere Akteure in die regionale Zusammenarbeit möglich ist. Es sind frühzeitig möglichst umfassend Fachplanungen, Gebietskörperschaften und private Daseinsvorsorgebetreiber zur Mitwirkung einzuladen. Dies kann durch bilaterale Gespräche oder durch Einladung zu einem gemeinsamen Auftaktworkshop geschehen.

Unverzichtbar ist die frühzeitige politische Legitimation der Initiative. Wird eine regionale Daseinsvorsorgeplanung nur von der Verwaltung oder einzelnen Akteuren gewünscht, ist es relativ aussichtslos, dass die notwendigen Personal- und Finanzressourcen, mobilisiert werden können.

Beschlüsse der regionalen oder kommunalen Selbstverwaltungsgremien müssen dagegen in dieser Phase noch nicht vorliegen.

Checkfragen für die Start-Phase:

- Gibt es ein überzeugendes Motiv oder einen motivierenden Anlass für eine regionale Initiative?
- Besteht ein konkreter, absehbarer Bedarf für Anpassung und Umbau der Daseinsvorsorgeinfrastruktur?
- Ist die Region auf den demographischen Wandel vorbereitet? Wie gravierend ist die Daseinsvorsorgelandschaft vom demographischen Wandel betroffen?
- Stehen engagierte Akteure der Regional- oder Kreisplanung sowie wichtiger Fachplanungen für den „inneren Zirkel“ zur Verfügung?

- Wird die Initiative von der Politik und/oder der Verwaltungsspitze legitimiert?
- Sind alle relevanten Akteure frühzeitig angesprochen worden? Ist die Mitarbeit im Netzwerk der Akteure auch für weitere Interessenten offen?

4.2 (Vor-) Entscheidung zum Zuschnitt der Region/ geeignete Gebietskulisse

Empfehlungen zum geeigneten Zuschnitt und zur sachgerechten Größe des Bezugsraumes regionaler Daseinsvorsorgeplanung sind nicht ohne weiteres zu geben, zu heterogen fallen die Regionalisierungen der Regionalplanung aber auch der Fachplanungen in Deutschland aus. Die prinzipiell mögliche Bandbreite reicht von ELER oder Leader-Regionen, über Stadt-Umland-Bereiche, Landkreise, regionale Planungsverbände bis hin zu Metropolregionen oder sogar „Überregionalen Partnerschaften“. Dennoch gibt es Hinweise, welche regionalen Gebietskulissen und welche Organisationsformen sich für eine regionale Initiative zur Daseinsvorsorgeplanung eignen:

- Die Region sollte möglichst eine administrative Einheit (insbesondere Landkreise oder Planungsverbände) mit einer eigenen Verwaltungseinheit und einem politischen Entscheidungsgremium aufweisen. Daseinsvorsorge ist – unbeschadet eines nötigen breiten Dialog- und Partizipationsprozesses – eine öffentliche Aufgabe und muss durch die Politik verantwortet werden. Dies schließt nicht aus, dass mehrere solche Einheiten bei der Initiative kooperieren und gemeinsam abgestimmte Strategien entwickeln. Auch können Teilräume ausgewählt werden, um z. B. für den Versorgungsbereich eines zentralen Ortes im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit einen Gemeindegrenzen übergreifenden Lösungsansatz für ein begrenztes Einrichtungsbündel zu erarbeiten.
- Die Region sollte möglichst über eine eigene regionalplanerische Zuständigkeit verfügen. Aber dies ist nicht zwingend. Grundsätzlich eignet sich auch ein Landkreis oder eine Landkreiskooperation als Bezugsraum für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung.
- Die Region sollte einerseits groß genug sein, um ausreichende „Spielmasse“ für eine kooperative Arbeitsteilung zu haben. Insbeson-

dere sollte sie bei den ausgewählten Infrastrukturbereichen über solche Einrichtungen verfügen, die von Kunden mehrerer Gebietskörperschaften genutzt werden (müssen) und bei deren Anpassung an Nachfrageveränderungen ein hoher Koordinierungsbedarf gegeben ist. Andererseits riskiert eine zu große Gebietskulisse, dass sich die Einbindung aller Kommunen auf Grund ihrer großen Zahl schwierig gestaltet. Außerdem fallen die Einigungskosten bei vielen zu beteiligenden Gebietskörperschaften höher aus. Die Lösung von Verteilungsproblemen gestaltet sich unter Bedingungen einer großen Zahl Beteiligter ebenfalls schwieriger. In Abhängigkeit von der Regionsgröße und der Anzahl der zu beteiligenden Gemeinden wächst nicht nur der Abstimmungsbedarf, sondern auch der Aufwand für Bestandsaufnahmen und Modellrechnungen. Für einige Bereiche der Daseinsvorsorge sollte die Gebietskulisse möglichst großzügig abgegrenzt sein, z. B. für regionale ÖPNV- oder Entsorgungskonzepte, während andere Infrastrukturen auch im kleinräumigen interkommunalen Zuschnitt gut bearbeitet werden können, z. B. wenn die Kindertagesbetreuung koordiniert werden soll.

- Von entscheidender Bedeutung ist weiterhin, ob die Region in den zu bearbeitenden Handlungsfeldern eine überwiegend homogene oder eher eine disparate Problemlage aufweist. Natürlich ist über Anpassungsstrategien auch ein innerregionaler Ausgleich herzustellen. Dieses ist bei einer freiwilligen regionalen Zusammenarbeit schwierig zu realisieren da eher eine top-down-Steuerung verlangt wird.

Checkfragen für die Entscheidung zur Gebietskulisse:

- Verfügt die Region über eine eigene Verwaltung und eine politische Entscheidungsebene?
- Hat die Region eine regionalplanerische Zuständigkeit?
- Korrespondiert die (Größe der) Gebietskulisse mit den inhaltlichen Herausforderungen?
- Sind die Problemstellungen innerhalb der Region vergleichbar?

4.3 Grundsatzanalyse der anstehenden Herausforderungen und (Vor-)Auswahl der Handlungsfelder/Infrastrukturen

In dieser Phase geht es nicht um vertiefte – neue – Untersuchungen, sondern darum, mit den vorliegenden Kenntnissen und Erfahrungen der beteiligten Akteure des „inneren Zirkels“ vorurteilsfrei Stärken und Schwächen des öffentlichen (!) regionalen Daseinsvorsorgeangebotes sowie wichtige regionale Entwicklungstrends und Rahmenbedingungen zusammenzustellen. In nahezu allen Regionen liegen hierzu auch verwendbare Analysen und Studien aus anderen Projektzusammenhängen vor.

Empfehlenswert ist eine erste Abstimmung mit der Landesplanung. Hierbei kann abgeschätzt werden, ob die regionale Sicht mit der Einschätzung des Landes kompatibel ist.

Auf der Basis dieser Grundsatzanalyse erfolgt dann die Auswahl der (prioritär) zu bearbeitenden Handlungsfelder (siehe dazu im Einzelnen in Kapitel 6 dieses Leitfadens).

Checkfragen bei der Grundsatzanalyse:

- Wie gravierend sind die Angebote der Daseinsvorsorge bereits heute und zukünftig vom demographischen Wandel der Nachfrage betroffen?
- Wie sind die Stärken und Schwächen des regionalen Angebotes der Daseinsvorsorge einzuschätzen?
- Welche Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends werden künftig das Angebot beeinflussen?
- Welche Anpassungsmaßnahmen werden für welche Einrichtungen der Daseinsvorsorge als notwendig angesehen?
- Wie wird der Anpassungs- und Handlungsbedarf durch das Land beurteilt?

4.4 Bestimmung eines „Spielermachers“

Eine regionale Initiative zur Daseinsvorsorgeplanung ist kein Selbstläufer. Sie erfordert von allen Beteiligten einen Mehraufwand, die Bereitschaft zum Dialog und zur Kooperation, das Nachdenken über neue Wege und innovative Organisationsmodelle. Da regionale Daseinsvorsorgeplanungen häufig in Situati-

onen durchgeführt werden, in denen sich die Ausgangsbedingungen für die Organisation der Daseinsvorsorge in einer Region eher verschlechtern als verbessern, ist die Ausarbeitung von Lösungswegen häufig unbequem und mit Konflikten verbunden. Innovationen und Kooperationen leben sehr stark von der Glaubwürdigkeit, der Durchsetzungskraft, dem Standing handelnder Personen. Deshalb ist die Bestimmung eines Spielermachers von herausragender Bedeutung, der die politische Spitze oder Verwaltungsleitung einer Region repräsentiert. In der Modellregion Dithmarschen/Steinburg hat z. B. der Landrat von Dithmarschen diese Rolle übernommen und damit den ganzen Prozess der Kooperation gefördert sowie die Einbindung der Landkreisverwaltung stark motiviert. Allerdings muss der Spielermacher auch ausreichende Arbeitszeit investieren wollen und dies auch können. Wenn dies nicht möglich ist, muss diese Funktion – mit Unterstützung der Spitze – einer anderen Persönlichkeit übertragen werden. In den Modellregionen Mecklenburgische Seenplatte und Havelland-Fläming waren dies die Leiter des Amtes für Raumordnung bzw. der regionalen Planungsstelle. Ob der Träger der Regionalplanung in jedem Fall der geeignete Spielermacher ist, muss in jeder Region individuell entschieden werden. Mögliche Alternativen wären auch anerkannte (frühere) Kommunalpolitiker, Persönlichkeiten aus der Wirtschaft oder z. B. bedeutende Träger der Daseinsvorsorge.

Checkfragen zum „Spielermacher“:

- Steht die politische oder Verwaltungsspitze als Spielermacher mit ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Kann der Träger der Regionalplanung mit ausreichender Akzeptanz die Rolle des Spielermachers ausfüllen?
- Steht eine andere Persönlichkeit der Region für diese Aufgabe zur Verfügung?

4.5 Kostenfragen

Es geht hier noch nicht um Kosten, die aus der Umsetzung von Anpassungsstrategien resultieren. Aber Bestandsaufnahmen, Modellrechnungen, Workshops, Informationsmaßnahmen und eine externe gutachterliche Forschungsberatung und Moderation sind nicht zum Nulltarif erhältlich. Ohne Förderung durch Land oder Bund muss die Region diese Kosten selbst tragen. Da eine regionale Daseinsvorsorgeplanung aber einen erheblichen regionalen Nutzen stiftet

- Verringerung der Kostenbelastung, ein besserer Überblick der Bedarfsentwicklung, eine sozialverträgliche und erreichbarkeitssensible Angebotsanpassung und im Einzelfall sogar eine Verbesserung von Versorgungsqualitäten durch flexiblere Organisationsformen – lohnen sich diese Ausgaben bereits kurzfristig für eine Region. Die nicht unerheblichen Kosten einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung müssen aber bereits frühzeitig in den Blick genommen werden, um zeitnah Fördermöglichkeiten zu prüfen und Lösungsansätze für die Finanzierung zu finden.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen regionalen Ausgangslagen (Größe der Region, ausgewählte Infrastrukturen, Datenlage, eigenes Know-How und eigene Kapazitäten für Prognosen und Modellrechnungen) ist es nur schwer möglich, das Kostenvolumen einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung allgemein zu beziffern. Man kann jedoch anmerken, dass

- eine dem MORO vergleichbare Bearbeitungstiefe ohne externe Gutachter kaum darstellbar sein dürfte,
- eine Region für einen vergleichbaren zweijährigen Prozess mit Kosten von 100.000 EUR kalkulieren sollte und
- für eine umfassende bereichsübergreifende Daseinsvorsorgeplanung noch höhere Kosten einzuplanen wären.

Checkfragen zu den Kosten:

- Sind Fördermittel akquirierbar?
- Verfügt die Regionalplanung über ein Budget?
- Können Fachplanungen herangezogen werden?
- Ist die Region grundsätzlich zur Mittelbereitstellung bereit und fähig?

4.6 Klärung der Verantwortlichkeiten und der Organisationsstruktur

Die nach vorliegenden Erfahrungen bewährten Kernelemente einer für die regionale Daseinsvorsorgeplanung und den regionalen Dialogprozess geeigneten Organisationsstruktur werden im nachfolgenden Kapitel 5 dieses Leitfadens ausführlich beschrieben und mit dem Beispiel des Vorgehens in den MORO-Modellregionen illustriert. Diesem Punkt kommt besondere Bedeutung zu, da die gleichzeitige Koordinierung unterschiedlicher Fachbereiche und die Organisation eines breiten Dialogprozesses nicht nur angemessene Kapazitäten, sondern auch eine transparente Arbeitsstruktur erfordert.

4.7 Start-Vereinbarung

Nach Klärung der Grundsatzfragen sollte eine formalisierte Vereinbarung über die Verantwortlichkeiten, Ziele und Handlungsfelder der regionalen Daseinsvorsorgeplanung angestrebt werden. Nach Möglichkeit sind diese Festlegungen in einem fortschreibungsfähigen Arbeitsplan zu dokumentieren.

Checkfrage zur Start-Vereinbarung:

- Sind Verantwortlichkeiten, Ziele und Handlungsfelder festgelegt?

5 Organisation des regionalen Dialogs

Bei der Erarbeitung von Anpassungsstrategien der öffentlichen Daseinsvorsorge stehen Regionen vor der Aufgabe, Lösungsansätze für Herausforderungen zu finden, die nicht nur höchste Bedeutung für die Regionalentwicklung haben, sondern auch mit hoher Kostenrelevanz und erheblichen Konfliktpotenzialen verbunden sind (innerregional zwischen einzelnen Standortkommunen, zwischen Fachplanungen und auch zwischen übergeordneten Landes- und regionalen Interessen). Erschwert wird die Bearbeitung dieser Aufgabe dadurch, dass die federführende Regional- oder Kreisplanung nur selten über die nötigen Erfahrungen verfügt und vielfach keine unmittelbare Zuständigkeit der Regionalplanung oder der Kreisverwaltung gegeben ist. Unter diesen oft unsicheren Bedingungen und limitierten Vorerfahrungen muss ein Verfahren entwickelt und etabliert werden, das nicht nur eine breite politische Akzeptanz findet, sondern auch eine effiziente, partizipative Problembearbeitung in Netzwerkstrukturen mit vielen zu beteiligenden Akteuren gestattet. Schließlich muss das gewählte Verfahren auch die Implementierung der auf kooperativem Wege erarbeiteten Lösungsansätze erlauben. Dabei muss einkalkuliert werden, dass aktive zukunftsfähige Anpassungsstrategien in ihrer Aussageschärfe deutlich über „übliche“, bislang meist eher auf Ausgleich denn auf Gestaltung ausgerichtete regionalplanerische Steuerungsansätze hinausgehen müssen. Diese planerische Herausforderung erfordert einen flexiblen, diskursiven Arbeitsprozess, der nicht nur die Einbindung kommunaler und fachplanerischer Belange im klassischen Sinne einer Anhörung vorsieht, sondern im gesamten Erarbeitungsprozess der Anpassungsstrategie eine kontinuierliche Mitarbeit unterschiedlicher Akteure vorsieht. Um bei einem solchen Ansatz einen regionalen „Mehrwert“ sowohl für die Politik als auch für die Nachfrager des Infrastrukturangebotes zu erzeugen, sollten die diskursiv erarbeiteten Ergebnisse mehr sein, als ein Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Da mit einem solchen Dialogverfahren erst verhältnismäßig wenige Erfahrungen in der Raumordnungspraxis vorliegen, ist es in vielen Fällen wichtig, bei der Organisation des Dialogprozesses auf externen Sachverstand zurückgreifen zu können. Zahlreiche Planungsbüros haben sich mittlerweile auf die Gestaltung kommunikativer Verfahren spezialisiert und entsprechende Erfahrungen in der Moderation komplexer Verhandlungs- und Beteiligungsprozesse sammeln können. In Zusammenarbeit mit einem solchen Dienstleister

kann die Region ein passfähiges Organisations- und Verfahrenskonzept entwickeln, das den unterschiedlichen Anforderungen einer Problembearbeitung in akteursreichen Netzwerkstrukturen gerecht wird.

Im Vordergrund der Organisations- und Verfahrensgestaltung regionaler Dialoge steht die Frage, wie ein kooperativer, regionaler Selbststeuerungsprozess initiiert werden kann, die Einbindung aller relevanten Akteure gelingt, die für eine Erarbeitung umsetzungsorientierter Anpassungskonzepte notwendig sind, und wie der erzielte regionale Konsens letztlich in verbindliche, politisch legitimierte (regionalplanerische) Vereinbarungen überführt werden können. Die wesentlichen Elemente eines diskursiven Erarbeitungsprozesses regionaler Anpassungskonzepte für die öffentliche Daseinsvorsorge – Information und Transparenz, sektorenübergreifende Betrachtung, Gleichberechtigung und Konsensprinzip, frühzeitige Beteiligung der Betroffenen (gerade auch privater Akteure) und der Politik – sind in der Diskussion um interorganisatorische Kooperationsformen und Regional-Governance-Ansätze bereits eingehend behandelt worden.

Es gibt viele gute Beispiele für interkommunale und regionale Kooperationsstrukturen¹. Belastbare praktische Erfahrungen in der bereichsübergreifenden Koordination der Angebotsanpassung von Leistungen der Daseinsvorsorge, die in der Regel mit einem hohem Konfliktpotenzial und hohen Kostenintensitäten verbunden sind, liegen jedoch kaum vor.

Es muss deshalb darum gehen,

- eine politisch legitimierte und Prozesssteuerung in Form eines klar geregelten, von den mitwirkenden Akteuren akzeptierten Netzwerkmanagements zu etablieren,
- die Koordinations- und Managementfunktion der Regionalplanung durch Beschlüsse der regionalen Planungsversammlung abzusichern und die Entscheidungsgremien der Region regelmäßig am Erarbeitungsprozess in Arbeitsgruppen und Hearings zu beteiligen,
- Fachpolitiken und Fachakteure im Sinne einer partizipativen und gleichberechtigten Mitwirkung verantwortlich bei allen Phasen der Problemlösung einzubinden,
- Kommunalpolitik so zu integrieren, dass der Erarbeitungsprozess von den Fraktionen nicht nur inhaltlich passiv verfolgt wird, sondern sich die Politik aktiv in den Erar-

(1)
Vgl. Modellvorhaben „Städtenetze“, Werkstatt Praxis, Heft 3, Hrsg.: BBR, Bonn 1999, Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein, Hrsg.: Innenministerium Schleswig-Holstein, Kiel, 2004

beitungsprozess einbringt und die für die Umsetzung des regionalen Konsens nötigen kollektiv verbindlichen Entscheidungen getroffen werden,

- zuständige Landesministerien und die Öffentlichkeit über die laufenden Arbeiten und Ergebnisse zu informieren.

5.1 Kernelemente der Organisationsstruktur

Die Kernelemente der Organisationsstruktur sind weitgehend vergleichbar mit anderen kooperativen Entwicklungsprozessen. Bewährt hat sich folgende Struktur:

Hochrangige politische Steuerungsgruppe

Ein komplexes Vorhaben wie eine regionale Daseinsvorsorgeplanung benötigt eine leistungsfähige Steuerungsgruppe, die den Überblick auch bei komplexen Netzwerkstrukturen behält. Sie muss kurzfristig selbst Entscheidungen treffen können, aber auch Entscheidungen durch Ausübung einer Managementfunktion vorbereiten, die anschließend in fragmentierten Entscheidungsarenen nach dem Konsensprinzip gefällt werden sollen. Es hat sich nicht als entscheidend erwiesen, ob die Steuerungsgruppe speziell für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung gebildet wird, oder ob ein bestehendes Gremium, wie der Vorstand eines Planungsverbandes, diese Aufgabe wahrnimmt. Kann an bereits bestehende Kooperations- und Arbeitsstrukturen angeknüpft werden, die sich bereits in der Praxis bewährt haben, spart man sich oft erhebliche Entwicklungs- und Transaktionskosten. Wichtig ist, dass eine Steuerung auf der Chefebene eingerichtet wird. So kann die Scharnierfunktion zu den politischen Gremien leichter hergestellt werden, Arbeitsaufträge können einfacher an die leistende Verwaltung formuliert und durchgesetzt und die Strategieansätze können durch das eingetübte Führungspersonal überzeugender gegenüber den mitwirkenden Partizipanten und der regionalen Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Leistungsfähiger Arbeitsausschuss der Verwaltungsebene

Diskursive Prozesse benötigen auf der Arbeitsebene ein leistungsfähiges Gremium, das von den Akteuren des „inneren Zirkels“ der regionalen Daseinsvorsorgeplanung gebildet wird, um den Erarbeitungsprozess am Laufen zu halten, die einzelnen Untersuchungsschritte untereinander abzustimmen, die Problembearbeitung in Arbeitsgruppen zu koordinieren und zentrale Entscheidungen vorzubereiten. Mitglieder dieses Gremiums sollten neben dem Träger der

Regionalplanung Vertreter wichtiger Gebietskörperschaften (bei Planungsverbänden aller Kreise), zentrale Fachplanungszuständige und besonders aktive Betreiber von Daseinsvorsorgeeinrichtungen sein. Für den Erfolg dieses Arbeitsgremiums ist die Vernetzung mit allen wesentlichen Akteuren des Gesamtprozesses und eine hohe personelle Kontinuität der Mitarbeit wichtig. Häufig wechselnde Zuständigkeiten wirken sich nicht förderlich auf die Zusammenarbeit aus.

Vertreter des Landes, besonders engagierte Kommunalpolitiker und sonstige Experten können themenbezogen hinzugezogen werden. Insbesondere die Einbindung der politischen Fraktionen kann sich auf die Arbeit dieses Gremiums bereichernd auswirken.

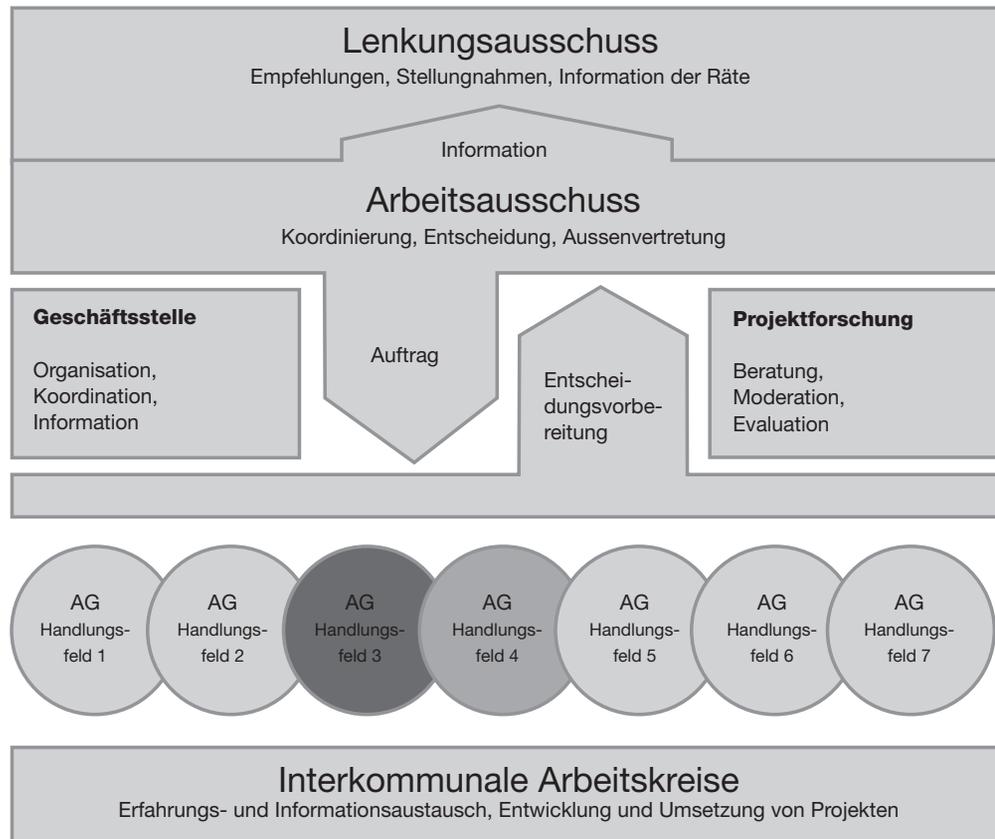
Geschäftsstelle

Der hohe Organisations-, Koordinations- und Kommunikationsaufwand einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung erfordert zwingend eine eigene Geschäftsführung/Geschäftsstelle mit angemessenen personellen Kapazitäten. Es bietet sich an, die Geschäftsstelle bei einer bereits bestehenden Arbeitseinheit (Planungsstelle) anzugliedern. Wichtig ist, dass die Geschäftsstelle möglichst über die fachliche Kompetenz zur Datenrecherche und über ein Veranstaltungsmanagement verfügt.

Externe Unterstützung/gutachterliche Beratung und Moderation

Die Erfahrungen in den MORO-Vorhaben zeigen, dass eine kompetente gutachterliche Unterstützung und neutrale Moderation eine regionale Daseinsvorsorgeplanung in komplexen Netzwerkstrukturen erheblich befruchten und erleichtern kann. Deshalb wird empfohlen, frühzeitig zu prüfen, ob Mittel für eine begleitende planerische Unterstützung mobilisiert werden können. Bei der Auswahl in Frage kommender Büros sollte nicht nur im regionalen Kontext nach bewährten Dienstleistern Ausschau gehalten werden. Da eine regionale Daseinsvorsorgeplanung zum Teil Spezialkenntnisse erfordert, kann es sich als sehr hilfreich erweisen, wenn Institutionen mit ausgewiesener Expertise in den relevanten Anwendungsgebieten und reichhaltigen Praxiserfahrungen für eine Mitarbeit gewonnen werden können. In jedem Fall sollten Nachweise darüber eingefordert werden, dass die Bewerber sowohl über Erfahrungen mit der Gestaltung des demographischen Wandels, der Moderation regionaler und kooperativer Prozesse, als auch mit Erreichbarkeits- und Kostenmodellierungen, Prognosemethoden, GIS-gestützten Folgenabschätzungen und der Arbeit mit Szenarien verfügen. Meist wird wegen dieser

Abbildung 1
Grundsatzschema Organisationsstruktur



Quelle: eigene Darstellung

komplexen Anforderungen eine Bietergemeinschaft mehrerer Büros notwendig sein. In der Regel ist eine Ausschreibung erforderlich.

Thematische Arbeitsgruppen

Für die Bearbeitung der ausgewählten Handlungsfelder haben sich themenbezogene Arbeitsgruppen bewährt. In diesen sollten in jedem Falle die zentralen Akteure des Arbeitsausschusses der Verwaltung, kompetente Vertreter der betroffenen Fachbereiche sowie engagierte Betreiber von Einrichtungen und interessierte Landesvertreter mitwirken. Eine Mitarbeit von Vertretern der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung ist wünschenswert.

Eine erfolversprechende Organisation einer regionalen Initiative zur Daseinsvorsorgeplanung erfordert jedoch noch mehr: Gerade bei für die Regionalplanung bislang untypischen, stark sektoral geprägten Aufgabenstellungen ist es unabdingbar, dass frühzeitig Akteure in die Strategieentwicklung eingebunden werden, die später für die Umsetzung der vereinbarten Angebotsanpassungen und organisatorischen Veränderungen verantwortlich sind oder die sich zumindest auf die veränderten Angebote

einstellen müssen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise Schulleiter und Schulträger bei der Bildungsinfrastruktur, Kassen und Pflegedienste bei der Altenpflege, Verkehrsunternehmen beim ÖPNV oder Versorger bei technischen Infrastrukturen. Es ist weder für eine wissenschaftliche Begleitung noch für eher abstrakt orientierte Regionalplanungsinstanzen leistbar, ohne dieses Fachwissen praxistaugliche innovative Lösungsansätze zu erarbeiten.

Bei dieser Zusammenarbeit sind allerdings sehr unterschiedliche Akteurslogiken zu beachten, die eine sensible Moderation erfordern. Deshalb kann es sich anbieten, die operativen Arbeitsgruppen auf Teilnehmer aus der Verwaltung zu begrenzen und weitere Akteure in thematischen Workshops zu beteiligen. In einzelnen Modellregionen wurden aber auch sehr gute Erfahrungen mit der frühzeitigen Einbindung von an Daseinsvorsorge interessierten Vertretern der politischen Fraktionen gesammelt. Gelingt es, politische Entscheidungsträger und Interessierte aus der Kommunalpolitik von Anbeginn in den Erarbeitungsprozess einzubinden, dann fällt die spätere Vermittlung dieser Lösungen an die zuständigen Entscheidungsgremien umso leicht-

ter und desto eher kann mit kollektiv verbindlichen Beschlüssen zur Umsetzung der Konzepte gerechnet werden.

Achtung: Es handelt sich um keinen Agendaprozess. Eine offene und breite Bürgerbeteiligung ist bei Problemlösungsansätzen auf regionalem Maßstab und bei begrenztem Zeitrahmen kaum realisierbar. Sie sollte deshalb späteren Arbeitsphasen bzw. den beteiligten Gebietskörperschaften (z. B. in Einwohnerversammlungen) vorbehalten bleiben.

Checkfragen zur Organisationsstruktur:

- Gibt es bereits ein Gremium, das als hochrangiges (politisches) Lenkungsgremium fungieren kann?
- Wer muss in einem zentralen Arbeitsausschuss auf Verwaltungsebene mitwirken?
- Wo kann die Geschäftsführung eingerichtet werden? Welche Kapazitäten stehen zur Verfügung?
- Soll eine externe Unterstützung beauftragt werden? Welche Büros sind entsprechend ausgewiesen und sollten angesprochen werden? Wer übernimmt das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren?
- Welche Arbeitsgruppen werden eingerichtet? Wer wird beteiligt?
- Sollen Fachleute außerhalb der Verwaltung in den Arbeitsgruppen mitwirken oder werden dafür eigene Workshops vorgesehen?

5.2 Gestaltung des Arbeits- und Dialogprozesses im Überblick

Vorbereitende Bestandsaufnahme (ausführliche Darstellung in Kapitel 7)

Für den Erfolg einer Anpassungsstrategie ist eine gründliche Bestandsaufnahme der Einrichtungen und ihrer Betroffenheit durch den demographisch bedingten Nachfragewandel entscheidend.

Für die Bestandsaufnahme müssen angemessene zeitliche und personelle Ressourcen eingeplant werden. In allen Projekten hat sich bisher gezeigt, dass der Aufwand und Zeitbedarf für die Bestandsaufnahme unterschätzt werden. Die Phase der Bestandsaufnahme bedarf daher der gründlichen Vorbereitung. Werden die nötigen Informationen in Arbeitsteilung unterschiedli-

cher Gebietskörperschaften, Fachplanungsträger und Betreiber ermittelt, ist es zentral, dass genaue Vereinbarungen über die zu erhebenden Datendetails, die Datenqualität und den Zeitbezug getroffen werden. Dezentralisierte Bestandsaufnahmen haben den Nachteil, dass einzelne Akteure häufig mit langen Verzögerungen Daten bereitstellen oder Daten in unzureichender Qualität zur Verfügung gestellt werden. Da auf der Bestandsaufnahme aufbauende Phasen nicht beginnen können, bevor ein ausreichender Datenbestand aufgebaut ist, kommt dem Management des Bestandsaufnahme Prozesses eine herausragende Bedeutung für den Erfolg einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung zu. Entsprechend sollten die Leitungsgremien ausreichende Steuerungskapazitäten für die Durchführung der Bestandsaufnahme reservieren. In jedem Fall ist es zu vermeiden, bereits während der Phase der Bestandsaufnahme die Strategiediskussion im regionalen Dialog zu beginnen. Ein intensivierter regionaler Diskurs sollte erst nach Auswertung der Bestandsaufnahme eingeleitet werden.

Der Arbeitsprozess in den Arbeitsgremien

Nach den MORO-Erfahrungen hat sich das nachfolgend beschriebene Ablaufschema gut bewährt. Die zur Anwendung gebrachten methodischen Arbeitsbausteine werden in den nachfolgenden Kapiteln 8-13 ausführlich erläutert und mit Beispielen aus den Modellregionen unterlegt. Eine umfassende Dokumentation findet sich im MORO-Endbericht, der unter www.bbsr.bund.de zum Download zur Verfügung steht.

Bewertung der aktuellen Ist-Versorgung

Normen und Standards definieren in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge, wann eine angemessene Versorgung der Bevölkerung erreicht ist. Ausgangspunkt aller Anpassungsszenarien sollte daher eine auf die Ist-Situation bezogene Bewertung der Versorgungsqualität mit Leistungen der Daseinsvorsorge sein. Eine Grundvoraussetzung für diesen Arbeitsschritt ist eine genaue Bestandsaufnahme aller rechtsgültigen Normen und Standards, nach denen im jeweiligen regionalen Kontext die Versorgungslage zu bewerten ist.

Darstellung und Auswertung eines Trendszenarios

Auf der Basis der Ergebnisse der Bestandsaufnahme wird ein Trendszenario erstellt und hinsichtlich seiner Angebotsqualität und der Kostenstruktur bewertet. Unter Trendszenario wird hier die Darstellung einer Entwicklung verstanden, wie sie ohne regionale Anpassungsmaßnahmen zu erwarten ist.

Erarbeitung und Auswertung von Alternativszenarien

Als nächster Arbeitsschritt werden Alternativszenarien, bewusst auch „Wunschsznarien“ formuliert. Hier ist Kreativität und Denkfreiheit gefragt und gefordert. Eine zu frühe Eigenkorrektur nach Kosten und Gesetzeslage verhindert das Entstehen innovativer Lösungen.

Allerdings müssen auch diese Szenarien anschließend mit allen Folgewirkungen (Standortveränderungen, Angebotsqualität, Erreichbarkeiten, Kosten etc.) sauber ausgewertet werden. Dieser Arbeitsschritt wird in der Regel mehrfach wiederholt. Die Szenarien müssen immer wieder nachgebessert und die Auswertungen korrigiert werden.

Parallel müssen die sich aus den Szenarien ergebenden Handlungsoptionen in die Politik und Fachöffentlichkeit kommuniziert werden, um Akzeptanzfähigkeit zu prüfen und vorzubereiten.

Verengung auf ein optimiertes, realistisches und akzeptanzfähiges Modell

Das Ergebnis des Prozesses sollte dann ein Modell für eine Anpassungsstrategie sein, das

- gegenüber dem Trend deutliche Verbesserungen bringt,
- mit seinen Wechselwirkungen und (Kosten-) Folgen detailliert und transparent
- sowie realistisch umsetzbar und politisch akzeptanzfähig erscheint.

Einbindung der Politik und politische Implementierung

Der Aufwand für Bestandsaufnahmen und den Dialogprozess ist nur zu rechtfertigen, wenn die Ergebnisse der diskursiven Erarbeitung von Angebotsanpassungsszenarien von der Politik aufgegriffen werden. Im Idealfall wird die vom Arbeitsgremium entwickelte favorisierte Anpassungslösung durch die politischen Gremien der Kreis- und/oder Regionalplanung in verbindliche Zielvereinbarungen, raumordnerische Verträge oder als Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung in Regionalplänen festgelegt. (Im Anhang 3 sind Beispiele für die Überführung der Anpassungskonzeption in verbindliche Beschlüsse dokumentiert). Entscheidend ist deshalb, dass die Strategieentwicklung von Anfang an von Politik und Verwaltung gemeinsam angegangen wird.

Für die politische Akzeptanz sowohl des eigentlichen diskursiven Arbeitsprozesses als auch der erzielten Ergebnisse ist eine transparente Beteiligung der politischen Gremien unver-

zichtbar. Dabei muss verdeutlicht werden, dass die politische Beschlussfassung in den meisten Fällen erst im Anschluss an die diskursive Erarbeitung der Anpassungsstrategie folgt. Kollektiv verbindliche Beschlüsse der erarbeiteten Konzeption und der Maßnahmen zu ihrer Umsetzung sind allerdings nur dann wahrscheinlich, wenn die politischen Gremien bereits über die Zwischenergebnisse des diskursiven Prozesses unterrichtet und interessierte Vertreter der Kommunal- und Regionalpolitik am Gesamtprozess beteiligt wurden.

Checkfragen zum Arbeits- und Dialogprozess:

- Sind alle wichtigen Akteure an Bord?
- Kann ein regelmäßiger Sitzungsrythmus gesichert werden?
- Ist die Moderation geklärt?
- Besteht Einvernehmen zu einem offenen, dialogorientierten Verfahren und zur Arbeit mit Szenarien?
- Beginnt der Dialog schon bei Entscheidungen zur Methodik und Analyse?
- Besteht die Bereitschaft, neue Ansätze zu suchen?
- Steht eine belastbare Bestandsaufnahme zur Verfügung?
- Können die für eine Bewertung notwendigen Berechnungen geleistet werden?

5.3 Ausgewählte Regeln für den Arbeitsprozess

Die nachfolgenden Ausführungen gehen von einer dialogorientierten Konzepterarbeitung mit gleichberechtigten Partnern und einer an den zuvor dargestellten Empfehlungen orientierten Arbeitsstruktur und entsprechenden Verfahrensregeln aus. Entscheidend ist – wie bei allen Abstimmungsprozessen – immer die Bereitschaft der Akteure, neben den von ihnen vertretenen Interessen auch das Gesamtziel zu sehen. Ein erfolgreicher Abstimmungsprozess zeichnet sich durch folgende acht Leitgedanken aus:

1. Kontinuität
2. Intensität
3. Transparenz
4. Zielorientierung

5. Flexibilität und Ergebnisoffenheit
6. Konsensbereitschaft
7. Offenheit für die Moderation
8. Begleitende Maßnahmen der Vertrauensbildung

Kontinuität

Im Hinblick auf Kontinuität spielen zwei Gesichtspunkte für die Gestaltung des diskursiven Abstimmungsprozesses eine herausragende Bedeutung.

Erforderlich sind: Ein regelmäßiger Sitzungsrhythmus, der eine laufende und zeitnahe Prozessbegleitung durch die Arbeitsgremien gewährleistet, und ein Lenkungsgremium, in dem die hauptverantwortlichen Akteure am gesamten Anpassungsprozess teilnehmen.

Intensität

Eine diskursive Erarbeitung von Anpassungsstrategien kann nur gelingen, wenn der Dialog – zunächst über einen vergleichsweise begrenzten Zeitraum – mit großer Intensität geführt wird. Von Anbeginn des Erarbeitungsprozesses ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten und den eingeschalteten externen wissenschaftlichen Beratern einzuplanen. Damit alle Beteiligten gleichberechtigt an der Erarbeitung mitwirken können, sind zum einen ihre Informationsgrundlagen kontinuierlich durch die Zuarbeiten der externen wissenschaftlichen Beratern auszubauen. Zum anderen sollte eine neutrale Moderation das Management der arbeitsteiligen Zusammenarbeit übernehmen und alle wesentlichen organisatorischen und verfahrenspraktischen Dienste ausführen, die für eine erfolgreiche Verständigung in komplexen Netzwerkstrukturen notwendig sind. Dies gilt insbesondere für die kommunikative Bewältigung von Verteilungsproblemen, die sich im Rahmen von Entscheidungen über Anpassungsmaßnahmen unter Schrumpfbedingungen immer wieder stellen und schnell die Erzielung eines regionalen Konsensus gefährden können.

Transparenz

Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für einen erfolgreichen Abstimmungsprozess. Gerade Konfliktfragen müssen für alle Beteiligten offen diskutiert werden. Maximale Transparenz wird durch den Ansatz der Folgenabschätzung erreicht. Für alle Anpassungsmaßnahmen werden die Versorgungs-, Kosten- und Erreichbarkeitsfolgen bestimmt. Wichtig ist eine zeitnahe Information aller Beteiligten. Eine gro-

ße Bedeutung hat daher die regelmäßige Berichterstattung über die gutachterlichen Analysen und Empfehlungen und den Austausch der Ergebnisse zwischen den Arbeitsgruppen.

Zielorientierung

Für jede Phase des Abstimmungsprozesses müssen Zielkorridore festgelegt und zu beantwortende Fragen gestellt werden: Zu welcher Fragestellung müssen Antworten gefunden werden? Welche Optionen kommen dabei in Betracht? Was soll dabei erreicht werden? Ohne eine solche Orientierung ist der Abstimmungsprozess weder zielgerichtet zu gestalten noch eine Wertung der Ergebnisse möglich.

Flexibilität und Ergebnisoffenheit

Der Dialogprozess sollte auf Veränderungen externer Rahmenbedingungen, neue Anforderungen der Beteiligten und Zwischenergebnisse flexibel angepasst werden können. Alle Beteiligten sollten – unbeschadet der abschließenden Beschlussfassung – im Prozess in hohem Maße ergebnisoffen arbeiten. Es sollte Bereitschaft bestehen, auch Ideen und Themen zu vertiefen oder Lösungen zu erwägen, die bei Beginn der Arbeit so nicht erwartet wurden. Es sollte auch die Bereitschaft bestehen, Arbeitsstrukturen und –verfahren im Prozessverlauf in Frage zu stellen und ggf. neu zu justieren.

Konsensbereitschaft

Es gibt keine Form von Abstimmungsprozessen, die eine grundsätzlich fehlende Konsensbereitschaft der Akteure ersetzen kann. Wenn ein Beteiligter erkennbar keine Konsensbereitschaft zeigt, muss abgewogen werden, ob die Weiterarbeit auch ohne ihn sinnvolle Ergebnisse hervorbringen kann.

Offenheit für die Moderation

Maßgebliche Bedeutung für den Abstimmungsprozess hat die Akzeptanz der gutachterlichen Stellungnahmen und Analysen. Dies ist nicht nur von ihrer fachlichen Kompetenz abhängig, sondern auch von der Vermittlung der Informationen im Rahmen der Moderation. Ganz entscheidend ist dabei, dass alle Beteiligten sicher sind, gleichberechtigt und absolut objektiv beraten zu werden. Dies kann eine Moderation nur dann erreichen, wenn sie von einer neutralen Position aus agiert und über hinreichende Fachkenntnisse der Daseinsvorsorgethematik und ausreichende Informationen über die Methodik und Verfahren der einzelnen Phasen einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung verfügt.

Begleitende Maßnahmen der Vertrauensbildung

Die Aussage ist vielleicht überraschend: Gemeinsame Kaffee- oder auch Bierrunden gehören zu den wichtigsten Instrumenten eines erfolgreichen Abstimmungsprozesses. Wer es etwas dienstlicher oder „wissenschaftlicher“ liebt: Die konkrete Abstimmungsarbeit sollte Raum lassen für den allgemeinen Gedanken- und Erfahrungsaustausch der verantwortlichen Akteure. Ein moderner Abstimmungsprozess sollte auch aktiv Raum für informelle Gespräche schaffen.

5.4 Das Vorgehen in den MORO-Modellregionen

Ein besonderer „Reiz“ beim Organisationsaufbau in den MORO-Modellregionen ergab sich aus deren unterschiedlichen planungsrechtlichen Ausgangsstrukturen:

- Die Kreise Dithmarschen und Steinburg bilden zwar einen eigenen regionalen Planungsraum in Schleswig-Holstein, die Zuständigkeit für die Regionalplanung liegt aber bei der Landesplanung und die beiden Kreise verfügen über keine gemeinsame Planungs-Arbeitsseinheit. Folgerichtig war hier die Bewerbung für das Modellvorhaben auch von der Landesplanung ausgegangen.
- In der Mecklenburgischen Seenplatte ist dagegen die Region mit ihrem Regionalen Planungsverband mit Geschäftsstelle beim Amt für Raumordnung Träger der Regionalplanung.
- Auch in der Region Havelland-Fläming liegt die Zuständigkeit für die Regionalplanung bei der Regionalen Planungsgemeinschaft. Dabei musste hier die Organisation des regionalen Dialoges die bereits erheblichen innerregio-

nen Disparitäten berücksichtigen. (Der engere Ring um Berlin ist eine der bundesweit besonders dynamischen und wachsenden, der äußere Ring eine der besonders strukturschwachen und schrumpfenden Regionen).

Die Organisation und der Verlauf des Dialogprozesses zeigen in den Modellregionen dementsprechend deutliche – auch qualitative – Unterschiede.

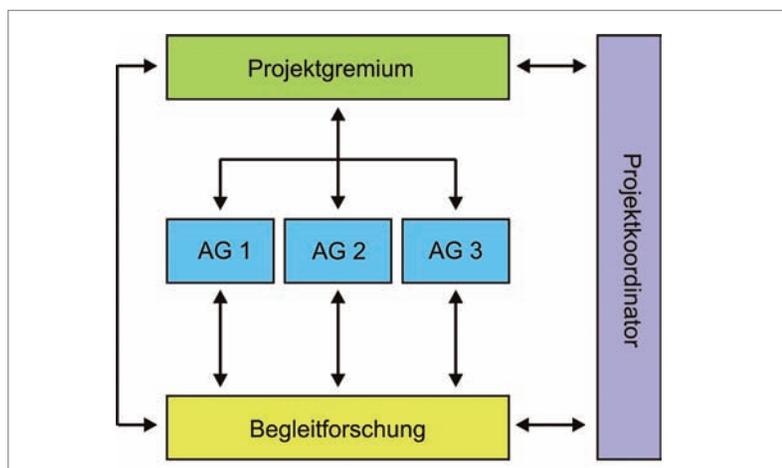
5.4.1 Dithmarschen/Steinburg

In Dithmarschen/Steinburg gab es bei Projektbeginn weder Kooperationserfahrungen noch eine gemeinsame Organisationsstruktur. Die beiden Kreise bilden zwar eine Planungsregion, zumal die Regionalplanung aber beim Land liegt (das auch die Mitwirkung beim MORO initiierte, sich dann aber weitgehend zurückzog), begegneten sie sich aber bislang eher als Konkurrenten. Es war eindeutig dem „Erfolgsdruck“ des MORO geschuldet, dass mit maßgeblicher Unterstützung der Begleitforschung konsequent eine eigene kreisgrenzenübergreifende Organisationsstruktur für das MORO mit folgenden Bausteinen aufgebaut wurde:

- Einrichtung einer eigenen Personalstelle für die Projektkoordination, die hälftig beiden Kreisen zugeordnet war.
- Installierung einer kreisübergreifenden Steuerungsgruppe („Projektgremium“) unter Vorsitz eines Landrates und Mitgliedern aus beiden Kreistagen, Kreisverwaltungen und kreisangehörigen Kommunen.
- Benennung hauptverantwortlicher Ansprechpartner in den Planungsabteilungen der Kreise.
- Aufbau von thematischen Arbeitsgruppen mit sehr breiter Beteiligung aus Politik, Verwaltung und Vertretern betroffener Einrichtungen (z. B. Schulträger, Schulleiter, Elternvertreter bei der schulischen Bildung, Vertreter von Kliniken, Beratungs- und Trägereinrichtungen im Bereich Pflege).

Der regionale Dialog gestaltete sich hier überaus dynamisch. Die beiden (sich bisher eher „verhaltend“ begegnenden) Kreise entwickelten – auch persönlich – ein hervorragendes Kooperationsklima. Dieses zeigt sich auch daran, dass in der abschließenden Zielvereinbarung die Fortsetzung und Intensivierung der Kooperation einschließlich Weiterführung der Arbeitsgruppenarbeit festgeschrieben wurde. Die Arbeitsgruppen arbeiteten – befruchtet durch die unmittelbar einfließende Betroffenseinsicht – sehr zielorientiert; sie erstellten z. B. in Unterarbeitsgruppen für die Diskussion mit

Abbildung 2
Organisationsstruktur des MORO in der Modellregion Dithmarschen/Steinburg



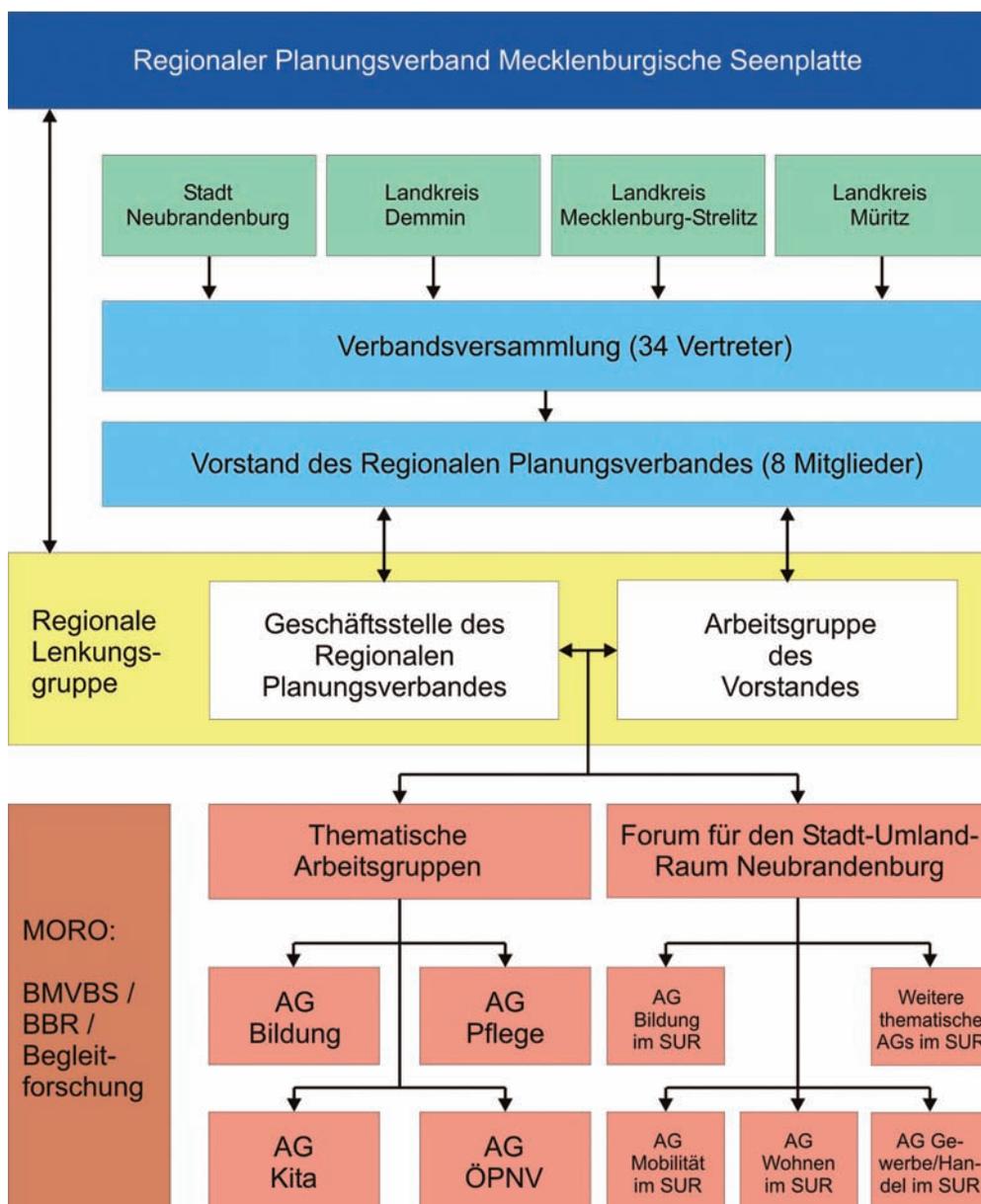
Quelle: eigene Darstellung

der Begleitforschung eigene Qualitätskriterien für die schulische Bildung oder Eckwerte eines Pflegenetzwerkes. Maßgebliche Impulse für eine integrierte Behandlung von Schul- und Nahverkehrsentwicklungsplanung resultierten aus mehreren gemeinsamen Sitzungen der Arbeitsgruppen ÖPNV und schulische Bildung – auch diese Abstimmung war ein Novum in der Region. Auch die unmittelbare Beteiligung der Politik hat sich in besonderem Maße bewährt: Die Politik wurde zum Motor der regionalen Selbststeuerung, die aktiv agierend ihre Verwaltung in die Handlungspflicht nimmt. Flankierend zu der laufenden Gremienarbeit erfolgte regelmäßig eine Rückkopplung in die Region über thematische Regionalkonferenzen.

5.4.2. Mecklenburgische Seenplatte

In der Mecklenburgischen Seenplatte konnte die Prozesssteuerung auf den vorhandenen Strukturen des Regionalen Planungsverbandes und des Amtes für Raumordnung aufsetzen. Im Prinzip agieren auch hier unter Geschäftsführung und Federführung des Amtes für Raumordnung eine Lenkungsgruppe und thematische Arbeitsgruppen, die im Wesentlichen mit Verwaltungsmitarbeitern der Kreise und der Stadt Neubrandenburg besetzt wurden. Die politische Ebene war über die bestehende Organisationsstruktur des Regionalen Planungsverbandes, dessen Vorstand aus den politischen Vertretern der Stadt Neubrandenburg sowie der Landkreise besteht, formal beteiligt.

Abbildung 3
Organisationsstruktur des MORO in der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte



Quelle: eigene Darstellung

Im Vergleich zur Modellregion „Dithmarschen/Steinburg“ war der Anteil der Verwaltungsmitarbeiter in den Arbeitsgruppen jedoch deutlich höher. Hintergrund war zum einen die Schwierigkeit, geeignete Akteure aus Politik und Einrichtungen zu identifizieren. Zum anderen bestand eine deutliche Skepsis seitens der Verwaltung, die Politik oder die Akteure (z. B. Schulleiter, Verbände oder sonstige Vertreter sozialer Einrichtungen) zu befassen, solange nicht „fertige“ Empfehlungen mit belastbaren Kostenrechnungen verfügbar waren. Eine breitere Beteiligung der Betroffenen wurde daher auf zwei größere Workshops zu den Themenfeldern „schulische Bildung“ und „Pflege“ begrenzt.

5.4.3 Havelland-Fläming

Die regionale Besonderheit einer sehr heterogenen Gebietskulisse und teilträumlich unterschiedlicher Entwicklungstrends und Betroffenheiten erforderten eine komplizierte Bearbeitungsplanung für diese Modellregion. Analysen und Modellbetrachtungen der Begleitforschung wurden für zwei Teilräume getrennt voneinander ausgearbeitet: für einen inneren, an das Stadtgebiet von Berlin angrenzenden Entwicklungsraum und einen in die Peripherie von Brandenburg sich erstreckenden äußeren Entwicklungsraum. Trotz dieser teilträumlichen Analysebetrachtung wurde auf einen gesamtregionalen Dialog nicht verzichtet.

Die Modellregion konnte erfolgreich von den Erfahrungen in den beiden anderen Modellregionen profitieren. In den ersten Arbeitsgruppensitzungen wurden die Arbeitsergebnisse aus Dithmarschen/Steinburg und der Mecklenburgischen Seenplatte vorgestellt. Es zeigte sich sehr schnell, dass das methodische Vorgehen weitgehend übertragbar war, jedoch aufgrund der regionalen Verhältnisse sowie der spezifischen Aufgabenstellung eine eigene Herangehensweise mit modifizierten Analyseansätzen erforderlich war. Darauf reagierte die Begleitforschung mit einer entsprechenden Anpassung u.a. der Modellierungswerkzeuge.

Die Größe der Region und die innerregional unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen wirkten sich deutlich auf den regionalen Dialogprozess aus. Es war in dieser Modellregion sehr viel schwieriger, für die Workshops Kompetenz, Repräsentativität und Kontinuität des Teilnehmerkreises zu gewährleisten. Besonders schwierig gestaltete sich die Einbindung der Kommunalpolitik und die politische „Legitimation“ des diskursiven Erarbeitungsprozesses von Anpassungsstrategien. Umso wichtiger erwies sich das hohe Engagement der Regionalen

Planungsstelle, die neben der Prozessorganisation auch selbständig inhaltliche Bausteine übernahm, thematische Impulse gab und aktiv den Kontakt mit den anderen Modellregionen suchte und pflegte.

5.4.4 Vergleichende Auswertung und Schlussfolgerungen für die Übertragbarkeit

Ein Vergleich der unterschiedlichen Prozessverfahren ist für die Ableitung von übertragbaren Empfehlungen unter mehreren Gesichtspunkten interessant: So ist auf der einen Seite festzustellen, dass die Mecklenburgische Seenplatte und Havelland-Fläming deutlich schneller handlungsfähig waren, da sie auf bestehenden Organisationsstrukturen der Regionalplanung aufbauen konnten. Demgegenüber hatten die beiden Kreise Dithmarschen und Steinburg, die keinen gemeinsamen organisatorischen Überbau besaßen, eine deutlich längere organisationsstrukturelle Vorlaufzeit. Nach Abschluss dieses Vorlaufes zeigte sich aber, dass die etablierten Lenkungs- und Kooperationsstrukturen in Dithmarschen/Steinburg einfacher in der Lage waren, die betreffenden Fachplanungen zu beteiligen, da sich diese in den meisten Fällen „im selben Haus“ (d.h. der jeweiligen Kreisverwaltung) befanden. Über deren Einbindung konnten zudem weitere Akteure (z. B. Schulträger oder ÖPNV-Unternehmen) für eine kontinuierliche Mitarbeit gewonnen werden. Demgegenüber taten sich die Regionalplanungen in der Mecklenburgischen Seenplatte und auch in Havelland-Fläming deutlich schwerer, die Fachplanungen sowie insbesondere weitere Akteure für den Prozess zu gewinnen. Hintergrund ist hierbei – nach Einschätzung der Begleitforschung – vor allem die organisatorische Trennung der Regionalplanung (Regionaler Planungsverband bzw. Amt für Raumordnung) und der Fachplanungen, die vorrangig bei den Kreisen und den Städten angesiedelt sind. Das damit verknüpfte Rollenverhalten in der Regionalplanung erklärt auch das bereits erwähnte Bestreben, zunächst im kleineren Kreise Ergebnisse zu produzieren, mit denen die anderen Akteure und die Politik dann „gewonnen“ werden sollen.

Der Aufwand war in allen Modellregionen sowohl hinsichtlich Datenbeschaffung und Aufbereitung als auch hinsichtlich der Sitzungsfrequenz sehr hoch. Insbesondere der – so nicht erwartete – zeitliche Startaufwand für die Datenbeschaffung gefährdete zunächst latent die Akzeptanz des Verfahrens. Es sollte daraus die Folgerung abgeleitet werden, den Dialog erst zu intensivieren, wenn belastbares Datenmaterial als Diskussionsbasis vorliegt.

Ohne externen Impuls (MORO) und ohne externe Unterstützung (Begleitforschung) wäre ein vergleichbares Vorgehen zum damaligen Zeitpunkt kaum in Angriff genommen worden. Es ist aber sehr deutlich fest zu stellen, dass die Modellregionen die Bedeutung dieser Arbeit für ihre regionale Zukunftsfähigkeit heute voll bejahen und mittlerweile nach eigenen Wegen suchen, die Arbeit einschließlich des kooperativen regionalen Dialogs fortzusetzen. Die Aussage des stellvertretenden Landrats des Kreises Steinburg beim dritten gemeinsamen Workshop der Modellregionen am 06. Juni 2007 in Brandenburg „Diese Arbeit war das sinnvollste, was ich bislang in meiner kommunalpolitischen Karriere gemacht habe“ zeigt sowohl, dass hier noch immer Neuland beschritten wird, als auch, dass der Ansatz in den Modellregionen Akzeptanz fand, zukunftsfähig ist und weiterverfolgt werden sollte.

Dabei ist auch festzuhalten, dass der Erfolg einer solchen Initiative zur regionalen Daseinsvorsorgeplanung ganz entscheidend von den handelnden Personen abhängt. Ohne engagierte regionale Spielmacher und ohne mitwirkungsbereite weitere Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge kann dies nicht gelingen. Im MORO ergab sich die glückliche Konstellation, dass in allen drei Modellregionen engagierte Akteure gefunden werden konnten und der Arbeitsprozess in Arbeitsgruppen erfolgreich moderiert werden konnte. Ohne die wissenschaftliche Zuarbeit einer professionellen Begleitforschung, die über das methodische und verfahrenspraktische Handwerkzeug verfügt, wäre allein auf der Basis eines diskursiven Erarbeitungsprozesses aber kaum die inhaltlich ausgereiften Anpassungsstrategien hervorgegangen.

6 Auswahl der Infrastrukturen

6.1 Grundregeln für die Auswahl der zu behandelnden Infrastrukturen

Die Auswahl der zu bearbeitenden Handlungsfelder/Infrastrukturen ist eine der entscheidenden Weichenstellungen für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung, die die Zukunftsfähigkeit einer Region stärken will. Zugleich bestimmt diese Auswahl ganz maßgeblich die Methodik und auch den Aufwand des Planungsprozesses. Eine Zusammenstellung der in Betracht kommenden Infrastrukturen nach den drei Hauptgruppen soziale Infrastrukturen, technische Infrastrukturen und Erreichbarkeitsinfrastrukturen gibt der nachfolgende Abschnitt 6.2 dieses Leitfadens.

Grundsätzlich gilt: Die Auswahl der in der regionalen Daseinsvorsorgeplanung im Vordergrund stehende Infrastrukturen sollte sich an den spezifischen Herausforderungen und Interessenlagen einer Region orientieren. Folgende Kriterien sollten bei einer Auswahlentscheidung beachtet werden: Diese Auswahl bleibt immer korrigierbar und erweiterbar. Deshalb ist zumindest anfänglich eine Konzentration auf besonders prioritäre Aufgaben anzuraten, um den Aufwand für die Akteure (und die Prozesskosten) zu begrenzen und zeitnahe „Erfolgsenergebnisse“ gewährleisten zu können.

- Bei der Auswahl sind zwingend die Fachbereiche und (ausgewählte) betroffene Kommunen zu beteiligen. Nur so kann die notwendige weitere Mitarbeit und Akzeptanz gesichert werden. Ebenso sollten möglichst die Landesplanung und andere zuständige Fachressorts des Landes einbezogen werden. (Dies bedeutet nicht, dass die Region ihre Entscheidungskompetenz aufgeben soll. Es schadet aber nicht, auch andere Meinungen anzuhören).
- Es ist zu bedenken, ob zwischen einzelnen Infrastrukturbereichen Interdependenzen bestehen (ob also die Anpassung bei einem Infrastrukturbereich Wechselwirkungen mit anderen Infrastrukturen hat, wie z. B. bei der Schulstandortplanung und dem ÖPNV) und sich daraus ein bereichsübergreifender Abstimmungsbedarf bis hin zu einer koordinierten Anpassung ableitet.
- Es wird empfohlen, bei der Auswahl der Handlungsfelder zu prüfen, ob Förderprogramme genutzt werden können.

- Bei der Auswahl von technischen Infrastrukturen ist zu beachten, dass hier Anpassungsstrategien in aller Regel in enger Wechselwirkung mit der Siedlungs- und Flächenentwicklung stehen. Dies ist ohne Zweifel ein zentrales regionalplanerisches Handlungsfeld, das aber auch sehr eigenständige, regionsspezifische Vorgehensweisen erfordert. Empfehlungen zur Abstimmung der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung auf regionaler und kommunaler Ebene sind bereits im Rahmen anderer Forschungsprojekte dokumentiert. Deshalb wird hierzu verwiesen auf die entsprechenden Publikationen des BBR und die Veröffentlichungen aus dem laufenden BMBF-Forschungsprogramm REFINA .
- Bei der Auswahl von sozialen Infrastrukturen ist zu beachten, dass diese regelmäßig in enger Wechselwirkung zu den Erreichbarkeitsinfrastrukturen stehen. Deshalb sollten soziale Infrastrukturen möglichst im Zusammenhang mit den Erreichbarkeitsinfrastrukturen behandelt werden. Nur so gelingt ein Vergleich alternativer Anpassungsstrategien auf der Basis ihrer Erreichbarkeitsfolgen.

Im Übrigen ist nach den MORO-Erfahrungen die Berücksichtigung folgender Prüffragen zu empfehlen:

- Handlungsdruck: Werfen Nachfrageveränderungen, quantitative/qualitative Defizite oder Finanzierungsengpässe die Frage nach einer Anpassung der Infrastrukturen auf?
- Hat die Aufgabe eine plausible regionale Dimension oder handelt es sich um lokale Fragestellungen?
- Zukunftsrelevanz: Hat das Angebot Auswirkungen auf die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der Region?
- Lebensqualität: Wirkt sich das Angebot unmittelbar auf die Lebensqualität und die Zukunftschancen der Menschen aus? Welche Bevölkerungsgruppen sind betroffen?
- Ranking: Wie stellt sich das Angebot im überregionalen Vergleich dar?
- Handlungsspielraum: Sind – zunächst ohne Berücksichtigung von Kosten und gesetzlichen Vorgaben – kooperative regionale Handlungsoptionen plausibel?

Checkfragen für die Auswahl der Handlungsfelder:

- Sind die Fachbereiche und das Land im Auswahlprozess beteiligt?
- In welchen Bereichen besteht akuter Handlungsdruck?
- Hat das Handlungsfeld eine regionale Dimension?
- Hat das Handlungsfeld besondere Zukunftsrelevanz?

6.2 Besonderheiten von Infrastrukturen – eine Auswahlhilfe

Die Auswahl der Infrastrukturen bestimmt wesentlich den Charakter eines regionalen Prozesses der Daseinsvorsorgeplanung. So hat jede Infrastruktur ihre spezifischen Eigenschaften (Trägerschaft, Kostenstruktur, Kleinteiligkeit, räumlicher Verflechtungsgrad, etc.), die auf die Zusammensetzung der zu beteiligenden Akteure ebenso zurückwirken, wie auf die Spanne möglicher Anpassungsmaßnahmen.

Im Sinne einer Auswahlhilfe sind in diesem Abschnitt daher einige typische und für den Prozess der Daseinsvorsorgeplanung relevante Eigenschaften von Infrastrukturen zusammengestellt. Im Sinne der Lesbarkeit wurde die große Zahl der Infrastrukturen zu diesem Zweck in drei Gruppen eingeteilt:

- Soziale Infrastruktur
- Technische Infrastruktur
- Erreichbarkeitsinfrastruktur

Tabelle 1 zeigt eine – nicht abschließende – Liste mit Beispielen für Infrastruktursysteme, die diesen drei Gruppen zugeordnet sind. Alle diese Infrastrukturen kommen prinzipiell für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung in Frage.

Warum eine solche Gruppeneinteilung? Technische Infrastrukturen sind mit ihren Nutzern physisch verbunden, soziale Infrastrukturen nicht. Dieser zunächst trivial anmutende Unterschied ist für eine Infrastrukturplanung in Zeiten des demographischen Wandels – insbesondere in Regionen mit Schrumpfungstendenzen – von erheblicher Bedeutung.

Soziale Infrastrukturen sind mit Abstand einfacher an räumliche und bevölkerungsstrukturelle Nachfrageveränderungen anpassbar als techni-

sche Infrastrukturen. Unterausgelastete Einrichtungen können – so politisch schmerzhaft dies im Einzelfall sein kann – verkleinert, mit anderen Standorten organisatorisch verschmolzen oder gar geschlossen werden, solange die Nachfrager in akzeptabler Distanz ein alternatives Angebot vorfinden. (Über die „akzeptable Distanz“ entscheidet dabei nicht unwesentlich die Qualität der Infrastrukturen aus der dritten Gruppe, der „Erreichbarkeitsinfrastruktur.“) Bei technischen Infrastrukturen sind solche Anpassungen im Regelfall nicht möglich, wenn sie einmal gebaut sind. Die einzelnen Stränge von Erschließungs-, Ver- und Entsorgungsnetzen sind – vereinfacht ausgedrückt – so lange aufrecht zu erhalten „bis der letzte aus der Straße weggezogen oder verstorben ist.“

Die eben beschriebenen Unterschiede bedingen eine grundsätzlich andere Ausrichtung einer Infrastrukturplanung für die drei Gruppen von Infrastrukturen.

6.2.1 Soziale Infrastrukturen

- Im Bereich der sozialen Infrastruktur besteht die Infrastrukturplanung im Wesentlichen aus einer räumlichen und organisatorischen Optimierung der Angebote im Raum. Dabei soll die Summe der Kosten pro Nutzer an den einzelnen Standorten (z. B. Schulen oder öffentliche Servicestellen) durch Umorganisationen, Kooperationen, Zusammenlegungen oder Schließungen im Rahmen gehalten werden, ohne den Nutzern zu weite Wege zuzumuten.
- Was dabei „unzumutbar weit“ ist, kann entweder verbindlichen Normen und Standards entnommen werden oder muss im Rahmen der Daseinsvorsorgeplanung im regionalen Kontext in Form von regionalen Orientierungswerten für einzelne Einrichtungstypen politisch ausgehandelt werden. Wesentlichen Einfluss auf das Optimierungsergebnis haben dabei die Kosten der „Erreichbarkeitsinfrastrukturen“ (Vorhaltung und Nutzung). In dünn besiedelten ländlichen Regionen Ostdeutschlands kann z. B. aufgrund der Vielzahl bereits vorgenommener Schulstandortschließungen inzwischen die Situation auftreten, dass die Einsparungen durch Schließung weiterer Standorte durch die Mehrkosten für den Schülertransport aufgezehrt werden. Eine planerisch-politische Bewertungsfrage ist zudem, wie im Rahmen der o.g. Optimierung mit den privaten Mobilitätskosten umgegangen werden soll. So führt die kostenbedingte Schließung öffentlicher Einrichtungen vor Ort (z. B. Oberstufenstandorte) bei weit entfernt liegenden Alternativstandorten (z. B.

Tabelle 3
Einteilung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in drei Gruppen

Soziale Infrastruktur	Technische Infrastruktur	Erreichbarkeits-Infrastruktur
Polizei	Straßen (vornehmlich Erschließungsfunktion)	ÖPNV und Schülertransport
Brandschutz		Straßen (übergeordnetes Netz)
Katastrophenschutz	Schmutz- und Regenwasserkanalisation	
Rettungsdienst		
Grundschulen	Trinkwasserversorgung	
Allgemeinbildende Schulen	Gasversorgung	
Berufsbildende Schulen	Fernwärmeversorgung	
Kunst- und Kulturpflege	Stromversorgung	
Volkshochschulen	Informations- und Kommunikationssysteme (Grundversorgung bzw. höhere Leistungsbandbreiten wie DSL)	
Bibliotheken		
Kirchen		
Service- und Beratungseinrichtungen der sozialen Sicherungssysteme	Abfallentsorgung	
Mobile Pflegeeinrichtungen		
Stationäre Pflegeeinrichtungen		
Begegnungsstätten für ältere Menschen		
Jugendzentren		
Kindertageseinrichtungen		
Beratungs- und Serviceeinrichtungen der Familienförderung, und der Jugendämter		
Einrichtungen für Obdach- und Wohnungslose		
Hausärztliche Versorgung		
Krankenhäuser		
Sportstätten		
Naherholung		
Friedhöfe		

Quelle: eigene Darstellung

>30 km) ohne Anspruch auf Kostenerstattung durch die öffentliche Hand (z. B. keine Erstattung von Fahrgeld für Schüler der Sekundarstufe II) de facto zu einer Verlagerung von öffentlichen Kosten (Schulstandorte) auf Private (Mobilität).

- Methodische Kennzeichen einer Infrastrukturplanung für soziale Infrastrukturen sind daher:

- o Erreichbarkeitsmodellierungen,
- o Abschätzungen von Kosten an Einzelstandorten in Abhängigkeit zu deren Auslastung,
- o Suche nach Alternativkonzepten für Einzelstandorte (Kooperationen zwischen Standorten, Kooperationen mit anderen sozialen Infrastrukturen vor Ort, Außenstellen-Lösungen),
- o Suche nach Mobilitätslösungen (Verbesserungen der Erreichbarkeitsinfrastrukturen, mobile Einrichtungen, Tele-Lösungen, Internatslösungen).
- Die Einzugsbereiche sozialer Infrastrukturen bedingen in vielen Fällen eine interkommunale Abstimmung (z. B. auf Ebene eines Amtes, Kreises oder Planungsraums). Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit einer Anpassungsplanung bei Nachfragerückgängen. Werden Standorte geschlossen, vergrößern sich die Einzugsbereiche des Einrichtungsbestandes tendenziell. Der Bedarf einer interkommunalen Abstimmung von Standortplanungen ist bei den sozialen Infrastrukturen und den Erreichbarkeitsinfrastrukturen deutlich höher als bei den technischen Infrastrukturen. Bei den sozialen Infrastrukturen steigt der Abstimmungsbedarf (und damit der Mehrwert einer Planung auf übergemeindlicher Ebene) mit der Größe der Einzugsbereiche. In Bundesländern mit vergleichsweise großen Gemeinden überschreiten z. B. die Einzugsbereiche von Kindertagesstätten nur selten die Gemeindegrenzen, während Fragen der Erreichbarkeit von weiterführenden Schulen, Haus- und Fachärzten, Krankenhäusern oder Beratungsstellen fast immer überkommunal zu betrachten sind.
- Der Anteil der Einrichtungen mit einer öffentlichen Finanzierung liegt bei den sozialen Infrastrukturen – im Vergleich zu den technischen Infrastrukturen – relativ hoch. Dies gilt – trotz einer Reihe von privaten Trägern – vor allem für soziale Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Kindertagesstätten, Schulen, Jugendzentren). Deutlich komplizierter stellt sich die Finanzierung in den Bereichen „Gesundheit“ und „Pflege“ dar. Hier spielen einerseits private Anbieter, andererseits die sozialen Sicherungssysteme eine wichtige Rolle. Bei der Auswahl (sozialer) Infrastrukturen für eine regionale Anpassungsplanung sind daher die entsprechenden öffentlichen und privaten Akteure mit in den Prozess einzubinden.

6.2.2 Technische Infrastruktur

- Im Vergleich zur sozialen Infrastruktur gestaltet sich die Suche nach Ansatzpunkten für eine demographisch bedingte Anpassungsplanung bei technischen Infrastrukturen aus den o.g. Gründen deutlich schwieriger. So haben die „Netzinfrastrukturen mit physischer Verbindung zum Nutzer“ das Problem, dass ihr (kostenrelevanter) Umfang eigentlich nur zu zwei Zeitpunkten verringert werden kann:
 - o Vor dem Bau (damit rücken die Themenfelder „kommunale Baulandausweisungen“ und „regionale Siedlungsentwicklung“ auf die Tagesordnung)
 - o Bei ihrem Rückbau
- Die Bereiche „kommunale Baulandausweisungen“ und „regionale Siedlungsentwicklung“ sind wichtige Themen für die Frage öffentlicher und privater Folgekosten. Der Schwerpunkt liegt dabei jedoch auf der Maßstabsebene der einzelnen Kommune. Über interkommunale Versorgungsnetze sowie die Auswirkungen von Bautätigkeiten auf den Verkehr bestehen aber auch gewisse interkommunale Abstimmungsbedarfe. Dabei zeigt die Erfahrung, dass der Bereich „Baulandentwicklung“ zu den schwierigsten und konfliktträchtigsten Themenfeldern interkommunaler und regionaler Kooperationen zählt.
- Im Bereich des Stadtbbaus zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass sich häufig bei der Frage, welche Gebäudekomplexe und Straßenabschnitte um- oder rückgebaut werden sollen, eine „Infrastrukturkosten-Logik“ und eine „immobilienwirtschaftliche Logik“ mit unterschiedlichen Zielgrößen gegenüberstehen.
- Stadtbau ist in aller Regel ein Thema auf der Ebene jeder einzelnen Kommune. Die interkommunalen oder regionalen Abstimmungsbedarfe bzw. der Mehrwert einer Behandlung im Rahmen eines Planungsprozesses auf Ebene von Ämtern, Kreisen oder Planungsräumen ist eher gering.
- An der Finanzierung vieler technischer Infrastrukturnetze sind die öffentlichen Hände nicht oder nur anteilig beteiligt. In vielen Fällen (Trinkwasser, Gas, Strom, Telekommunikation, Fernwärme) tragen die Bürger die Hauptlast steigender Pro-Kopf-Kosten über ihre Tarifzahlungen („zweite und dritte Miete“). Die öffentliche Hand trägt vor allem die Betriebs-, Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und Erneuerungskosten im Bereich der Straßen. Realisierte Handlungsansätze für eine „Anpassungsplanung“ im Bereich der technischen Infrastruktur finden sich daher

vor allem in Form einer Priorisierung von Instandsetzungs- und Erhaltungsmaßnahmen im übergeordneten Straßennetz (dieses zählt nach Tabelle 1 aber zur Gruppe der „Erreichbarkeitsinfrastrukturen“).

- Die Summe der vorstehend genannten Eigenschaften technischer Infrastrukturen (geringe Anpassungsfähigkeit, nur wenige Ansatzpunkte für eine Anpassungsplanung, im Vergleich zur sozialen und Erreichbarkeitsinfrastruktur geringer Anteil der Kommunen und Kreise an der Finanzierung) hat dazu geführt, dass sich die Modellregionen des MORO auf die soziale Infrastruktur konzentriert haben. Dies ist verständlich, löst aber die im Bereich der technischen Infrastruktur anstehenden Kostenprobleme nicht.
- Methodische Kennzeichen einer Infrastrukturplanung für technische Infrastrukturen müssten dabei sein:
 - o Vergleichende Aufwandsabschätzungen für unterschiedliche Siedlungsstrukturtypen,
 - o Vergleich der Kosten unterschiedlicher Anpassungsoptionen für einzelne Siedlungsstrukturtypen (ausgehend vom Bestand der Infrastruktur),
 - o Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen des Umstiegs von zentralen auf dezentrale Ver- und Entsorgungssysteme in schrumpfenden Teilräumen,
 - o Räumliche Differenzierung von Erschließungs-, Ver- und Versorgungsstandards.

6.2.3 Erreichbarkeitsinfrastrukturen

- Die Erreichbarkeitsinfrastrukturen (ÖPNV und übergeordnetes Straßennetz) stehen in einem engen Zusammenhang mit den beiden anderen Infrastrukturgruppen.
 - o Sie definieren maßgeblich die Erreichbarkeit der sozialen Infrastrukturen und beeinflussen damit die Wahrnehmung der Versorgungsqualität in einer Region.
 - o Sie verknüpfen die Anpassungsplanung unterschiedlicher sozialer Infrastrukturen untereinander („Der Bus fährt nicht nur zur Schule, sondern auch zum Ärztehaus, zum Pflegeheim, zur Kita, ...“) und zwingen zu einer Abstimmung und Konzentration auf gut erschlossene Standorte.
 - o ÖPNV und übergeordnetes Straßennetz stehen in einem baulich-betrieblichen Zusammenhang mit dem Erschließungsstraßennetz und den darin enthaltenen technischen Infrastrukturen.

- Trotz dieser engen Abhängigkeiten stellen die Erreichbarkeitsinfrastrukturen aber auch für sich genommen Systeme mit eigener „Logik“ dar. Anpassungserfordernisse können somit sowohl aus den Erreichbarkeitsinfrastrukturen selbst (z. B. einer Veränderung der Fahrgaststrukturen im ÖPNV aufgrund zunehmender Motorisierung, veränderter Altersstrukturen und steigender Energiepreise) als auch aus Veränderungen der Standortstruktur bei den sozialen Infrastrukturen herrühren. So zeigen Modellrechnungen, dass z. B. im Bereich des Schülerverkehrs aufgrund von Standortschließungen die weniger werdenden Schüler deutlich weitere Wege zurücklegen müssen und somit die Transportleistung im ÖPNV (Personenkilometer) kaum sinkt, wohl aber die Fahrgastzahlen.
- Um den „System- und Finanzierungslogiken“ der Erreichbarkeitsinfrastrukturen Rechnung zu tragen, kann es daher notwendig sein, diese Infrastrukturen (ÖPNV und übergeordnetes Straßennetz) als eigenes Handlungsfeld im Rahmen einer Daseinsvorsorgeplanung zu definieren und zu behandeln. Wichtig ist dabei eine gute Abgrenzung bzw. Verknüpfung mit den bestehenden Fachplanungsverfahren (Nahverkehrsplanung, Straßenausbauplanung, Straßenerhaltungsplanung).

7 Bestandsaufnahme und Datenmanagement

Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung benötigt umfangreiche Daten. Da in der Regel in einer Region kein zentrales Infrastrukturkataster betrieben wird, das den Datenbedarf einer Daseinsvorsorgeplanung befriedigen könnte, müssen im Verlauf der Planung zuerst die benötigten Daten über die Infrastrukturen, ihre Auslastung und Kosten erhoben und zusammengetragen werden, bevor aufwendigere Analysen starten können. Der Erfolg einer regionalen Daseinsvorsorgeplanung ist somit sehr wesentlich von der Organisation des Datenmanagements abhängig.

Für ein effizientes Datenmanagement sind folgende Schritte relevant:

- Datenplanung (Welche Daten brauchen wir?)
- Datenerhebung (Welche Daten bekommen wir von wem?)
- Datenverwaltung (Wo und wie verwalten wir die Daten?)
- Datenauswertung und -aufbereitung

7.1 Datenplanung

Die Frage „Welche Daten brauchen wir?“ ist für jeden einzelnen Infrastrukturbereich zu beantworten. Sie ist unmittelbar verknüpft mit der jeweiligen inhaltlichen Kernfrage des betreffenden Infrastrukturbereichs:

- Was ist unser Problem in diesem Infrastrukturbereich (heute und zukünftig)?
- Wo vermuten wir ein Problem (heute oder in der Zukunft)?
- In welcher Richtung erwarten wir Lösungsmöglichkeiten? (Meint: Welche möglichen Lösungspfade sollten im Rahmen der Daseinsvorsorgeplanung einmal genauer untersucht werden?)

Diese Fragen überlappen sich größtenteils mit den Fragen, die sich eine Region bei der Auswahl der Infrastrukturbereiche, die sie im Rahmen einer Daseinsvorsorgeplanung behandeln möchte, stellen muss (Kapitel 6) oder schließen sich an diese an. Dabei wird sich i.d.R. herausstellen, dass die Fragestellungen und Datenbedarfe in einigen Infrastrukturbereichen bereits zu Beginn des Prozesses der Daseinsvorsorgeplanung deutlich erkennbar sind. Bei anderen Infrastrukturbereichen lässt sich zwar ein Problem umreißen, das genaue Vorgehen der Analyse und des

Datenbedarfs ist jedoch noch eher unklar. In diesem Fall muss die Datenbereitstellung nach der Entwicklung des Bedarfs im Laufe des Prozesses erfolgen.

Betrachtet man die Datenanforderungen der unterschiedlichen Infrastrukturbereiche im Zusammenhang, so zeigt sich, dass bestimmte Daten für mehrere (oder gar alle) Infrastrukturbereiche benötigt werden, während andere Daten ausschließlich der Deckung eines spezifischen Informationsbedarfs dienen und nur für einzelne Infrastrukturen eine Rolle spielen.

Daten für mehrere (oder alle) Infrastrukturbereiche:

- Bevölkerungsprognose (möglichst kleinräumig), vgl. Kapitel 8
- Daten zu den Erreichbarkeitsverhältnissen in der Region (Straße, ÖPNV), vgl. Kapitel 9
- GIS-Grundlagedaten zur Gemeinde- und Siedlungsstruktur, vgl. Kapitel 9 bzw. Abschnitt 7.3 in diesem Kapitel

Daten für spezifische Infrastrukturbereiche:

- Standorte der Einrichtungen (soziale Infrastruktur)
- Lage der Netze und der zentralen Anlagen (technische Infrastruktur)
- Angebotsformen in den Einrichtungen (soziale Infrastruktur)
- Aktuelle Daten zur Auslastung der Einrichtungen (soziale Infrastruktur) bzw. für Netzabschnitte und zentrale Anlagen (technische Infrastruktur)
- Aktuelle Daten zum Zustand der Einrichtungen (soziale Infrastruktur) bzw. über Netzabschnitte und zentrale Anlagen (technische Infrastruktur) (ggf. mit anstehendem Investitionsbedarf)
- Daten zur Kostenstruktur der Einrichtungen, für Netze und zentrale Anlagen (Betriebskosten, Personalkosten, Sachkosten, Beförderungskosten, etc.; jeweils mit Zuordnung zu den entsprechenden Kostenträgern)

Aufgrund ihrer herausgehobenen Bedeutung ist den universell einzusetzenden Daten ein eigenes Kapitel gewidmet. Die folgende Liste dokumentiert exemplarisch die spezifischen Datenanforderungen für den Infrastrukturbereich „Schule“.

Datenanforderungen für die Erfassung der Angebotsstruktur (Status Quo) im Bereich „Schule“

Für jede Schule sind die folgenden Daten zu erfassen:

- Identifikationsnummer (frei, aber eindeutig zu vergeben)
- Lage
- Räumliche Lage, d.h. Darstellung als georeferenziertes Punktobjekt in einem Layer des verwendeten Geoinformationssystems (GIS)
- Name der Schule
- Postalische Adresse (Straße, PLZ, Ort)
- Träger
- Angebot
 - o Schulform
 - o Jahrgangsstufenbereich
 - o Prinzipielle Zügigkeit der Schule (Anzahl der in jeder Jahrgangsstufe angestrebten Parallelklassen)
 - o Innerhalb der nächsten zwei Jahre geplante Anpassung der Zügigkeit der Schule
 - o Besonderheiten der Schule (z. B. Ausrichtung, Fächerkanon, offene/gebundene Ganztagschule, Nutzung der Modellprojekte/Förderprogramme des Landes, Kooperationen mit anderen Schulen/Institutionen)
- Frequentierung
 - o Anzahl der Klassen (im aktuellen Schuljahr), differenziert nach Jahrgangsstufen
 - o Anzahl der Schüler (im aktuellen Schuljahr), differenziert nach Jahrgangsstufen
 - o Anzahl der jahrgangsstufenübergreifenden Klassen (im aktuellen Schuljahr)
 - o Anzahl der Schüler in jahrgangsstufenübergreifenden Klassen (im aktuellen Schuljahr)
 - o Einzugsbereich (Namen der Gemeinden bzw. Orts-/Stadtteile, aus denen die Schüler kommen)
- Gebäude (in qm)
 - o Netto-Nutzfläche (ohne Außenflächen)
 - x Fläche der Klassenräume
 - x Fläche der Fachklassenräume
 - x Fläche der Nebenräume
 - o Anzahl der Klassenräume
 - o Baujahr des Gebäudes
- o Jahr der letzten grundlegenden Modernisierung des Gebäudes (sofern zutreffend)
- o Grobeinschätzung des baulichen Zustandes
 - x „gut“ (keine Beanstandungen)
 - x „mittel“ (kleinere Mängel)
 - x „schlecht“ (erhebliche Mängel)
- o Gebäudebesitz: Ist die Gebäude(einheit) durch den Träger angemietet oder im Besitz des Trägers?
- o Errichtung des Gebäudes
 - x Baujahr
 - x Falls noch bekannt: Baukosten (in EUR)
- o Grundlegende Modernisierung/Instandsetzung
 - x Jahr der letzten grundlegenden Modernisierung des Gebäudes (sofern zutreffend)
 - x Falls noch bekannt: Kosten der Maßnahme (in EUR)
- Kostenstruktur
 - o Anzahl der Vollstellen für Lehrpersonal (geteilte Stellen entsprechend in anteilige Vollstellen umgerechnet)
 - o Personalausstattung für Verwaltung und Hausmeisterdienste (ohne Lehrkräfte)
 - x Anzahl der Vollstellen (geteilte Stellen entsprechend in anteilige Vollstellen umgerechnet)
 - x Gesamtkosten in Kosten in EUR pro Jahr
 - o Betriebskosten in EUR pro qm Netto-Nutzfläche und Jahr (Heizung, Reinigung, Wasser/Abwasser, Gas- und Strombezug sowie ggf. Abgaben und Versicherungen, nicht: Reparaturen sowie Instandhaltungs- oder Modernisierungsmaßnahmen)
 - o Verwaltungskosten pro Einrichtung in EUR pro Jahr (z. B. Telefon, Büromaterial, nicht: Personalkosten)
 - o Kosten für Lehr- und Lernmittel (inkl. Verbrauchsmittel wie Kopierkosten und Bastelmaterial, ...) in EUR pro Jahr
 - o Kosten der laufenden Gebäude- und Grundstücksunterhaltung in EUR pro Jahr
 - o Gibt es einen durch den Schulträger selbst organisierten Schülerverkehr?

Für die Region insgesamt sind die folgenden Daten zu erfassen:

- Durchschnittskosten für Lehrkräfte pro Personalstelle (Vollzeit), Arbeitgeberbrutto inkl. Kosten für Weiterbildung, in EUR pro Jahr, differenziert nach Schulform

Die genaue Ausgestaltung der Datenanforderungslisten für die untersuchten Infrastrukturen sollte in jedem Fall mit allen Institutionen und Personen abgestimmt werden, die arbeitsteilig an der Datenerfassung beteiligt sind und die später für die Datenauswertung verantwortlich sind.

7.2 Datenerhebung

Die im Zuge der Datenplanung festgelegten Datenanforderungen sind im nächsten Schritt der Bestandsaufnahme gegenüber den erhebenden Stellen und den Daten liefernden Stellen zu kommunizieren. Erst nach erfolgter Absprache und der genauen Klärung der spezifischen Datenanforderungen sollte die eigentliche Datenerhebung und -sammlung erfolgen. Die Arbeitserfahrungen im MORO zeigen, dass mit der Datenerhebung so früh wie möglich begonnen werden sollte. Bei einer arbeitsteiligen Datenerfassung und der Beteiligung einer großen Zahl von potenziellen Datenlieferanten, die z. T. nicht oder nur am Rande in den Prozess der Daseinsvorsorgeplanung eingebunden sind, dauert der Datenerhebungsprozess fast immer länger als zunächst veranschlagt. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass die Diskussion in den thematischen Arbeitsgruppe immer wieder durch eine unzureichende Datenbasis und einen unterschiedlichen Informationsstand der Beteiligten unterbrochen wird. Das zwischenzeitliche „Warten“ auf Datenmaterial verlängert zudem den Dialogprozess mit dem Risiko, das Engagement der Akteure und die nötige personelle Kontinuität zu verlieren. Der Teil der Datenerhebung, der nicht vom Verlauf der Diskussion in den Arbeitsgruppen abhängig ist, sollte vorliegen, bevor der regionale Dialogprozess in die Phase der Entwicklung alternativer Entwicklungsszenarien und entsprechender Anpassungsstrategien für die betrachteten Infrastrukturbereiche einsteigt. Zudem ist zu empfehlen, einen Koordinator für die Erhebung und Beschaffung der Daten zu benennen.

7.3 Datenverwaltung

Grundsätzlich ist es sinnvoll, die Daten nach Möglichkeit an einem Ort konzentriert vorzuhalten. Dies kann eine Dienststelle sein oder ein mit den Modellrechnungen beauftragtes Planungsbüro.

Aufgrund des Raumbezugs der zusammengetragenen Daten geht an der Nutzung eines Geoinformationssystems (GIS) kein Weg vorbei. So lassen sich die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bzw. die Netzabschnitte und zentralen Anlagen der technischen Infrastruktur

leicht verorten und in Karten darstellen. Diese Punkt-, Linien- oder Flächenobjekte sollten durch die Vergabe von Identifikationsnummern auf eine leicht nachvollziehbare Art und Weise mit den weitergehenden beschreibenden Sachdaten (z. B. Angebotsformen, Auslastung, Nutzerzahlen und Kostenstrukturen der Einrichtungen) verknüpft werden. Dabei müssen nicht alle Daten im eigentlichen GIS-System vorgehalten werden. Vielmehr kann es sinnvoll sein, die beschreibenden Daten in anderen, leichter nutzbaren und für (nicht primäre raumbezogene) Auswertungen flexibleren Anwendungsprogrammen (z. B. Datenbanken – wie Microsoft Access, Oracle – oder Tabellenkalkulationsprogrammen, wie Excel) vorzuhalten und das GIS-System fast ausschließlich für eine Visualisierung der Ergebnisse zu nutzen. Kommen unterschiedliche Softwarelösungen in Frage, sind allerdings die Verknüpfungsschnittstellen zwischen den unterschiedlichen Daten präzise zu definieren.

Ähnlich stellt sich die Situation für universell einsetzbare Daten ohne spezifische Zuordnung zu einem Infrastrukturbereich dar. So sollte vor Beginn der Erarbeitung einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose (Kapitel 8) bzw. einer Erreichbarkeitsanalyse (Kapitel 9) ein gemeinsamer Raumbezug für diese Daten festgelegt werden. Liegen Daten aus dem ATKIS (Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem) vor, sollte in jedem Fall geprüft werden, ob diese nicht als raumstrukturelle Grundlagenreferenz für die Datenverwaltung genutzt werden können. Die Vorhaltung und Pflege der Daten nach Abschluss des Prozesses der Daseinsvorsorgeplanung wird so erleichtert. Alternativ kann – wenn ein entsprechender räumlicher Detaillierungsgrad gewünscht wird – mit Rasterflächen gearbeitet werden (vgl. entsprechende Beispiele in Kapitel 8). Die Entscheidung über den einheitlichen Raumbezug kann nicht ohne einige Vorüberlegungen zum räumlichen Detaillierungsgrad der Analysen und Szenarien getroffen werden. Wird z. B. den Erreichbarkeitsanalysen (Kapitel 9) eine wichtige Bedeutung zugeschrieben, sollte ein Detaillierungsniveau deutlich unterhalb der Gemeindegrenze gewählt werden. Dies gilt vor allem, wenn die ÖPNV-Erreichbarkeit eine zentrale Rolle spielt. Im Zweifelsfall sollte lieber ein kleinteiligeres Niveau gewählt werden, das je nach Anwendungskontext zu größeren Niveaus zusammengefasst werden kann („Zusammenfassen ist immer leicht als aufteilen“).

Die Auswertung der Daten ist der zentrale Gegenstand der Kapitel 9 bis 11, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

8 Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung

8.1 Grundidee und Zielsetzung einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung

Der Bedarf an Anpassungsstrategien für Angebote der Daseinsvorsorge ergibt sich vor allem aus der demographischen Entwicklung. Sinnvolle und tragfähige Anpassungsstrategien bedürfen daher einer Analyse der demographischen Entwicklung und einer Abschätzung der zukünftigen Nachfrage. Diese demographischen Untersuchungen sind präzise auf einzelne Infrastrukturangebote auszurichten. Im Falle sozialer Infrastrukturen ist auch die Erreichbarkeit der Einrichtungen in die Betrachtung einzubeziehen. Dies wiederum bedingt den Bedarf an kleinräumigen Bevölkerungsdaten (möglichst differenziert nach Altersgruppen) für den heutigen Status Quo, wichtiger aber noch: für die Zukunft.

Derartig detaillierte Prognosen sind – aus gutem Grund – nur in Ausnahmefällen verfügbar. Die statischen Landesämter unterschreiten bei ihren jeweiligen Bevölkerungsprognosen selten das räumliche Auslösungsniveau der Landkreise oder gar der Ämter. Der Grund ist einfach: Je kleiner die räumliche Einheit, desto größer ist die Gefahr von Prognosefehlern. Bei der hohen politischen Bedeutung prognostizierter Einwohnerzahlen werden daher von amtlicher Seite keine Einzeldaten veröffentlicht, denen nicht ein Mindestmaß an statistischer Prognosesicherheit anhaftet. So statistisch-methodisch redlich diese Beschränkung ist, so wenig hilfreich ist sie für die kommunalen und regionalen Planungspraktiker, die für ihre anstehenden Standortentscheidungen Grundlagendaten benötigen.

Als Arbeitsgrundlage für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung wird daher eine „kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung“ vorgeschlagen. Die Wortwahl macht bereits deutlich, dass es sich dabei nicht um eine Prognose mit der aus Bundes- oder Landesprognosen gewohnten Verlässlichkeit der ausgewiesenen Einzelwerte handelt. Vielmehr ist es das Ziel der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung, eine zukünftige räumliche und altersstrukturelle Bevölkerungsverteilung zu schätzen, die in ihrem Gesamtbild der wahrscheinlichen kleinräumlichen Verteilung besser entspricht als eine flächendeckende Anwendung der vorliegenden Kreis- oder Ämterprognosen auf das gesamte Kreis- bzw. Amtsgebiet. Jeder Einzelwert der Vorausschätzung (also die Anzahl der Einwohner in einer bestimmten Altersgruppe an einem bestimmten Standort zu einem bestimmten Zeitpunkt) stellt dabei – jeweils für sich betrachtet – nur

einen statistischen Erwartungswert mit geringer prognostischer Zuverlässigkeit dar. Die Aufsummierung von Einzelwerten (z. B. im Einzugsbereich einer Schule) führt jedoch zu prognostisch zuverlässigeren Ergebnissen als die bereits erwähnte „Alternative“ der Anwendung einer maximal gemeindeschaffen Landesprognose auf alle Teile des jeweiligen Kreises oder Amtes.

Die Notwendigkeit einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung ist vor allem vom angestrebten Grad der Genauigkeit und Detaillierung der regionalen Daseinsvorsorgeplanung abhängig. Aufgrund des zeitlichen Vorlaufs für die Erarbeitung einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung sollte frühzeitig geprüft werden, welche Infrastruktur untersucht werden soll und welche Datenanforderungen aus dieser Auswahlentscheidung abzuleiten sind. Von diesen Festlegungen hängt es ab, wie kleinteilig die Bevölkerungsvorausschätzung ausfallen muss.

8.2 Notwendige Maßstäblichkeit

Je nach Auswahl der Infrastrukturen und dem geplanten Grad der Detaillierung im Rahmen der Anpassungsplanungen wird eine unterschiedliche Maßstäblichkeit der Bevölkerungsvorausschätzung benötigt. Sobald Fragen der Erreichbarkeit von Einrichtungen, aber auch die Auslastung von technischen Infrastrukturnetzen behandelt werden, ist unter „Kleinräumigkeit“ eine Raumeinteilung deutlich unterhalb des Gemeindeniveaus zu verstehen.

Im Rahmen des MORO wurde als Maßstab die Ebene von Baublöcken gewählt. Gemeint sind die von Straßen oder freier Landschaft umschlossenen Siedlungsbereiche (im städtischen Bereich würde man von „Wohnblocks“ sprechen). Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang die Anwendung eines Geoinformationssystems (GIS, vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 7). Als Grundlage zur Definition der Baublöcke dienten in den Modellregionen Baublockabgrenzungen des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS). Waren solche Daten nicht verfügbar, wurde mit Rasterzellen auf der Basis von topographischen Karten gearbeitet. Im MORO wurde dabei eine Rastergröße von 250x250 Metern gewählt. Hintergrund dieser Kleinteiligkeit war der Wunsch, Aussagen zur Erreichbarkeit von Einrichtungen (z. B. Schulen) mit Hilfe des ÖPNV zu generieren. Für diesen Anwendungsfall sind Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung in den Einzugsbereichen der Haltestellen notwendig.

8.3 Zweischrittiges Verfahren

Vor dem Hintergrund der MORO-Erfahrungen wird ein zweistufiges Verfahren für die Erarbeitung einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung vorgeschlagen. Je nach Anwendungserfordernis kann von diesem Verfahren natürlich auch abgewichen werden. Das vorgeschlagene Verfahren gliedert sich in

- eine Vorausschätzung auf Gemeindeebene unter Anwendung eines Bevölkerungsmodells (Schritt 1),
- eine Disaggregation dieser Gemeindedaten auf Siedlungsflächen innerhalb der Gemeinde (Schritt 2).

Schritt 1: Vorausschätzung auf Gemeindeebene

Aufgabenstellung der Vorausschätzung auf Gemeindeebene ist die Simulation der Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden, d. h. die Abbildung von Alterung, Geburten, Sterbefällen und Wanderungen. Dafür kann im Prinzip jedes etablierte Modell für Bevölkerungsprognosen zur Anwendung kommen. Herausforderung bei der Anwendung ist jedoch einerseits die Zielsetzung, in der Gesamtsumme über alle Gemeinden den Rahmendaten der jeweils gültigen Landesprognose zu entsprechen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich zwischen der kleinteiligen Bevölkerungsvorausschätzung und den Landesprognosen kein Widerspruch ergibt. Andererseits besteht die Herausforderung in der kleinräumigen Vorausschätzung der Bautätigkeit und den damit teilweise korrespondierenden Wanderungsbewegungen. Hierbei hat es sich als sinnvoll erwiesen, getroffene Annahmen in mehreren Abstimmungsschleifen einer eigenen regionalen Arbeitsgruppe zur Diskussion zu stellen und auf diese Weise zu einem koordinierten Annahmengebäude zu kommen.

Dies ist nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil für Aussagekraft und Tragfähigkeit einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung grundsätzlich das Wenn-Dann-Prinzip gilt. Dies bedeutet: Nur wenn alle getroffenen Annahmen (Geburten- und Sterberaten, Wanderungsbewegungen, etc.) eintreten, wird sich die Bevölkerung in den Gemeinden auch wie errechnet entwickeln. Da niemand auf der benötigten kleinräumigen Ebene alle diese Parameter für die Zukunft genau kennt, ist es für den weiteren Planungs- und Dialogprozess wichtig, dass die getroffenen Annahmen von allen Beteiligten mitgetragen werden.

Zudem muss den Beteiligten klar gemacht werden, wie die Aussagenqualität der gemeinsam

erarbeiteten Daten einzuschätzen ist und welche Genauigkeitsansprüche prinzipiell zulässig sind. So liegt – wie dargestellt – das Hauptziel in der Bereitstellung von Gemeindedaten zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung als Grundlage für weitergehende Modellrechnungen zur Bilanzierung von Angebot und Nachfrage von Infrastrukturen. Diese Rechnungen sind methodisch notwendigerweise zunächst auf einer sehr kleinräumigen Basis durchzuführen, werden dann aber zur Ableitung von Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen jedoch nur noch auf der gesicherten Ebene größerer Einheiten aggregiert dargestellt. Das Ziel der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung ist somit nicht die exakte Vorhersage der zukünftigen Bevölkerungszahl einzelner Gemeinden, es geht vielmehr um eine konsistente Vorausschätzung für alle Gebietskörperschaften der Region.

Im Rahmen des MORO wurde die Bevölkerungsvorausschätzung auf Gemeindeebene mit Hilfe eines Simulationsmodells des Büros Gertz Gutsche Rügenapp durchgeführt. Dieses Modell ist inzwischen in einer ganzen Reihe von Regionen in der oben beschriebenen dialogischen Form angewendet worden. Eine genauere Beschreibung des Modells und seiner Anwendung in den Modellregionen findet sich im MORO-Endbericht, der unter www.bbsr.bund.de zum Download angeboten wird.

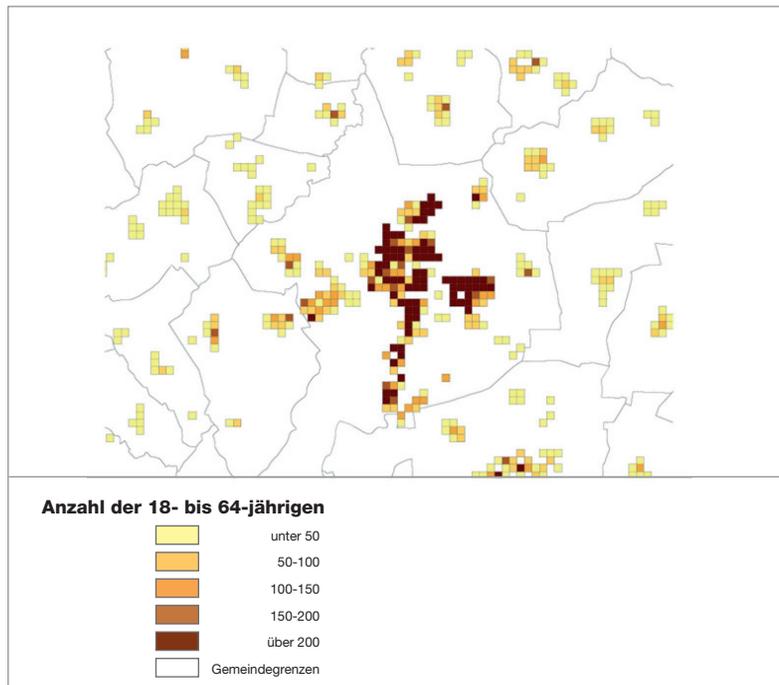
Schritt 2: Disaggregation der kleinräumigen Bevölkerungsverteilung innerhalb der Gemeinden

Wie bereits dargestellt, liegen die Einzugsbereiche von sozialen Einrichtungen und insbesondere von ÖPNV-Haltestellen in ihrer Maßstäblichkeit z. T. deutlich unter dem Gemeindeebene. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, für Modellrechnungen zu möglichen Anpassungsstrategien mit kleinteiligen Siedlungsflächen zu arbeiten. Auf die entsprechenden in Frage kommenden Datenansätze (ATKIS, Raster) wurde bereits hingewiesen.

Eine direkte Bevölkerungssimulation auf der Ebene kleiner Siedlungsflächen bzw. Baublöcke ist kaum möglich, würde doch die Zahl der Annahmen (vor allem zu den Wanderungsbewegungen) ins Unermessliche steigen und die Aufnahmefähigkeit der zu beteiligenden Akteure deutlich überfordern. Zudem wäre die Linie zur „Scheingenauigkeit“ deutlich überschritten.

Aus diesem Grunde hat es sich bewährt, die im ersten Schritt auf Ebene der Gemeinden ermittelten Bevölkerungsdaten im Prognosezeitraum auf die einzelnen Siedlungsflächen innerhalb der Gemeinde zu disaggregieren. Dabei soll-

Abbildung 4
Geschätzte Anzahl der 18- bis 64-jährigen in den 250-m-Rasterzellen – Ausschnitt Neubrandenburg und Umland (Modellregion Mecklenburgische Seenplatte)



Quelle: eigene Darstellung

te die unterschiedlichen Siedlungsdichte der betrachteten Flächen (in einem Mehrfamilienhausgebiet wohnen mehr Menschen pro Hektar als in einem Einfamilienhausgebiet) beachtet werden. Die einzelnen Baublöcke sollten daher zunächst Siedlungsstrukturtypen zugewiesen werden, die in einem zweiten Schritt dann mit mittleren Wohndichten belegt werden. Aus der Kombination der Parameter

- Größe der Siedlungsflächen,
- Siedlungsstrukturtyp,
- Mittlere Wohndichte im diesem Siedlungsstrukturtyp

lässt sich jedem bebauten Baublock innerhalb eines Gemeindegebietes ein Anteilfaktor (Anteil dieser Siedlungsfläche an der Einwohnerzahl der Gesamtgemeinde) zuordnen. Dazu werden die genannten Parameter jeder Einzelfläche (bzw. jedes Baublöcke) der Summe aller Baublöcke innerhalb der Gemeinde gegenübergestellt.

Entsprechende Verfahren sind in der Vergangenheit in mehreren Forschungs- und Modellprojekten des BBR angewendet worden. In den entsprechenden Dokumentationen finden sich daher Hinweise zur effizienten Durchführung eines solchen Vorgehens sowie Kennwerte für die anzusetzenden Dichten:

- Siedentop, S.; Schiller, G.; Gutsche, J.-M.; Koziol, M.; Walther, J. (2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Ein Leitfadens

zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen. BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis. Bonn.

- Meinel, G.; Hecht, R.; Herold, R.; Schiller, G. (2008): Automatische Ableitung von stadtstrukturellen Grundlagen und Integration in einem Geographischen Informationssystem. Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Forschungen. Bonn.

Die genaue Abgrenzung zwischen den Schritten 1 und 2 ist dabei in einem gewissen Rahmen flexibel. Bei der Bevölkerungsschätzung auf Gemeindeneiveau in Schritt 1 führte eine uneinheitliche heutige Altersstruktur in den Gemeinden zu einer unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung im Prognosezeitraum. Bei der Disaggregation in Schritt 2 ist dies nicht der Fall, da hier nur die Siedlungsdichte als Verteilungsparameter verwendet wird. In größeren Städten kann es daher sinnvoll sein, die in Schritt 1 beschriebene Vorausschätzung für unterschiedliche Stadtteile getrennt durchzuführen (also diese quasi als getrennte Gemeinden zu behandeln). Insbesondere bei eingemeindeten Ortsteilen kann dies aufgrund der oft anderen Struktur sinnvoll sein. Voraussetzung ist jedoch, dass die jeweilige Gemeinde entsprechend differenzierte Einwohnerdaten für den Ist-Zustand vorlegen kann.

Ergebnis

Im Ergebnis der beiden Arbeitsschritte ist jedem Baublock bzw. jeder bebauten Rasterfläche eine geschätzte Bevölkerung, differenziert nach Alter zugeordnet. Mit Hilfe eines Geoinformationssystems sind die entsprechenden Ergebnisse gut darstellbar. Abbildung 4 zeigt dies anhand eines Beispiels für die Stadt Neubrandenburg und ihre Umlandgemeinden (Modellregion Mecklenburgische Seenplatte). In dem dargestellten Beispiel wurde mit Rasterzellen einer Größe von 250x250 Metern gearbeitet.

Die Veranschaulichung in der Abbildung macht das Grundanliegen der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung noch einmal deutlich. So sind die Einzelwerte jeder einzelnen Rasterzelle prognostisch wenig belastbar und entsprechend anfechtbar. Insgesamt ergibt sich aber ein Bild, das für Auswertungen zur Erreichbarkeit und voraussichtlichen Auslastung von Infrastrukturen mit Abstand besser geeignet ist als eine reine Anwendung der üblicherweise vorliegenden Prognosen der Landesämter auf Kreis- oder Amtsniveau.

9 Erreichbarkeitsmodellierung

9.1 Zielsetzung und Aufgabenstellung

Die Konzentration der Angebote im Zuge von Anpassungsstrategien wirft gerade in ländlich strukturierten Gebieten immer wieder die Frage auf, ob mit den verbleibenden Standorten eine angemessene Erreichbarkeit gewährleistet werden kann. Diese Frage ist zugleich mit einer hohen Kostenrelevanz verbunden, sowohl für die öffentliche Hand als auch für die privaten Nutzer. Detaillierte Erreichbarkeitsmodellierungen und -berechnungen können daher zu den Grundvoraussetzungen für alle Überlegungen zu Anpassungsstrategien im Bereich der sozialen Infrastrukturen gezählt werden.

Kern der meisten Modellbetrachtungen bei der Daseinsvorsorgeplanung ist eine räumliche Gegenüberstellung von Nachfrage und Angebot. Die Nachfrage nach sozialen Infrastrukturleistungen wie Bildung, Kinderbetreuung oder Pflege entsteht zunächst an den Wohnstandorten der Nachfrager. Grundlage für die Abbildung der räumlichen Verteilung der Nachfrage bildet die im vorigen Abschnitt hergeleitete kleinräumige Bevölkerungsverteilung. Über die jeweilige räumliche Lage können dieser Nachfrage die Angebote in den Einrichtungen (Schule, Kitas, Pflegeeinrichtungen) gegenüber gestellt werden. Diese Gegenüberstellung erfolgt in Form von Erreichbarkeitsmodellen, die den Gegenstand dieses Kapitels bilden. Ergebnis der Anwendung dieser Erreichbarkeitsmodelle sind Auswertungen zur Häufigkeit von Entfernungsaufwänden der Nutzer (z.B. „Wie viele Schüler haben es wie weit in die Schule?“) bzw. zu deren Zeitaufwand (z.B. „Welcher Anteil der Schüler braucht länger als eine Stunde in die Schule?“)

Beim Arbeiten mit alternativen Anpassungsszenarien für die Zukunft, z.B. für das Jahr 2020 (vgl. Kapitel 11), werden vor allem die Standortstrukturen der Einrichtungen verändert (Standorte geschlossen, zusammengelegt, umorganisiert, verschoben, etc.). Diese Veränderungen auf der Angebotsseite verändern jeweils die Ergebnisse der Erreichbarkeitsmodelle. Auf diese Weise können deren Ergebnisse für unterschiedliche Anpassungsszenarien verglichen werden (z.B. „In welchem Szenario haben wir den geringsten Anteil an Schülern mit Schulwegen über 60 Minuten?“). Zudem können Erreichbarkeitsaspekte und mit anderen Bewertungskriterien dieser Szenarien (wie z.B. Kostenabschätzungen, vgl. Kapitel 10) in Beziehung gesetzt werden.

9.2 Vor- und Nachteile unterschiedlicher Erreichbarkeitsmodelle

Die Erreichbarkeit von Einrichtungen durch die Nutzer, also die Zeit- oder Wegentfernung zwischen den Wohnstandorten und den Einrichtungen kann auf unterschiedliche Art gemessen werden. Jede dieser möglichen Messoptionen wird im Folgenden als ein „Erreichbarkeitsmodell“ bezeichnet.

Im Rahmen der Modellrechnungen des MORO wurde der Erreichbarkeitsaufwand der Nutzer mit Hilfe von drei Erreichbarkeitsmodellen bestimmt:

- Erreichbarkeitsmodell „Luftlinie“
- Erreichbarkeitsmodell „mit dem Auto“
- Erreichbarkeitsmodell „zu Fuß und mit dem ÖPNV“

Die Vor- und Nachteile dieser drei Modelle sollen im Folgenden kurz dargestellt werden. Neben diesen drei Modellen sind selbstverständlich auch weitere denkbar.

Als zufällig herausgegriffenes Beispiel zur Veranschaulichung der drei genannten Erreichbarkeitsmodelle dient im Folgenden eine Schule aus der Modellregion Havelland-Fläming, die Oberschule Elstal. Abbildung 5 zeigt die geografische Lage der Oberschule Elstal.

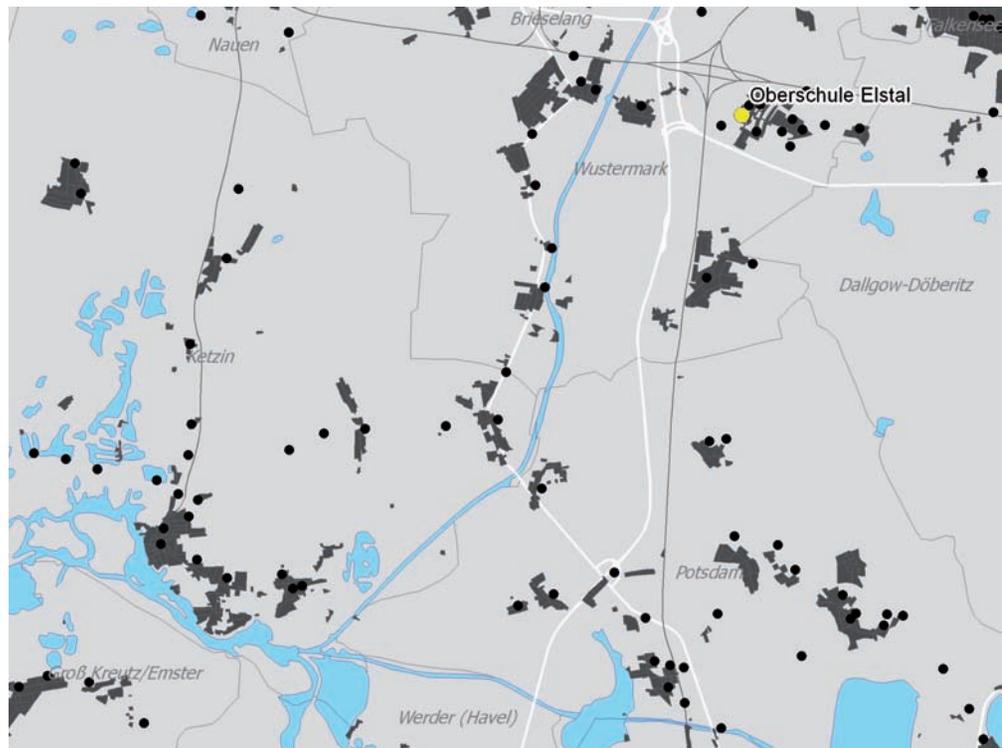
Das einfachste Erreichbarkeitsmodell nimmt die Luftlinienentfernung als Maßstab der Erreichbarkeit (Abbildung 6). Ein großer Vorteil dieses Modells besteht in der einfachen Berechenbarkeit, die zugleich eine geringe Fehlerwahrscheinlichkeit bedingt. Einen weiteren wesentlichen Vorteil bildet die Zeitstabilität. So kann davon ausgegangen werden, dass die heute gemessenen Erreichbarkeitsverhältnisse auch für die Zukunft gelten.

Deutlicher Nachteil dieses Erreichbarkeitsmodells ist die geringe Realitätsnähe. So bedingen natürliche Hindernisse, vor allem aber die Linieneinführungen des ÖPNV sowie die realen Straßenführungen, Abweichungen zwischen den Erreichbarkeitsrelationen mit dem Modell „Luftlinie“ und den beiden anderen, im Folgenden vorgestellten Erreichbarkeitsmodellen.

Ein deutlich realitätsnäheres Ergebnis liefert das Erreichbarkeitsmodell „mit dem Auto“ (Abbildung 7). Zudem kann eine für die Fragestellungen einer Anpassungsstrategie ausreichende Zeitstabilität unterstellt werden. Zwar werden die Erreichbarkeitsverhältnisse mit

Abbildung 5

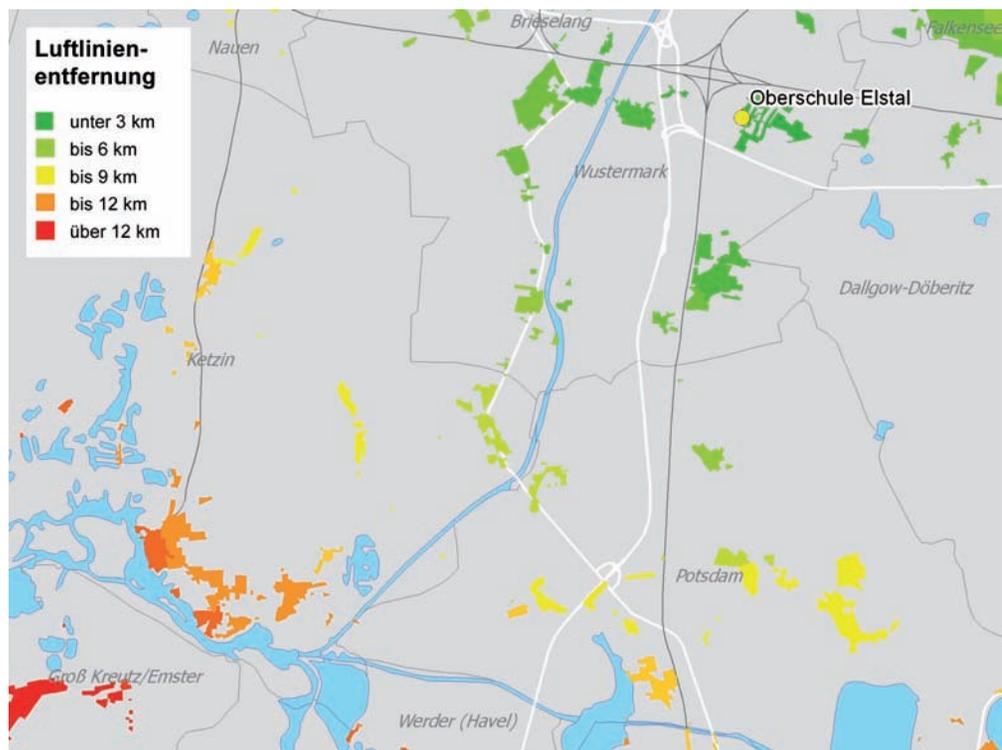
Aufgabe der Erreichbarkeitsmodellierung: Ermittlung der Erreichbarkeitswerte aller Siedlungsstruktureinheiten mit Wohnnutzung zu einem ausgewählten Ziel (hier: der Oberschule Elstal, Region Havelland-Fläming)



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 6

Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „Luftlinie“



Quelle: eigene Darstellung

dem Pkw aufgrund von Aus- und Neubauten im Straßennetz in den nächsten 10 bis 15 Jahren Veränderungen unterliegen. Im Vergleich zur entsprechenden Problematik beim Erreichbarkeitsmodell „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ ist diese Veränderung jedoch sehr gering.

Für die Ermittlung der Pkw-Reisezeiten können handelsübliche Routenplanungssysteme (z.B. Microsoft MapPoint) verwendet werden.

Als weiteres Beispiel für die Anwendung des Erreichbarkeitsmodells „mit dem Auto“ zeigt Abbildung 8 eine flächenhafte Anwendung der Modellergebnisse für eine gesamte Region, in diesem Fall der Region „Mecklenburgische Seenplatte“. Die Abbildung beschreibt den Zeitaufwand von jedem Wohnstandort zum nächsten, d.h. am besten mit dem Pkw erreichbaren Standort der Sekundarstufe II. Die Sekundarstufe II wird in der Mecklenburg-Vorpommern an Gymnasien und Gesamtschulen angeboten.

Das Auto kann jedoch nicht für alle Nachfrager als Standardverkehrsmittel unterstellt werden. Bei vielen wichtigen sozialen Infrastrukturen (z.B. Schulen) können die Nutzer kaum auf das Auto zurückgreifen. Sobald die Entfernung für einen Fußweg zu weit wird, ist der ÖPNV das eigentlich relevante Verkehrsmittel

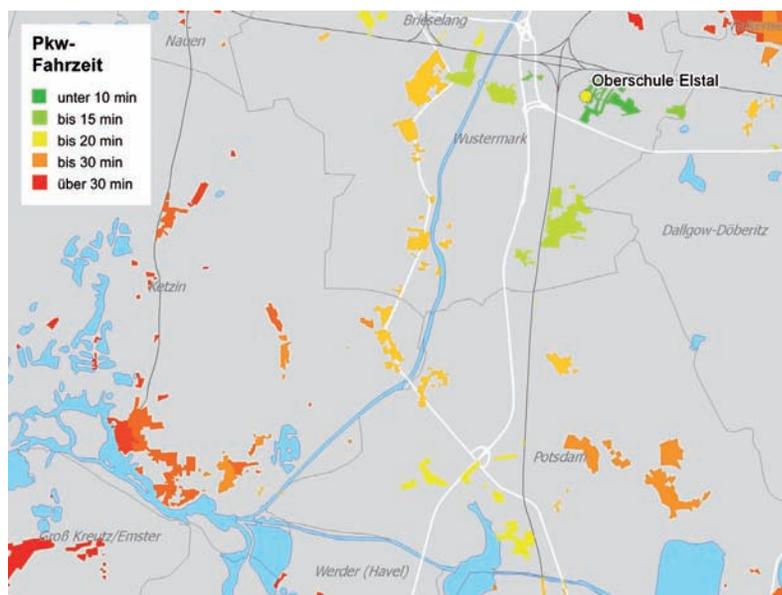
Diese Überlegung führt zu dem mit Abstand arbeitsaufwändigsten der drei Modelle: dem Erreichbarkeitsmodell „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ (Abbildung 9). Die Besonderheit des ÖPNV besteht darin, dass sich die Erreichbarkeit aus der Lage der Wohnstandorte zu den Haltestellen (schwarze Punkte in Abbildung 9) sowie aus der Bedienungshäufigkeit an diesen Haltestellen sowie den Linienverläufen und Umsteigemöglichkeiten der dort anzutreffenden Fahrangebote ergibt.

Für Berechnung der Reisezeiten zu Fuß und mit dem ÖPNV sind detaillierte Daten zum ÖPNV notwendig. So werden vor allem

- die georeferenzierte Lage der Haltestellen sowie
- die Fahrpläne der in der Region tätigen ÖPNV- und SPNV-Unternehmen in digitaler Form benötigt.

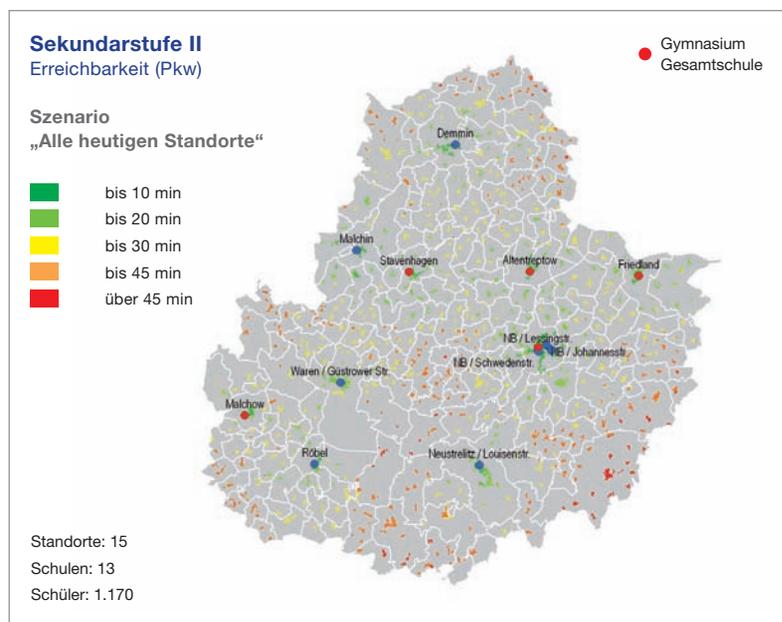
Bei der Fähigkeit zur Bereitstellung dieser Daten zeigen die ÖPNV-Unternehmen bzw. die ÖPNV-Aufgabenträger sehr große Unterschiede. Liegt die Region im Geltungsbereich eines gut etablierten Verkehrsverbundes mit Internet-Auskunftssystem, so liegen die entsprechenden Daten in aller Regel in gut strukturierter Form vor. Gut für die Weiterverarbeitung geeignet sind z.B. Daten im so genannten HAFAS-Format. Ist dies –

Abbildung 7
Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „mit dem Auto“



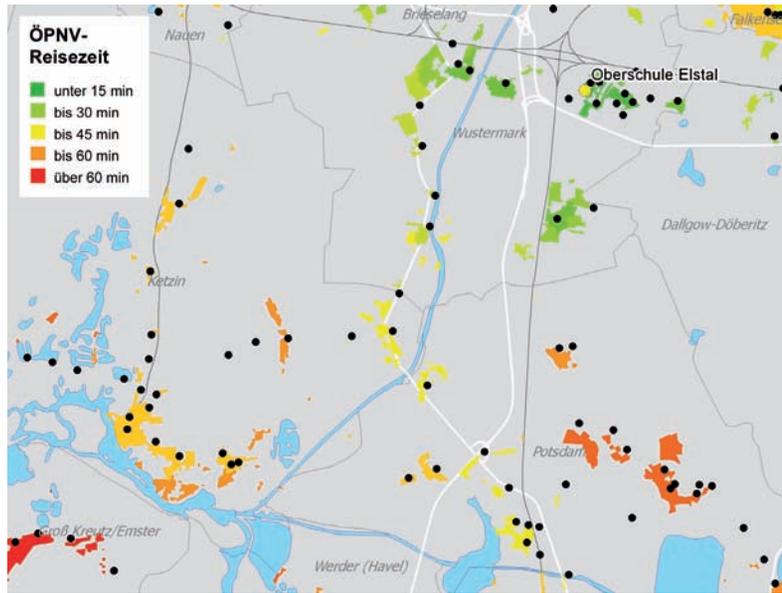
Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 8
Anwendung des Modells „mit dem Auto“ zur regionsweiten Beschreibung der Erreichbarkeit von Standorten der Sekundarstufe II in der Region Mecklenburgische Seenplatte



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 9
Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“



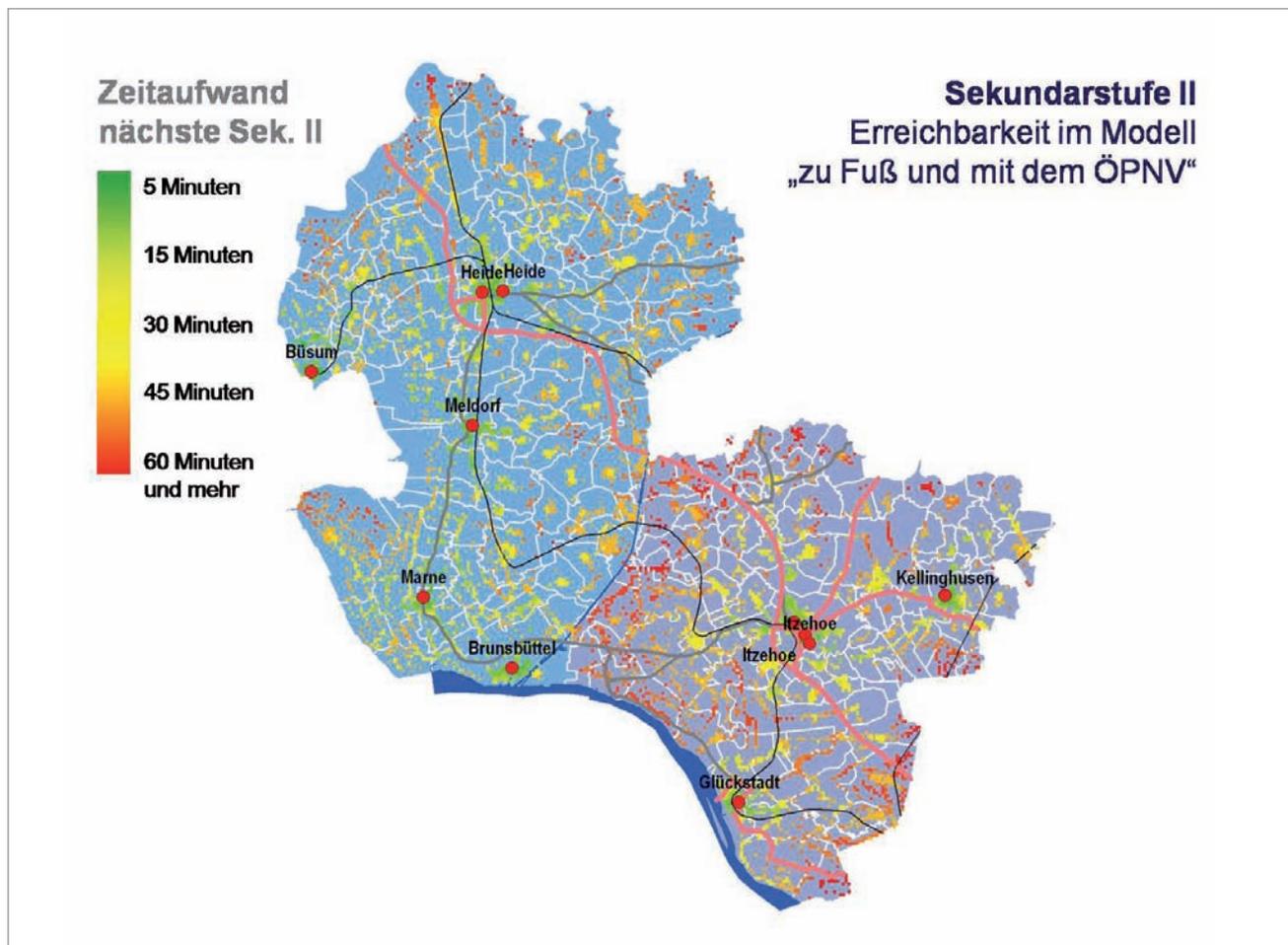
Quelle: eigene Darstellung

wie im ländlichen Raum nicht selten – hingegen nicht der Fall, so kann das Zusammentragen der entsprechenden Daten mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Diese gilt nicht zuletzt für den Fall, dass die Haltestellen nicht georeferenziert vorliegen und erst zum Zweck der Erreichbarkeitsanalyse erhoben werden müssen. (Aber auch hierzu lassen sich bei Kooperationsbereitschaft der Verkehrsunternehmen häufig pragmatische Erhebungsmethoden finden.)

Ergebnis des Erreichbarkeitsmodells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ sind ÖPNV-Reisezeiten. Diese unterstellen eine Wegekette, die z.B. aus den folgenden Elementen besteht:

- Weg zu Fuß von der Wohnung zur Starthaltestelle,
- erste Fahrt mit einer ÖPNV-Linie,
- ggf. Umstieg mit Wartezeit,
- ggf. zweite Fahrt mit einer ÖPNV-Linie,

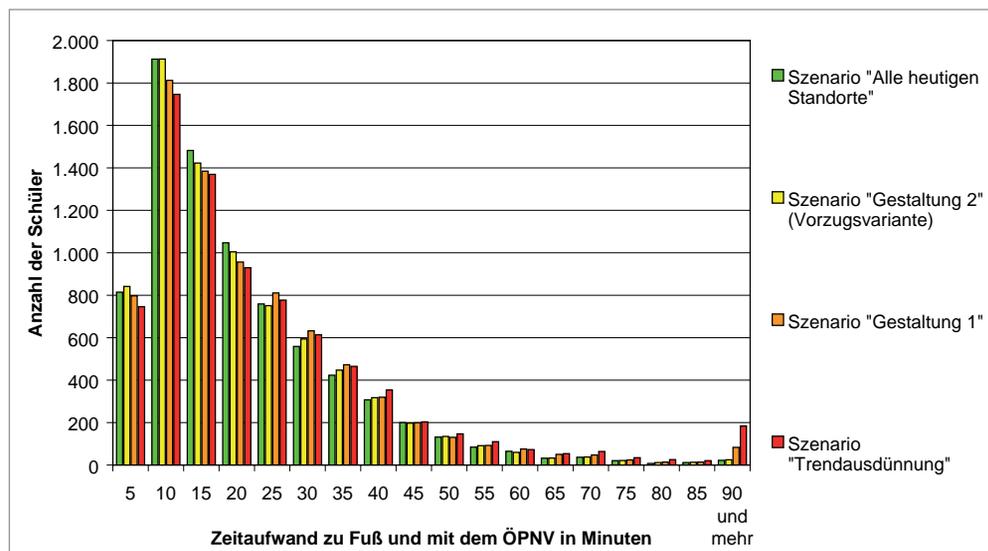
Abbildung 10
Anwendung des Modells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ zur regionsweiten Beschreibung der Erreichbarkeit von Standorten der Sekundarstufe II in den Landkreisen Dithmarschen und Steinburg (Schleswig-Holstein)



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 11

Beispiel für eine Erreichbarkeitsauswertung: Zeitaufwand der Schüler in unterschiedlichen Standort-szenarien. Das Szenario „Alle heutigen Standorte“ beinhaltet die meisten, das Szenario „Trendausdünnung“ die wenigsten erhaltenen Schulstandorte.



Quelle: eigene Darstellung

- ggf. zweiter Umstieg mit Wartezeit,
- ggf. dritte Fahrt mit einer ÖPNV-Linie,
- Weg zu Fuß von der Zielhaltestelle zur sozialen Einrichtung (z.B. Schule).

Auch die Ergebnisse des Erreichbarkeitsmodells „zu Fuß und mit dem ÖPNV“ lassen sich flächenhaft darstellen. Als Beispiel zeigt Abbildung 10 eine Analyse für die beiden schleswig-holsteinischen Landkreise Dithmarschen und Steinburg. Erneut wird der Zeitaufwand zum Erreichen der nächsten Sekundarstufe II dargestellt. Die „nächste“ Oberstufe ist dabei immer die, die mit dem ÖPNV vom Wohnstandort am besten erreichbar ist. Die Zuordnung der Wohnstandorte zu den Schulen kann somit von einer entsprechenden Auswertung mit dem zuvor beschriebenen Erreichbarkeitsmodells „mit dem Auto“ abweichen.

9.3 Vorgehen

In Abhängigkeit der ausgewählten Infrastrukturen (und der typischen Verkehrsmittel deren Nutzer) sowie der angestrebten Genauigkeit der Auswertungen sollte eines oder mehrere der genannten (oder weiterer) Erreichbarkeitsmodelle zur Anwendung kommen.

Allen Erreichbarkeitsmodellen gemein ist, dass als Arbeitsgrundlage zunächst eine Matrix erstellt wird, in der die Wegzeiten (oder Entfer-

nungen) von allen Wohnstandorten (in der gewählten räumlichen Genauigkeit) zu allen Einrichtungen hinterlegt sind. Die Kartendarstellungen in den Abbildungen 6 bis 10 zeigen jeweils nur eine Spalte dieser Matrix (z.B. Reisezeit von allen Wohnstandorten zu einer bestimmten Einrichtung) bzw. Zusammenfassungen (z.B. Reisezeit zu der Einrichtung, die vom Wohnstandort aus am besten erreichbar ist.)

Eine solche Matrix kann rasch sehr groß werden. Zur Veranschaulichung: Sind die Einwohner einer Region auf 1.000 Zellen verteilt und existieren in der Region 100 Schulen oder Kindertagesstätten, so sind 1.000.000 Wegebeziehungen in der Matrix zu hinterlegen. Entsprechend wichtig ist es, eine Möglichkeit zu finden, in relativ kurzer Zeit sehr viele Wegeverbindungen automatisiert quantifizieren zu können.

Dabei wird deutlich, dass die Erarbeitung realitätsnaher Erreichbarkeitsmodelle mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Es sollte daher vorab geprüft werden, ob eine entsprechende Sachkenntnis im Umgang mit GIS und größeren Datenbankanwendungen und eine ausreichende Arbeitskapazität in den jeweiligen Planungsabteilungen vorhanden ist. Andernfalls wird angeraten, ein entsprechend ausgewiesenes Planungsbüro mit den entsprechenden Auswertungen (insbesondere der Herstellung der Erreichbarkeitsmatrizen) zu beauftragen.

9.4 Anwendungsmöglichkeiten der Erreichbarkeitsmodelle

Sind die beschriebenen Erreichbarkeitsmatrizen einmal erstellt, lassen sie sich in vielfältiger Art und Weise für den Dialogprozess der Daseinsvorsorgeplanung nutzen. Drei dieser Möglichkeiten sollen im Folgenden kurz skizziert werden:

Anwendung 1: Bestimmung der Wegeaufwändigkeit einer (diskutierten) Standortstruktur für Einrichtungen

Dies ist sozusagen der klassische Anwendungsfall. Aus der Diskussion der jeweiligen Arbeitsgruppe hat sich eine mögliche Standortstruktur für die Zukunft ergeben („Wir schließen diese beiden Standorte, legen diese drei zusammen und eröffnen hier etwas Neues“). Die Aufgabe ist es nun, den Wegeaufwand in diesem Szenario zu bestimmen. Ergebnis ist in der Regel eine Häufigkeitsverteilung.

Wirklich lesbar wird eine solche Verteilung häufig erst dann, wenn sie mit anderen Varianten der Standortstruktur verglichen wird, z.B. mit der Ausgangssituation. Abbildung 11 zeigt einen solchen Szenarienvergleich anhand eines Beispiels aus einer der MORO-Modellregionen.

Anwendung 2: Bestimmung der voraussichtlichen Anzahl der Nutzer

Mit Hilfe der Erreichbarkeitsmatrix lassen sich auch grobe Abschätzungen der voraussichtlichen Nutzerzahlen ableiten. Unterstellt man, dass jeder Nutzer jeweils die Einrichtung aufsucht, die für ihn am einfachsten erreichbar ist, so lässt sich aus der zukünftigen kleinräumigen Einwohnerverteilung (Kapitel 6) unter Ansatz von Nutzungsquoten auf die zukünftige Nachfrage schließen und diese den Einrichtungen zuordnen.

Unterschiedliche Erreichbarkeitsmodelle führen dabei zu mehr oder weniger abweichenden Ergebnissen, da je nach Erreichbarkeitsmaßstab (Luftlinie, Autofahrzeit, ÖPNV-Reisezeit) ggf. unterschiedliche Einrichtungen von einem Wohnstandort aus am besten erreichbar sind. Aus diesem Grund kann es sinnvoll sein, die Ergebnisse mehrerer Erreichbarkeitsmodelle nebeneinander zu stellen und ggf. zu verrechnen.

Führt man zusätzlich Kapazitätsobergrenzen bei den Einrichtungen ein (z.B. die Anzahl der zur Verfügung stehenden Gruppenräume), so kann man sicherstellen, dass bei den entsprechenden Abschätzungen einzelne, besonders gut erreichbare Einrichtungen nicht überfrequentiert werden. Nutzer werden dann u.U. der zweitbesten Einrichtung zugeordnet.

Zusätzlich kann die Wirkungsweise administrativer Grenzen überprüft werden (bzw. Gemeinde-, Amts- und Kreisgrenzen oder formell festgelegt Schuleinzugsbereiche), deren Überschreitung durch die Nutzer je nach Szenario zugelassen oder modelltechnisch unterbunden wird.

Anwendung 3: Bestimmung der notwendigen Standorte zur Einhaltung eines regional festzulegenden Erreichbarkeitsstandards

Je nach Diskussionsverlauf in der jeweiligen Arbeitsgruppe kann die Modellierung auch „umgedreht“ werden. So kann z.B. der Frage nachgegangen werden, welche der im Prognosezeitraum aufgrund rückläufiger Nutzerzahlen von einer Schließung bedrohten Einrichtungen (vgl. Anwendungsfall 2) unbedingt erhalten werden müssen, wenn ein bestimmter Erreichbarkeitsmindeststandard in der Region erhalten bleiben soll. Ein solcher Mindeststandard kann z.B. durch eine Festlegung wie „Kein Schüler soll es weiter als 90 Minuten zur Schule haben.“ erfolgen.

Die Erreichbarkeitsmodellierung erlaubt einerseits die Überprüfung vorgegebener Standortstrukturen hinsichtlich der Einhaltung solcher Erreichbarkeitsstandards. Dies entspricht im Wesentlichen dem Vorgehen im Anwendungsfall 1. Andererseits kann – mit etwas Aufwand – aber auch bestimmt werden, welche Standorte für die Einhaltung des Erreichbarkeitsstandards notwendig sind (und welche nicht) und wie sich die Bewertung der Notwendigkeit der einzelnen Standorte verändert, wenn der Erreichbarkeitsstandard verändert wird.

Genauere Informationen zu diesen drei Anwendungsfällen sowie zur Umsetzung der Erreichbarkeitsmodellierung im Rahmen des MORO finden sich im MORO-Endbericht. Dieser kann unter www.bbsr.bund.de heruntergeladen werden.

10 Kostenabschätzung

10.1 Grundgedanken bei der Kostenabschätzung

Kosten-Nutzen-Berechnungen müssen ein selbstverständlicher Bestandteil aller Überlegungen zu Anpassungsstrategien sein. Ohne realistische Kostenabschätzung ist eine Bewertung und Auswahl von Anpassungsmaßnahmen nicht möglich und – zu Recht – auch keine politische Akzeptanz für Veränderungen herstellbar.

Unbeschadet unterschiedlicher regionaler Ausgangsbedingungen ist bei der Kosten-Nutzen-Berechnung zu allen in Betracht kommenden Infrastrukturbereichen zunächst zu beachten, dass

- die Berechnung mit gleichen Maßstäben für den Status Quo/Trendszenario und alternative Optionen durchgeführt wird,
- alle unmittelbaren und mittelbaren Folgekosten in die Berechnung eingehen sollten.

Beispiele:

- o Schule: Nicht nur die Kosten der Schulstandorte, sondern auch die Kosten der Schülerbeförderung,
- o Technische Infrastruktur: Nicht nur die Kosten der erstmaligen Herstellung, sondern auch für Betrieb und Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung;
- eine Gesamtrechnung auch bei unterschiedlichen Kostenträgern erfolgt,
- die Berechnung Transparenz zur Zusammensetzung der Kosten und zu den Kostenanteilen unterschiedlicher öffentlicher Träger (und der privaten Nutzer) herstellt.

Eine solche Kosten-Nutzen-Berechnung setzt zweifellos eine vergleichsweise aufwändige Bestandsaufnahme voraus (vgl. Kapitel 7), bietet dann aber auch eine belastbare Basis für die (politische) Entscheidung zu den künftig in der Region realistisch vorhaltbaren Infrastrukturangeboten.

Jede Kostenabschätzung ist anders und wird bestimmt durch den betrachteten Infrastrukturbereich und die konkreten Fragestellungen und Lösungspfade, die sich aus der Diskussion der entsprechenden Arbeitsgruppe ergeben.

Gleichwohl folgen Kostenabschätzungen gewissen Mustern, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden sollen. Unterschieden wird dabei zwischen zwei Typen von Kostenabschätzungen: Einrichtungsbezogenen Kostenabschätzungen (Abschnitt 10.2) und nutzerbezogene Kostenabschätzungen (Abschnitt 10.3). Bei den einrichtungsbezogenen Kostenabschätzungen erfolgt die Berechnung der Kosten eines Szenarios im Wesentlichen durch die Aufsummierung der in den einzelnen Einrichtungen anfallenden Kosten. Ein solches Vorgehen bietet sich z. B. für die Infrastrukturbereiche „Schule“ oder „Kindertagesstätten“ an. Nutzerbezogene Kostenabschätzungen hingegen summieren die Kosten, die mit der Leistungserbringung für jeden Nutzer verbunden sind. Als Beispiel kann hier der Bereich „Pflege“ genannt werden. So wird z. B. die häusliche bzw. ambulante Pflege für jeden einzelnen Nutzer individuell und ohne Gruppenbildung in einer Einrichtung erbracht. Zwar findet die stationäre Pflege hingegen in Pflegeeinrichtungen statt, die bestehenden Abrechnungsmodalitäten, gesetzlichen Regelungen und vorliegenden Daten sind jedoch häufig auf den einzelnen Betreuungsfall bezogen, so dass sich auch hier – aus eher pragmatischen Gründen – eine nutzerbezogene Kostenabschätzung anbietet.

zungen erfolgt die Berechnung der Kosten eines Szenarios im Wesentlichen durch die Aufsummierung der in den einzelnen Einrichtungen anfallenden Kosten. Ein solches Vorgehen bietet sich z. B. für die Infrastrukturbereiche „Schule“ oder „Kindertagesstätten“ an. Nutzerbezogene Kostenabschätzungen hingegen summieren die Kosten, die mit der Leistungserbringung für jeden Nutzer verbunden sind. Als Beispiel kann hier der Bereich „Pflege“ genannt werden. So wird z. B. die häusliche bzw. ambulante Pflege für jeden einzelnen Nutzer individuell und ohne Gruppenbildung in einer Einrichtung erbracht. Zwar findet die stationäre Pflege hingegen in Pflegeeinrichtungen statt, die bestehenden Abrechnungsmodalitäten, gesetzlichen Regelungen und vorliegenden Daten sind jedoch häufig auf den einzelnen Betreuungsfall bezogen, so dass sich auch hier – aus eher pragmatischen Gründen – eine nutzerbezogene Kostenabschätzung anbietet.

10.2 Einrichtungsbezogene Kostenabschätzungen

Die Abschätzung der Kosten einer Standortstruktur für Einrichtungen, wie sie beispielsweise im Rahmen der Diskussion einer MORO-Arbeitsgruppe erfolgt ist, läuft nach folgenden Schritten ab:

- Schritt 1: Bestimmung der Nutzerzahlen in den Einrichtungen
- Schritt 2: Strukturierung der Kosten in den Einrichtungen („Kostenmodell“)
- Schritt 3: Berechnung der Kosten in jeder einzelnen Einrichtung
- Schritt 4: Aufsummierung der Kosten über alle Einrichtungen
- Schritt 5: Ggf. Ergänzung der Abschätzung um weitere, nicht einrichtungsbezogene Kosten

Schritt 1: Bestimmung der Nutzerzahlen in den Einrichtungen

In einem ersten Schritt wird die Anzahl der Nutzer in jeder Einrichtung bestimmt. Für diese Berechnung ist zunächst eine Nutzungsquote in Abhängigkeit des Alters zu bestimmen (z. B. „Welcher Anteil der Kinder zwischen 3 und 6 gehen in die Kindertagesstätte“ oder „Welcher Anteil eines Schülerjahrgangs wählt nach Abschluss der Grundschule das Gymnasium?“) und mit den Daten der kleinräumigen Bevölkerungsprognose (Kapitel 8) zu verknüpfen.

Die sich so ergebende regionale Gesamtnachfrage ist dann auf die einzelnen Einrichtungen zu verteilen. Je weniger Einrichtungen ein Szenario umfasst, umso mehr Nachfrager werden den einzelnen Einrichtungen zugeordnet. Bei einigen Infrastrukturen, z. B. Schulen, kann davon ausgegangen werden, dass die regionale Gesamtnachfrage unabhängig von der Anzahl der Standorte ist. Bei anderen Infrastrukturen, z. B. Sportanlagen, kann vermutet werden, dass die Verfügbarkeit von Einrichtungen (d. h. ihre Kapazität und Erreichbarkeit) Einfluss auf die Nachfrage hat. Zusätzliche Einrichtungen wirken hier also tendenziell nachfragegenerierend – und umgekehrt.

Die Aufteilung der regionalen Gesamtnachfrage auf die Einrichtungen des Szenarios kann im einfachsten Fall über (formal oder modellhaft) festgelegte Einzugsbereiche erfolgen. Sind keine formalen Einzugsbereiche definiert, erscheint es realistischer, die Nachfrager jeweils der Einrichtung zuzuordnen, die sie am besten erreichen können und die noch Kapazitätsreserven aufweist. Mit der räumlichen Zuordnung der Nutzer zu den Einrichtungen eng verknüpft ist die Abschätzung des Wege- bzw. Zeitaufwandes der Nutzer zum Erreichen der jeweiligen Einrichtung. Aus entsprechenden – ggf. teilträumlichen – Auswertungen des Erreichbarkeitsaufwandes der Nutzer lässt sich der Qualitätsfaktor „Erreichbarkeit“ ableiten, der sinnvoller Weise in der anschließenden Diskussion den Ergebnissen der Kostenabschätzung gegenübergestellt wird.

Schritt 2: Strukturierung der Kosten in den Einrichtungen („Kostenmodell“)

Ziel des zweiten Arbeitsschrittes ist es, eine Struktur für die Berechnung der Kosten in den einzelnen Einrichtungen zu erarbeiten und diese mit Daten zu hinterlegen. Ein solches „Kostenmodell“ kann im ersten Schritt z. B. nach den folgenden Kostenpositionen strukturiert sein:

- Personalkosten,
- Sachkosten,
- Gebäudekosten,
- Betriebskosten.

Im nächsten Schritt ist zu überlegen, welche dieser Kosten von der Nutzerzahl abhängig sind und welche eher den Charakter von Fixkosten haben. Dies kann u. U. eine weitere Differenzierung sinnvoll machen. So sind z. B. in Kindertagesstätten und Schulen die Kosten des Betreuungspersonals von der Nutzerzahl abhängig, wohingegen die Personalkosten für Verwaltungs-, Management-, Küchen- und Hausmeisterdienste eher Fixkostencharakter

haben (die allerdings je nach „Größenklasse“ zwischen den Einrichtungen deutlich differieren können.)

Klassische Fixkosten sind die Gebäudekosten. Bei diesen stellt sich die grundsätzliche Frage, wie mit Investitionskosten umgegangen werden soll. Diese treten sehr selten auf, aber wenn, dann in sehr großer Höhe. Um diese zeitlichen „Ausschläge“ sinnvoll zuordnen zu können, empfiehlt sich die Ermittlung von Kapitalkosten, z. B. auf Basis der gerade flächendeckend in der Einführung befindlichen doppelischen Kommunalhaushaltsführung. Auf diese Weise können auch in den kommenden Jahren anstehende Investitionen und Investitionsrückstände berücksichtigt werden.

In vielen Einrichtungen erfolgt eine Gruppenbildung, z. B. in Form von Klassen oder Betreuungsgruppen. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, in jeder Einrichtung aus den in Schritt 1 zugewiesenen Nachfragern zunächst Gruppen zu bilden und erst danach die Kostenpositionen zu bestimmen, deren Höhe maßgeblich von der Anzahl der Gruppen abhängig ist (z. B. Lehrerpersonalkosten).

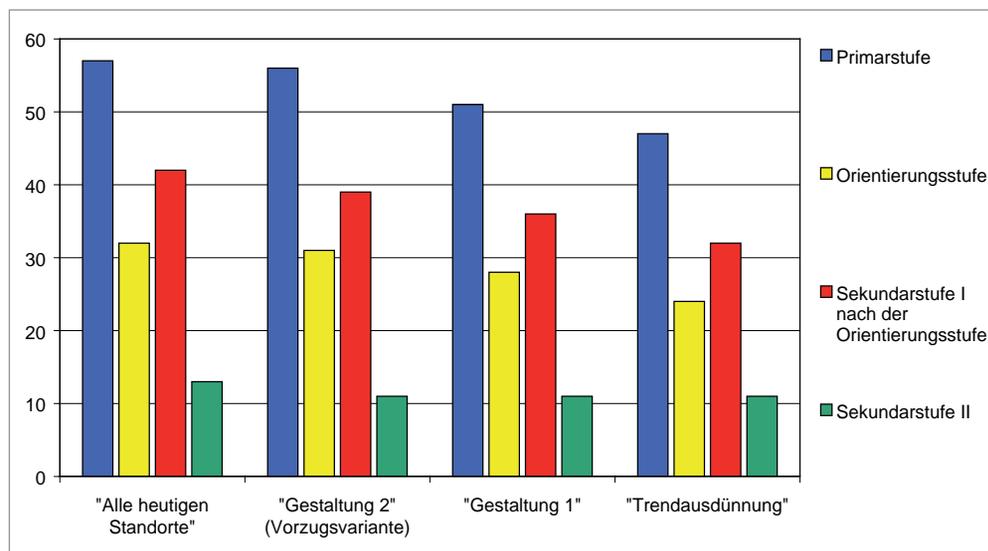
Nach der so erfolgten Festlegung ihrer kostenverursachenden Bezugsgröße ist jeder Kostenposition ein entsprechend definierter Kostenkennwert zuzuordnen. Wurde beispielsweise festgelegt, dass die Kosten des Betreuungspersonals von Kindertagesstätten von der Anzahl der Betreuungsgruppen abhängig sind, sollte für das Kostenmodell ein Kostenkennwert in „EUR pro Betreuungsgruppe“ festgelegt werden. Dieser kann aus den gesetzlich festgelegten Betreuungsschlüsseln und den Arbeitgeberkosten pro Vollstelle abgeleitet werden.

Bestimmte Kostenkennwerte können für alle Einrichtungen einheitlich festgelegt werden, während es bei anderen Kostenpositionen sinnvoll sein kann, für jede Einrichtung spezifische Kostenkennwerte zu berücksichtigen. So können sich z. B. die Heizkosten von Gebäuden deutlich aufgrund ihrer Größe und ihres Sanierungszustandes unterscheiden.

In vielen Infrastrukturbereichen werden nicht alle Kosten durch den gleichen Kostenträger finanziert. So zahlen im Schulbereich z. B. häufig die Länder die Lehrergehälter, während die kommunalen Schulträger für die Finanzierung des Gebäudes, des Sekretariats und der Hausmeisterdienste zuständig sind. Jeder Kostenposition sollte daher ein Kostenträger oder eine Aufschlüsselung unter mehreren Kostenträgern zugewiesen werden.

Neben den in Schritt 1 bestimmten Schülerzahlen können nahezu alle Parameter des Kos-

Abbildung 12:
Anzahl der Standorte in den vier betrachteten Szenarien



Quelle: eigene Darstellung

tenmodells als Differenzierungsmöglichkeit zwischen den betrachteten Szenarien genutzt werden. So können z. B. die Gruppengröße in den Einrichtungen, die Management- und Sekretariatskosten (z. B. bei der organisatorischen Fusion von Standorten) oder die Aufteilungsschlüssel zwischen den Kostenträgern zwischen den Szenarien variiert werden.

Schritt 3: Berechnung der Kosten in jeder einzelnen Einrichtung

Nach Abschluss der Definition des Kostenmodells wird dieses im dritten Schritt nun für jede Einrichtung getrennt angewendet. Dabei dienen die Nutzerzahlen aus Schritt 1 als Szenario-spezifischer Eingangswert. Ergebnis des Schrittes 3 sind die Kosten jeder Einrichtung. Je nach Fragestellung kann es sinnvoll sein, dabei die Differenzierung nach Kostenposition und Kostenträger aufrecht zu erhalten.

Schritt 4: Aufsummierung der Kosten über alle Einrichtungen

Der vierte Schritt besteht in einer einfachen Aufsummierung der Kosten aller Einrichtungen, die Teil der Standortstruktur des jeweiligen Szenarios sind. Auch hierbei sollte – je nach Fragestellung – die Differenzierung nach Kostenposition und Kostenträger aufrechterhalten bleiben.

Schritt 5: Ggf. Ergänzung der Abschätzung um weitere, nicht einrichtungsbezogene Kosten

Abschließend sollte geprüft werden, ob die in Schritt 4 ermittelte Summe über die Kosten aller

Einrichtungen alle für die Fragestellung des regionalen Diskussionsprozesses relevanten Kosten enthält. Nicht selten ist die Abschätzung um einzelne, weitere Kostenpositionen zu ergänzen, die nicht in den Einrichtungen selbst entstehen. Ein Beispiel für den Infrastrukturbereich „Schule“ sind die Schülertransportkosten. Ansatzpunkt für deren Abschätzung können z. B. die im Rahmen der räumlichen Zuordnung der Nutzer zu den Einrichtungen (Schritt 1) ermittelten Wegentfernungen sein.

Ein Beispiel

Zur Veranschaulichung zeigen die Abbildungen 13 und 14 Auszüge aus einer Modellrechnung des MORO für den Bereich „Schule“ in der Mecklenburgischen Seenplatte. Untersucht wurden vier Szenarien, die eine unterschiedliche Anzahl an Schulstandortschließungen aufgrund zurückgehender Schülerzahlen bis zum Jahr 2020 unterstellen. Bei jedem Szenario ist der Schülerrückgang gleich, Unterschiede bestehen somit nur in Bezug auf die Anpassungsstrategie. Abbildung 13 zeigt die in den vier Szenarien jeweils unterstellte Anzahl der noch verbleibenden Schulstandorte. Während das ganz links dargestellte Szenario den Erhalt sämtlicher heutiger Standorte annimmt, geht das Szenario ganz rechts von einer Schließung aller Standorte aus, die die aktuell gültigen Mindestschülerzahlen nicht mehr erreichen. Die beiden Gestaltungsszenarien in der Mitte der Abbildung stehen für die Konzeptideen der Arbeitsgruppe.

Abbildung 14 zeigt das Ergebnis einer im Rahmen des MORO durchgeführten Kostenab-

schätzung, deren Ablauf im Wesentlichen den in diesem Abschnitt beschriebenen Arbeitsschritten folgt. Dabei zeigt sich, dass aufgrund der geringen Einwohnerdichte der Region sowie der bereits über einen Zeitraum von 15 Jahren stark ausgedünnte Schulstandortstruktur die Schulwege inzwischen so weit sind, dass im Falle weiterer umfangreicher Standortschließungen die Mehrkosten bei den Schülertransportkosten eine Größenordnung erreichen, die mit den Kosteneinsparungen bei Lehrern und Gebäuden in etwa vergleichbar sind.

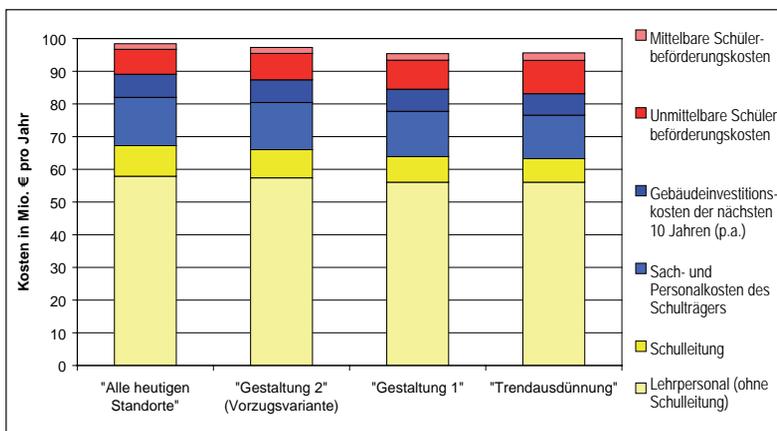
10.3 Nutzerbezogene Kostenabschätzungen

Beispiel einer nutzerbezogenen Kostenrechnung ist das Verfahren der Kostenschätzung im Bereich Pflege. Ziel der Kostenbetrachtungen ist hier die Quantifizierung zu erwartender Kostenentwicklungen zur Deckung des zukünftigen Pflegebedarfs in den Regionen vor dem Hintergrund prinzipieller Nachfragemuster (Verteilung der Nachfrage auf die Bereiche Stationär, Ambulant und häusliche Pflege), um hieraus grundsätzliche Handlungsnotwendigkeiten zur Gestaltung des Pflegeumfeldes abzuleiten. Ein Beispiel hierfür sind Maßnahmen zur Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Bereich der Unterstützung häuslicher Aufgaben der Alltagsbewältigung, um die Rahmenbedingungen für häusliche und ambulante Pflege zu verbessern. Standortfragen treten dagegen in den Hintergrund.

Das entwickelte Verfahren folgt folgenden Schritten:

- Schritt 1: Bestimmung der Anzahl der Nutzer im Betrachtungsgebiet
- Schritt 2: Ermittlung von Kostenkennwerten für Leistungsbereiche („Kostenmodell“)

Abbildung 13
Jährliche Gesamtkosten der vier betrachteten Szenarien



Quelle: eigene Darstellung

- Schritt 3: Berechnung der Gesamtkosten im Betrachtungsgebiet

Schritt 1: Bestimmung der Anzahl der Nutzer im Betrachtungsgebiet

Die Anzahl der Nutzer im Betrachtungsgebiet entspricht der Zahl der Nachfrager nach Pflegeleistungen. Hier unterscheidet die Pflegestatistik zwischen den Leistungsarten „Stationär“, „Ambulant“ und „Pflegegeld“. In den Leistungsarten wird weiter unterschieden nach Pflegestufe der Leistungsempfänger.

Die Pflegestufe gibt Auskunft über die Intensität der Pflegenachfrage. Aus der Pflegestatistik kann die Anzahl der Leistungsempfänger differenziert nach Pflegestufe und Alter auf Kreisebene entnommen werden. Unter Nutzung von Bevölkerungsdaten lassen sich damit „Nachfragequoten“ ermitteln (welcher Anteil der Bevölkerung fragt welche Pflegeleistungen in welcher Intensität nach). Für den Bereich Altenpflege ist die Altersgruppe der über 65-Jährigen von Interesse. Innerhalb dieser Altersgruppe empfiehlt sich eine weitere Differenzierung der Nachfragequoten z. B. in 5-Jahresschritten, da die Pflegebedürftigkeit mit zunehmendem Lebensalter deutlich ansteigt.

Die aktuelle Nachfrage kann direkt aus der Pflegestatistik abgefragt werden. Mit den ermittelten Nachfragequoten können Nachfrageszenarien beschrieben werden. Zur Darstellung des Referenzfalles empfiehlt sich eine einfache Strukturextrapolation (Berechnung der Zukunftsnachfrage aus aktuellen Nachfragequoten und den aus vorliegenden Vorausberechnungen entnommenen Bevölkerungszahlen). Ausgehend hiervon können Nachfragestrukturveränderungen simuliert werden. Hier sollten möglichst einfache Bilder gezeichnet werden, die denkbare prinzipielle Verschiebungen (z. B. von Stationär nach Ambulant) beschreiben und die in der Diskussion auf regionalpolitischer Ebene gut zu transportieren sind.

Schritt 2: Ermittlung von Kostenkennwerten für Leistungsbereiche („Kostenmodell“)

In diesem Arbeitsschritt werden Kennwerte für die Berechnung der Kosten je Leistungsempfänger ermittelt. Die Grobstruktur wird durch die Leistungsbereiche und die Pflegestufen vorgegeben. Dies kann beispielsweise auf Grundlage folgender Quellen erfolgen:

- Häusliche Pflege: Pflegegeld der Pflegekasse nach SGB11 §37;
- Ambulante Pflege: Bei den Sozialämtern abgerechnete Leistungskomplexe (Pflegesach-

leistungen) von Pflegefällen, deren Kosten durch das Sozialamt übernommen werden;

- Stationäre Pflege: Pflegesätze von Einrichtungen in der Region (Mittelwertbildung). Diese beinhalten die Positionen Pflegekosten, Hotelkosten und Investitionskosten:

Alle Kostenpositionen sind personenbezogen zu ermitteln. Sie haben den Charakter variabler Kosten.

Im nächsten Schritt ist eine Unterscheidung nach Kostenträgern vorzunehmen. Dabei kann folgende Aufteilung vorgenommen werden: der Anteil, der von der Pflegekasse übernommen wird (eine gültige Pflegeversicherung des Leistungsempfängers vorausgesetzt) und der Anteil, der nicht mit den Sätzen der Pflegekasse gedeckt ist. Letzterer ist grundsätzlich vom Leistungsempfänger zu tragen. Ist dieser (und Angehörige) dazu nicht in der Lage, tritt der Sozialhilfeträger (Landkreis und über entsprechende Ausgleichsmechanismen das Land) an seine Stelle.

Aktuelle Kostensätze der Pflegekasse können den Gesetzeswerken entnommen werden (SGB 11). Zukünftige Veränderungen dieser Sätze sind in vorliegenden politischen Festlegungen mittelfristig festgeschrieben (Pflegerreform). Darüber hinaus müssen Schätzungen erfolgen. Somit kann der Kostenanteil der Pflegekassen kurz und mittelfristig gut bestimmt werden. Eine weitere Differenzierung nach privatem und öffentlichem Anteil ist im Rahmen der nutzerbezogenen Kennzahlenbildung nicht sinnvoll, da dies einzelfallabhängig ist.

Schritt 3: Berechnung der Gesamtkosten im Betrachtungsgebiet

Mit den im Kostenmodell getroffenen Festlegungen und der in Schritt 1 ermittelten Nachfrage können im dritten Schritt die Gesamtkosten der Nutzer im Betrachtungsgebiet berechnet werden. Je nach Betrachtungsansatz sind die Kosten entsprechend zu differenzieren. Dies ist abhängig vom Verlauf des regionalen Diskussionsprozesses.

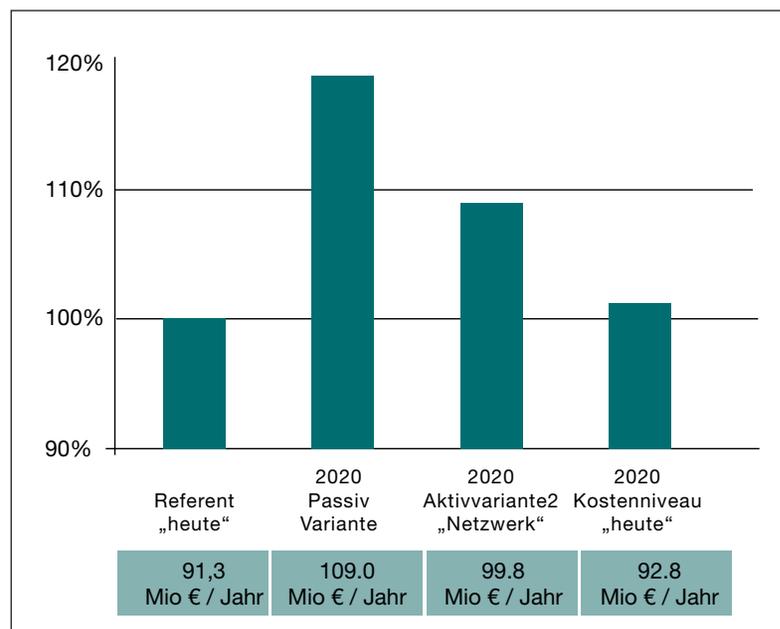
Ein Beispiel

Zur Veranschaulichung zeigen die Abbildungen 15 und 16 Auszüge aus einer Modellrechnung des MORO für den Bereich „Pflege“ in der Mecklenburgischen Seenplatte. Ausgehend von der Nachfrage „heute“ wurden drei instruktive Zukunftsbilder zur Unterstützung des Diskussionsprozesses entworfen: Die erste „Passiv-Variante“ unterstellt starre Rahmenbedingungen und Verhaltensmuster. Die Präferenzen der Nachfrager entsprechen hier denen von „heute“

(Nachfragestrukturextrapolation). Den zwei „Aktivvarianten“ liegt die Annahme zugrunde, dass Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für häusliche und ambulante Pflege sich deutlich verändern werden. Im Szenario „Netzwerk“ werden Unterstützungen gegeben und Netzwerkstrukturen geschaffen, welche die Bedingungen der Angehörigen, die Pflege zu Hause leisten, deutlich verbessern und die Attraktivität der häuslichen in Kombination mit ambulanter Pflege gegenüber der Unterbringung im Heim steigern. Das zweite Aktivszenario versucht ein Zukunftsbild zu zeichnen, bei dem sich trotz steigender Nachfrage Gesamtkosten auf dem Niveau von „heute“ einstellen.

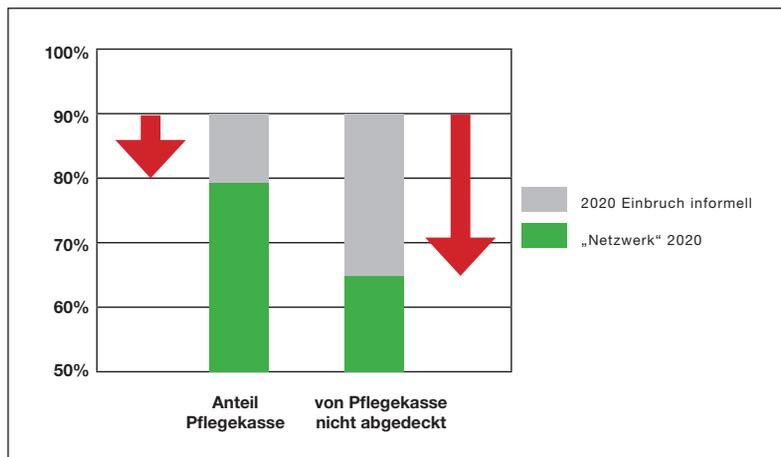
Bei „passivem“ Verhalten steigen die Gesamtkosten infolge der demographischen Veränderungen gegenüber „heute“ deutlich an. Durch aktive Einflussnahme und dadurch ausgelöste Veränderungen der Präferenzen der Nachfrager kann dem entgegen gegengesteuert werden. Der Kostenanstieg wird dadurch deutlich gebremst. Das Bild „Kostenniveau wie heute“ wird in der Simulation dadurch erreicht, dass zusätzlich zum ersten Aktiv-Szenario „Netzwerk“ eine massive Verschiebung der Präferenzen von der Unterbringung im Heim hin zur ambulanten Pflege zu Hause erfolgt. Diese zum Erreichen der gesetzten Zielmarke (Kostenstabilisierung bei steigender Nachfrage) notwendigen Annahmen sind hinsichtlich der Realisierbarkeit jedoch sehr fragwürdig. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass aufgrund des Nachfragean-

Abbildung 14
Geschätzte Gesamtkosten in den Varianten



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 15
Kostenentlastungspotenzial nach Kostenträgern



Quelle: eigene Darstellung

stiegs der Kostenanstieg im Bereich Pflege nicht gänzlich zu vermeiden ist.

Die Kostenträgerrechnung ergab, dass über die Varianten hinweg 60 bis 66 % der Kosten durch die Leistungen der Pflegekassen gedeckt werden können. Bis zu 40 % der Kosten haben die Leistungsempfänger, bei Bedürftigkeit die Öffentliche Hand zu tragen.

Das geschätzte Kostenentlastungspotenzial zwischen der Passiv- und Aktivvariante schlägt sich deutlich stärker in dem von Privaten, bei Bedürftigkeit öffentlich zu tragendem Anteil nieder. Aus Sicht der Kreise kommt ein weiterer Aspekt hinzu: Je stärker die Kostenentlastung für Private ist, umso geringer fällt in der Tendenz der Anteil derer aus, der auf Unterstützung durch den Sozialhilfeträger angewiesen ist. Dieser Effekt führt dazu, dass die mögliche Entlastung für die öffentliche Hand noch stärker ausfällt.

Folgendes Fazit konnte gezogen und in den politischen Diskurs eingespeist werden: Ohne Gegensteuern ist zu erwarten, dass die von den Pflegekas-

sen, den Betroffenen sowie den Sozialhilfeträgern zu tragenden Kosten für zu leistende Pflege älterer Mitbürger insgesamt deutlich ansteigen.

Gelingt es, einen Teil der zukünftigen Nachfrage in der häuslichen Pflege zu halten und zudem zu Pflegenden von der stationären Pflege in die ambulante und häusliche Pflege umzuleiten, indem Rahmenbedingungen für häusliche und ambulante Pflege verbessert werden, kann der drohende Kostenanstieg deutlich gebremst werden.

Hiervon profitieren vor allem Private, damit unmittelbar aber auch die Sozialhilfeträger, die bei Bedürftigkeit den privaten Anteil übernehmen (Landkreise und über die Ausgleichsmechanismen das Land).

Um einer drohenden Kostenexplosion bei den öffentlich zu tragenden Kosten entgegenzuwirken, ist es deshalb insbesondere für die Landkreise sowie das Land zwingend erforderlich, Strukturen zur Stärkung der häuslichen Pflege zu initiieren, zu unterstützen und aktiv voranzubringen.

Checkfragen zur Kostenabschätzung:

- Welche Daten sind für eine integrierte Kosten-Nutzen-Bewertung der Anpassungsszenarien erforderlich?
- Welche Ziele werden mit der Kostenrechnung verfolgt, welche Fragen leiten sich daraus ab?
- Welche Zukunftsbilder sind instruktive zur Beantwortung der Fragen?
- Wer übernimmt die Kostenabschätzung für den Status Quo und für Anpassungsmaßnahmen?
- Werden auch die mittelbaren und unmittelbaren Folgekosten erfasst?
- Ist die Verteilung auf unterschiedliche Kostenträger transparent?

11 Arbeit mit Szenarien

11.1 Grundsätze der Arbeit mit Szenarien

In der regionalen Daseinsvorsorgeplanung werden mit Hilfe der Szenario-Technik alternative Anpassungsstrategien an die demographisch gewandelte Nachfragestruktur für Einrichtungen und Infrastrukturen systematisch entworfen und auf ihre Folgen getestet. Ausgangsüberlegung einer Szenarioplanung sind die potenziell möglichen Anpassungsformen, mittels derer das Angebot der Daseinsvorsorge in einer Region modifiziert werden kann. Eine gute Übersicht bietet die folgende Abbildung. Sie stellt potenziell die in Frage kommenden Maßnahmen dar, die einem Anpassungsszenario zu Grunde gelegt werden können.

Die Arbeit mit Szenarien als methodisches Grundelement des Arbeitsprozesses (in den thematischen Arbeitsgruppen der Region) steht unter der Zielsetzung, über ein iteratives Vorgehen und ein Durchdenken unterschiedlicher Varianten ein aktives Anpassungskonzept für die regionale Daseinsvorsorgeplanung (bzw. ausgewählte Infrastrukturen und Angebote) zu definieren, das

- ein besseres Leistungsergebnis als eine passive Anpassung an die Nachfrageentwicklung generiert,
- eine gute Kosten-Nutzen-Relation ausweist,
- nicht vor Innovationen zurückschreckt,
- den regionalen Besonderheiten Rechnung trägt und
- akzeptanz- und umsetzungsfähig ist.

Eine so ausgerichtete Arbeit mit Szenarien unterliegt zwei Grundbedingungen:

- Sie muss vorurteilsfreies, kreatives Nachdenken ermöglichen.
- Sie muss begleitet werden durch kompetente Berechnungen und fachliche Folgebewertungen.

Daraus ergeben sich zunächst einige organisatorische Anforderungen:

An der Arbeit müssen Fachexperten für die betroffenen Infrastrukturen beteiligt sein, die aber bereit und in der Lage sind, auch unabhängig von „Sachzwängen“ zu denken.

Als „Widerpart“ der Fachexperten müssen auch „Generalisten“ mitwirken. So können am ehesten synergetische Wirkungen erfasst und bereichübergreifende Effekte thematisiert werden.

Aufgrund ihrer ausgebildeten querschnittsorientierung und der gewohnten interdisziplinären Arbeitsweise sind Kreis- und Regionalplaner dazu in besonderem Maße geeignet.

Die Diskussion muss professionell moderiert werden. Eine Moderation, die nicht vermitteln kann, dass sie ergebnisneutral das bestmögliche Ergebnis für die Region will, wird eher kontraproduktiv wirken. Professionalität heißt hier nicht, dass die Moderation zugleich Experte für das Sachthema ist. Die Moderatoren müssen aber den thematischen Hintergrund durchdrungen haben und die Arbeitsziele klar verstehen, um eine zielführende, konstruktive Diskussion herbeiführen zu können.

Für die Arbeit müssen die notwendigen Informationen und Basisdaten zur Verfügung stehen. Wann immer eine Idee für sachlich unmöglich erklärt wird, muss auch die Hinterfragung dieser Annahme möglich sein. Eine belastbare Bestandsaufnahme ist insoweit Grundvoraussetzung gerade kreativen Denkens.

Deshalb muss auch Vorsorge getroffen werden, dass alle konzeptionellen Vorschläge zeitnah in ihrer Wirkung bewertet/berechnet werden können. „Zutaten“ der Arbeit mit Szenarien sind deshalb u.a. Erreichbarkeits- und Kostenmodellierungen der durchgespielten Varianten.

Abbildung 16
Potenziell mögliche Anpassungsmaßnahmen von Angeboten der Daseinsvorsorge an eine gewandelte Nachfrage

Anpassungsoptionen der Daseinsvorsorge		
Schließen von Einrichtungen		Unterausgelastete Grundschule, Kindergärten
Erhöhung der Erreichbarkeit		optimierte ÖPNV-Netze, nachfrageorientierte Taktzeiten
Verkleinerung		reduziertes Busnetz, jahrgangsübergreifender Unterricht
Dezentralisierung		mehrere Biokläranlagen statt Großkläranlage, Bürgerämter statt Zentralverwaltung
Zentralisierung (mit Erreichbarkeitsstrategie)		Schulzusammenlegung mit Schulbussystem
Temporäre Ansätze		Wochenmärkte, mobile Bibliotheken, Zahnarzt auf Rädern
Neustrukturierung/ Substituierung		Warenbestellung (Internet) statt Einkauf (Geschäft), Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten
Privatisierung		Verkauf von Stadtwerken

Quelle: verändert nach BMVBW, BBR (Hrsg.) 2005: Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Bonn, S. 31

11.2 Arbeitsschritte

Die Arbeit mit Szenarien bei der Entwicklung eines Anpassungskonzeptes für die regionale Daseinsvorsorgeplanung sollte im Wesentlichen drei Arbeitsschritte unterscheiden:

Darstellung und Bewertung des Trendszenarios (Was passiert, wenn man die Infrastrukturen passiv an die sich verändernde Nachfrage anpasst? = in der Regel Worst-Case-Szenario mit ausgedünntem Angebot und schlechteren Erreichbarkeitswerten) und eines Szenarios des „alles bleibt, wie es ist“ (in der Regel sowohl unrealistisch als auch mit unverträglichen öffentlichen Kosten verbunden). Diese Szenarien sind als Grundlage der weiteren Arbeit hinsichtlich ihrer Angebotsqualitäten und Kosten-Nutzen-Relation detailliert zu bewerten.

Entwicklung eines Ideal- oder Wunschszenarios (Wie würden wir das Angebot gestalten wollen, wenn wir frei von Sach- und Finanzzwängen wären?). Im Einzelfall kann dieses Szenario dem Szenario „alles bleibt, wie es ist“ entsprechen. Seine Behandlung stößt oft auf „fachlichen“ Widerspruch, sollte aber verfolgt werden, da es mit dem Trendszenario den Rahmen für die nachfolgende Definition realitätsnaher Gestaltungsszenarien bildet.

Erarbeitung unterschiedlicher Varianten von Gestaltungsszenarien. Diese müssen versuchen, die Nachteile des Trends zu minimieren und Vorteile des Idealszenarios zu integrieren. Hier stößt die Möglichkeit übertragbarer Empfehlungen an ihre Grenze und ist die ganz eigene Kreativität jeder Region gefordert. Man kann Qualitäts- oder Erreichbarkeitsstandards setzen, Kostengrenzen oder Standorte – entscheidend ist, dass das Ergebnis belastbar bewertet/berechnet wird und in der Region akzeptanzfähig ist. Typische Beispiele für unterschiedliche Setzungen bieten

- die Schulentwicklungsplanung mit der Abwägung zwischen Unterrichtsqualitäten und Ortsnähe oder
- die Kinderbetreuung mit der Abwägung zwischen Kostenersparnis bei geringeren Nutzerzahlen und regionalem Attraktivitätsgewinn bei besseren Betreuungsangeboten.

Diese Entscheidungen können keiner Region vorgegeben werden. Sie müssen aber für die Auswahl des der Politik vorzuschlagenden Konzeptes getroffen werden.

Auswahl des der Politik für die künftige Daseinsvorsorgeplanung vorzuschlagenden Szenarios auf der Basis der Abwägung aller Varianten und belastbaren Bewertungen/Berechnungen.

Checkfragen für die Arbeit mit Szenarien:

- Sind sowohl Fachexperten für die Infrastruktur als auch für Querschnittsdisziplinen beteiligt?
- Ist eine anerkannte und kompetente Moderation gewährleistet?
- Steht das notwendige Datenmaterial zur Verfügung?
- Ist Vorsorge getroffen, dass zeitnah belastbare Berechnungen erfolgen können?
- Wie sind die Szenarien „Trend“ und „Keine Veränderung“ zu beschreiben und zu bewerten?

11.3 Beispiel

Zur Veranschaulichung eines Arbeitsprozesses mit Szenarien wird im Folgenden ein Beispiel aus der MORO-Modelregion Mecklenburgische Seenplatte dokumentiert. Gegenstand ist die Entwicklung der Grundschulstandorte, für die im Arbeits- und Dialogprozess unterschiedliche Szenarien entwickelt und anhand ihrer Erreichbarkeitswerte, Schulqualitäten und Kosten bewertet wurden. Details hierzu finden sich im MORO-Endbericht (Kapitel 5.3). Das hier dargestellte Beispiel bildet zugleich den Primarschulteil des in Abschnitt 10.2 vorgestellten Beispiels einer Folgekostenabschätzung für alternative Standortsszenarien.

Status Quo und Entwicklung der Schülerzahlen

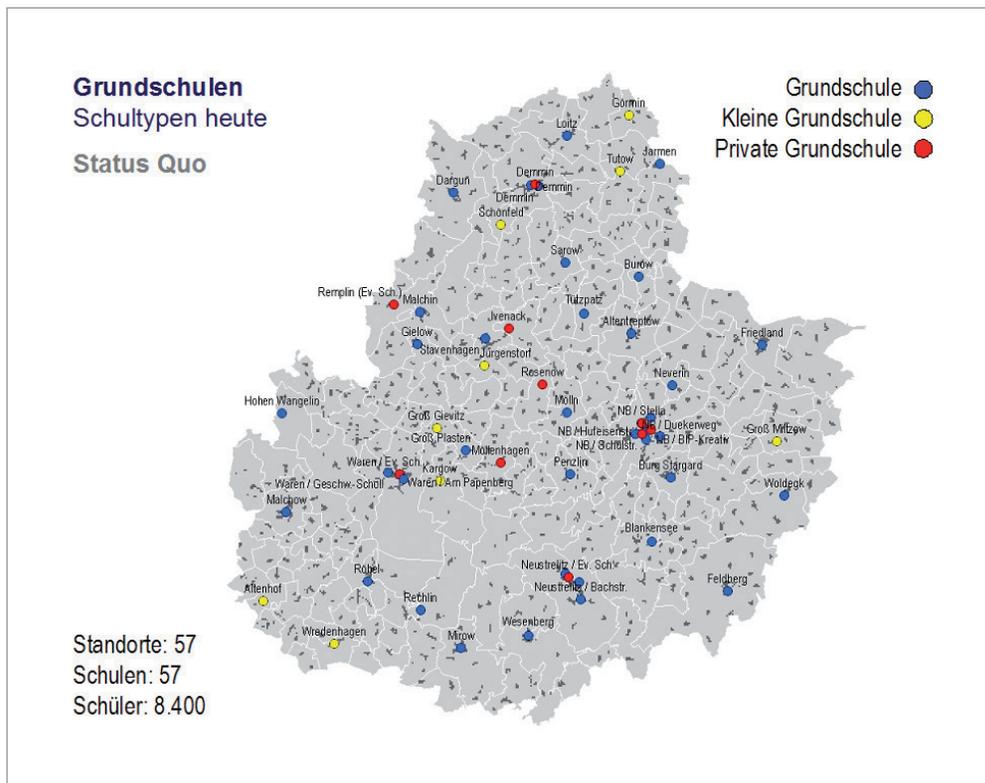
Abbildung 17 zeigt die räumliche Lage der 57 Grundschulstandorte in der Region Mecklenburgische Seenplatte mit ihrer jeweiligen Organisationsform (Schuljahr 2006/2007). Bis zum Prognosezeitpunkt 2020 wird regionsweit mit einem Rückgang der Schülerzahlen in der Primarstufe um (weitere) 11 % gerechnet.

Die Auswirkungen dieses Schülerrückganges auf die einzelnen Standorte sowie die Angebotslandschaft der Primarstufe insgesamt wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe „Schule“ anhand von vier Szenarien untersucht und bewertet.

Szenario „Alle heutigen Standorte“

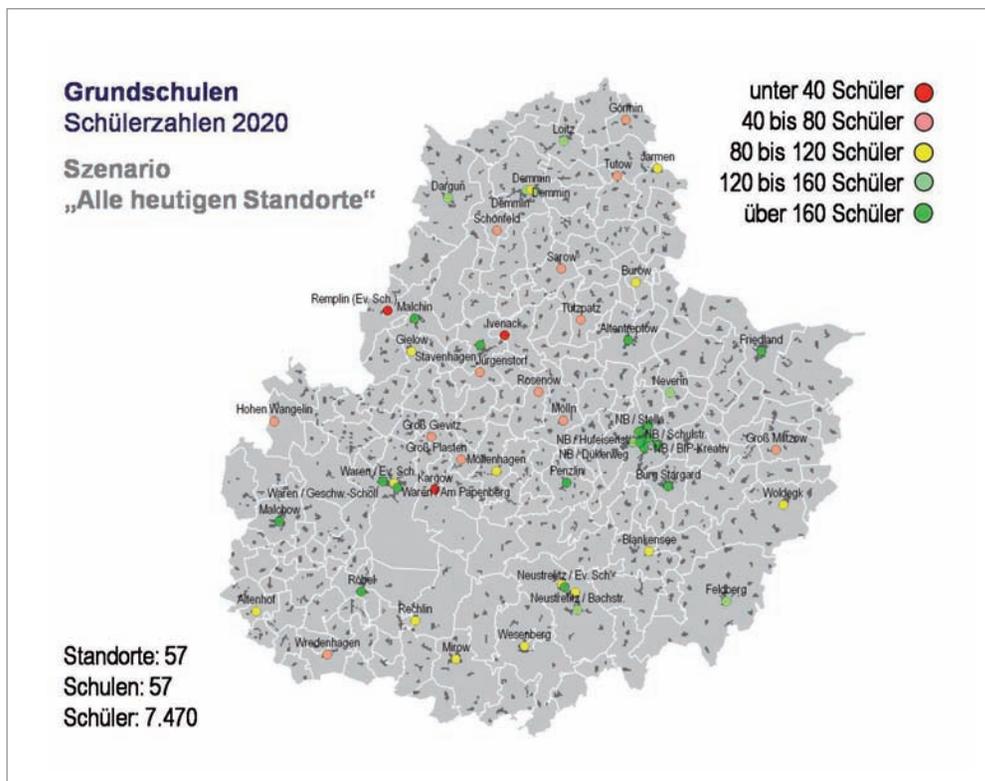
Das erste Szenario unterstellt, dass alle heutigen Standorte bis zum Jahr 2020 bestehen bleiben. Wie Abbildung 18 zeigt, würde eine Reihe von

Abbildung 17
Heutige Standorte der Primarstufe



Quelle: eigene Darstellung

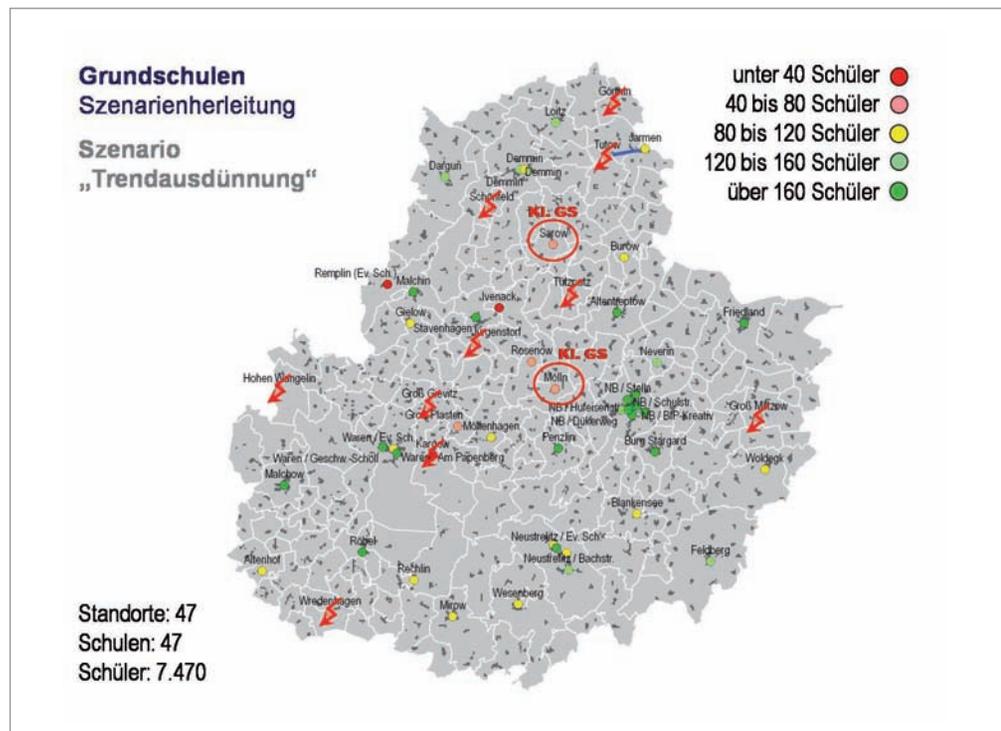
Abbildung 18
Ermittelte Schülerzahlen der Standorte im Szenario „Alle heutigen Standorte“



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 19

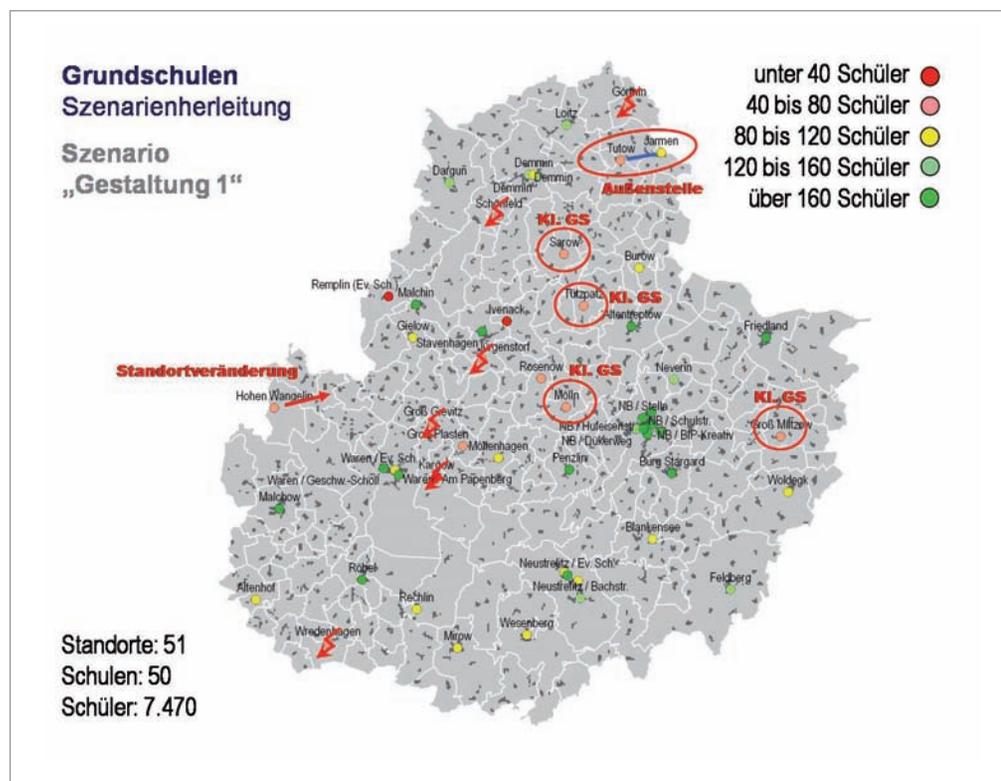
Im Szenario „Trendausdünnung“ unterstellte Schließungen von Grundschulstandorten (abgeleitet aus den für das Szenario „Alle heutigen Standorte“ ermittelten Schülerzahlen)



Quelle: eigene Darstellung

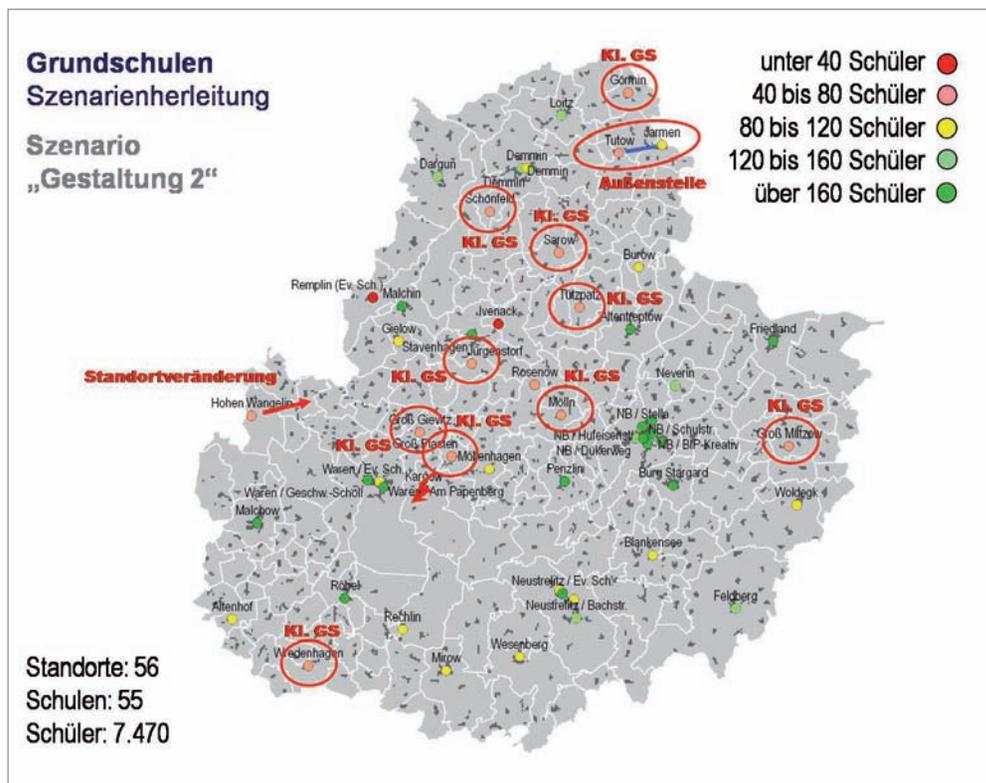
Abbildung 20

Herleitung des Gestaltungsszenarios 1 auf Basis der Schülerzahlen 2020 des Szenarios „Alle heutigen Standorte“



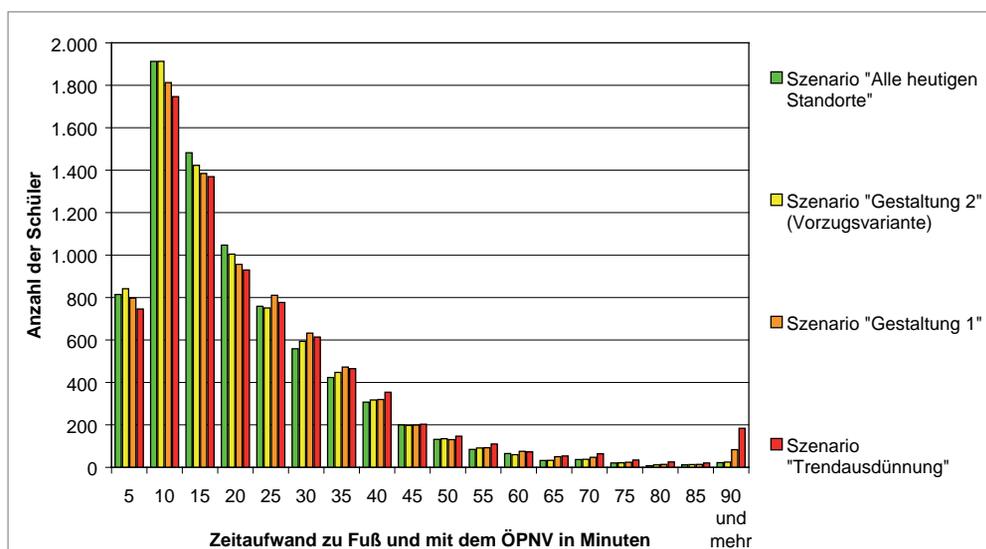
Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 21:
Herleitung des Gestaltungsszenarios 2 (Vorzugsvariante der Arbeitsgruppe) auf Basis der Schülerzahlen 2020 des Szenarios „Alle heutigen Standorte“



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 22:
Vergleich des Zeitaufwandes der Grundschüler für ihren Schulweg in den vier betrachteten Szenarien



Quelle: eigene Darstellung

Standorten die nach Schulgesetz geltende Mindestgröße von 80 Schülern nicht erreichen.

Szenario „Trendausdünnung“

Das zweite Betrachtungsszenario („Trendausdünnung“) baut auf den in Abbildung 17 dargestellten Ergebnissen der Schülerzahlschätzung auf und unterstellt, dass nahezu alle Standorte in öffentlicher Trägerschaft geschlossen werden, die die Mindestschülerzahl nicht erreichen (Abbildung 18). Hintergrund sind die Kosten (Klassengrößen, Ausnutzung von Gebäuden und Overheadkapazitäten) sowie unterstellte Zweifel an der Qualität von „Zwergschulen“. Nur in einigen Ausnahmefällen wird aufgrund der Erreichbarkeitsverhältnisse von einer Umwandlung von Grundschulen in „Kleine Grundschulen“ (mit jahrgangsstufenübergreifendem Unterricht) ausgegangen.

Zwei Gestaltungsszenarien

Nach Auswertung der Vor- und Nachteile der beiden zuvor dargestellten „Rahmenszenarien“ hat die Arbeitsgruppe „Bildung“ der Modellregion zwei Gestaltungsszenarien entwickelt. Ziel dieser Szenarien ist ein mehr oder weniger weitgehender Erhalt der aktuellen Standortstruktur. Das zweite Gestaltungsszenario wird dabei als die „Vorzugsvariante der Arbeitsgruppe“ definiert.

Bewertung der Szenarien

Die vier definierten Szenarien sind im Rahmen der Arbeitsgruppe anhand ihrer Erreichbarkeitsverhältnisse und ihrer Kosten bewertet worden. So zeigt Abbildung 21 die deutliche Verlängerung der Schulwegzeiten im Falle des Szenarios „Trendausdünnung“ sowie den Grad der Vermeidung dieser Verlängerung in den beiden Gestaltungsszenarien.

Für die Kostenbewertung wurde aufgrund der z. T. vorhandenen organisatorischen Verbindungen zwischen der Primar- und Sekundarstufe eine gemeinsame Bewertung der hier dargestellten Standortszenarien für die Primarstufe sowie von (hier aus Platzgründen nicht dargestellten) Szenarien für die unterschiedlichen Schulangebote der Sekundarstufe vorgenommen. Das Ergebnis dieser Kostenabschätzung wurde bereits in Abschnitt 10.2 dargestellt. Es besagt im Wesentlichen, dass die Schulwegentfernungen in der Region Mecklenburgische Seenplatte aufgrund der sehr geringen Bevölkerungsdichte und der in den zurückliegenden Jahren bereits erfolgten Standortschließungen bereits ein Niveau erreicht haben, in der weitere Standortschließungen nur noch marginale Kostenvorteile bringen. Kosteneinsparungen bei den Gebäuden und Lehrern stehen deutliche Kostenzunahmen bei der Schülerbeförderung gegenüber.

12 Begleitende Kommunikation der Arbeitsergebnisse

Eine regionale Daseinsvorsorgeplanung muss im Bereich Partizipation und Kommunikation eine schwierige Gratwanderung bewältigen:

Einerseits sind unterschiedliche Fachbereiche und alle Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung der Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge und damit auch bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen involviert. Im Prinzip richten sich die Ergebnisse der diskursiven Daseinsvorsorgeplanung auch an alle Bürger und Betroffene.

Andererseits kann ein zielorientierter Arbeitsprozess zur Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen auf der Ebene einer Region und bei den oft sehr komplexen Fragestellungen nur sehr schwer und mit hohem Aufwand als ein alle Kommunen und die ganze Fachöffentlichkeit einschließender Dialogprozess organisiert werden. Einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung sind daher ebenfalls praktische Grenzen gesetzt.

Um dennoch das Erfahrungswissen möglichst vieler Akteure einbeziehen und zugleich die spätere Akzeptanz für Anpassungsmaßnahmen sowohl vorbereiten als auch abschätzen zu können, ist zu empfehlen, den Dialogprozess (der Arbeitsgruppen) und die erzielten Arbeitsergebnisse (einschließlich der dafür relevanten Informationen, also u.a. demographische Entwicklung, Nachfrage- und Kostenentwicklung) in die Region und im Dialog mit den Akteuren aus der Politik, den betroffenen Fachbereichen und der Öffentlichkeit laufend prozessbegleitend zu kommunizieren.

Nach den MORO-Erfahrungen bieten sich dafür vor allem folgende Kommunikationswege an:

- Einrichtung einer Internetplattform, auf der Hintergrundinformationen und Arbeitsergebnisse in allgemeinverständlicher Form aufbereitet angeboten werden.
- Fachveranstaltungen, auf denen Arbeits-Zwischen-Ergebnisse vorgestellt und in Werkstattform diskutiert werden.
- Regelmäßige Informationsveranstaltungen für betroffene Fachbereiche (z. B. Schulkonferenzen etc.).
- Laufende Unterrichtung der Politik durch Sachstandsberichte oder (besser) mündliche Zwischenberichte durch Experten.
- Unterrichtung der lokalen Zeitungen oder regionalen Fernsehsender über den Fortschritt und die Ergebnisse der regionalen Daseinsvorsorgeplanung.
- Bei wichtigen Meilensteinen oder zur Kommunikation der Handlungsempfehlung zu ausgewählten Infrastrukturen Regionalkonferenzen und/oder Printpublikationen.

Wichtig ist dabei, dass bei allen Veranstaltungen sowohl die kompetenten Fachleute die Ergebnisse präsentieren als auch hochrangige Vertreter aus Politik und Verwaltung die regionale Bedeutung des Themas durch ihre Präsenz unterstreichen. Nach der MORO-Erfahrung kann es auch hilfreich sein, wenn externe Fachleute vortragen und die Diskussion moderieren.

13 Auswahl und politische Implementierung des zu verfolgenden Szenarios

13.1 Checkfragen für die Auswahl des Szenarios

Es ist eine politische Entscheidung, welches der entwickelten Anpassungsmodelle Richtschnur der künftigen regionalen Daseinsvorsorgeplanung werden soll. Es ist aber die verantwortungsvolle Aufgabe der fachlich zuständigen Akteure, diese Arbeitsschritte bestmöglich vorzubereiten und der Politik sowohl Handlungsbedarfe als auch Gestaltungsmöglichkeiten deutlich zu machen.

Die Auswahl des der Politik zur Umsetzung vorzuschlagenden Szenarios muss deshalb eine Synthese zwischen den fachlich wünschenswerten und den politisch durchsetzungsfähigen Anpassungsmaßnahmen bilden. Dazu sollte die letztliche Auswahl, Ausformulierung und Begründung des zur politischen Implementierung vorzuschlagenden Szenarios der Überprüfung anhand der nachfolgenden Checkfragen standhalten:

- Ist die betroffene Infrastruktur von besonderer Relevanz für die Attraktivität der Region und/oder die Lebensqualität der Menschen?
- Bringen die vorgeschlagenen Maßnahmen eine qualitative Verbesserung (für die Attraktivität der Region und/oder die Lebensqualität) gegenüber der ohne aktive Gestaltung eintretenden Entwicklung?
- Wird die Verbesserung mit einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht?
- Sind die ohne oder mit den Anpassungsmaßnahmen eintretenden Entwicklungen transparent und mit belastbaren Datengrundlagen darstellbar? Ist insbesondere auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis ausreichend belegt?
- Kann aufgezeigt werden, dass andere plausible Optionen abgewogen wurden und weshalb sie ausgeschlossen wurden?
- Kann aus dem regionalen Dialog- und begleitenden Kommunikationsprozess abgeleitet werden, dass die Anpassungsmaßnahmen bei der Politik, bei den für die weitere Umsetzung verantwortlichen Akteuren und bei den betroffenen Nutzern mehrheitlich akzeptanzfähig ist?

13.2 Politische Implementierung

Es sollte von Anfang an das erklärte Arbeitsziel sein, die erarbeiteten Anpassungsmaßnahmen durch politische Beschlüsse zur verbindlichen Richtschnur der regionalen Daseinsvorsorgeplanung zu machen. Die Form dieser politischen Implementierung ist abhängig von der regionalen Organisationsstruktur. Mit diesem Vorbehalt können folgende Empfehlungen gegeben werden:

- Ist die Region selbst für die Regionalplanung zuständig, empfiehlt sich idealtypisch die Überführung der Arbeitsergebnisse in den Regionalplan.

Dieses Verfahren wurde im MORO von der Modellregion Havelland-Fläming (Regionale Planungsgemeinschaft) gewählt.

- Im Hinblick darauf, dass eine förmliche Neuaufstellung oder auch Anpassung von Regionalplänen allerdings meist vergleichsweise langwierig ist und auch das Risiko birgt, dass das Thema im regionalplanerischen Gesamtkontext nicht entsprechend seiner Bedeutung behandelt werden kann, empfiehlt es sich auch in solchen Regionen, die Träger der Regionalplanung sind, dennoch eine eigenständige Zielvereinbarung durch die politischen Gremien der Planungsregion beschließen zu lassen.

Dieses Verfahren wurde im MORO von der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte (Regionaler Planungsverband) gewählt.

- In Regionen, die nicht über die Zuständigkeit für die Regionalplanung verfügen und/oder in Regionen, die eine freiwillige Kooperation eigenständiger Gebietskörperschaften abbilden, empfiehlt sich eine parallele Beschlussfassung der jeweiligen politischen Gremien über die Zielvereinbarung, ggf. ergänzt durch eine Unterzeichnung durch die Verwaltungsspitzen.

Dieses Verfahren wurde im MORO von der aus zwei Landkreisen bestehenden Modellregion Dithmarschen/Steinburg gewählt (Die Regionalplanung liegt in Schleswig-Holstein beim Land).

- Soweit die Planung von einem Landkreis verantwortet wird, empfiehlt sich ein Beschluss des Kreistages.

Die Zielvereinbarungen der MORO-Modellregionen sind im Anhang 3 dokumentiert.

Glossar

Daseinsvorsorge

Zur Daseinsvorsorge zählen all jene Güter und Dienstleistungen, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Dazu gehören die Leistungen, die der Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung dienen. Im sozialen Bereich werden Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege zur Daseinsvorsorge gerechnet. In der Vergangenheit war der Begriff „Daseinsvorsorge“ an eine Bereitstellung der Güter und Dienstleistungen durch Staat und Gemeinden gebunden. Heute, nach vielfältigen Liberalisierungs- und Privatisierungsaktivitäten, liegt deren Bereitstellung nicht mehr allein in öffentlicher Hand, sondern wird in einer Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor erbracht. Die ursprüngliche Erfüllungsverantwortung des Staates und der Kommunen ist durch eine Gewährleistungsverantwortung ersetzt worden. Die öffentliche Hand garantiert somit nicht mehr selbst die eigentliche Leistungsproduktion, sondern gewährleistet „nur noch“, dass Leistungen zu bestimmten Qualitäts- und Preisstandards bzw. an bestimmten Standorten und mit einer vorgegebenen Qualität angeboten werden.

(siehe auch Kapitel 2 des Leitfadens Daseinsvorsorgeplanung)

Zentrale-Orte-Konzept (Zentralörtliches System)

Städte und Gemeinden verfügen aufgrund ihrer historischen Entwicklung über unterschiedliche Bedeutung bei der Versorgung der Menschen mit Gütern und Dienstleistungen. Letzere lassen sich nach Art und Nachfragehäufigkeit in Güter- und Dienstleistungen des kurzfristigen bzw. täglichen Bedarfs, des mittelfristigen bzw. „gehobenen“ (periodischen) Bedarfs und des langfristigen, d. h. „spezialisierten und höheren“ (episodischen) Bedarfs einteilen. Hieraus leitet sich die Verteilung des Versorgungsangebotes im Raum ab, welche in eine hierarchische Raumordnungsstruktur, dem so genannten Zentrale-Orte-Konzept, übertragen wird. Unter-, Klein- oder Grundzentren decken den täglichen Bedarf, Mittelzentren den periodischen und Oberzentren den episodischen. Die Einzugsräume bzw. Versorgungsbereiche nehmen vom Grundzentrum zum Oberzentrum hin zu.

Indem die Träger der Raumordnung Städten und Gemeinden Versorgungsfunktionen zuweisen, nutzen sie das Zentralörtliche System als Steuerungsinstrument zur Siedlungsentwicklung.

SWOT-Analyse

Eine Region einer SWOT-Analyse zu unterziehen, bedeutet, deren aktuell vorhandenen Stärken und Schwächen aufzuzeigen und daraus Entwicklungschancen sowie –risiken abzuleiten. Damit reicht die SWOT-Analyse über eine reine Bestandsanalyse hinaus.

Bevölkerungsprognose

Bevölkerungsprognosen zeigen die realistisch zu erwartende Entwicklung der Bevölkerung bis zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt auf. Alterung, Geburten, Sterbefälle und Wanderungen werden über die Zeit betrachtet. Ausgangspunkt dabei sind die realen, vergangenen Entwicklungen, welche „weitergerechnet“ werden. Neben dieser rechnerischen Fortschreibung werden Rahmenbedingungen berücksichtigt, die die Bevölkerungsentwicklung beeinflussen. Je nach Ausprägung der einzelnen Annahmen, z. B. Zuwanderung + 1.000 Personen pro Jahr oder + 2.000 Personen pro Jahr, werden verschiedene Varianten beschrieben. Diese unterschiedlichen Alternativen zeigen einen Korridor auf, indem sich die tatsächliche Entwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit bewegen wird.

Bevölkerungsprognosen beinhalten in der Regel Aussagen zur Anzahl der Einwohner und zur Altersstruktur in einem bestimmten Siedlungsgebiet (z. B. Kreis, Amt).

Bevölkerungsvorausschätzung

Die statistischen Landesämter unterschreiten bei ihren jeweiligen Bevölkerungsprognosen selten das räumliche Auflösungs-niveau der Landkreise oder größeren Städte und Gemeinden. Die kommunalen und regionalen Planungspraktiker benötigen jedoch für ihre anstehenden Standortentscheidungen Grundlagendaten. Ergänzend zu Bevölkerungsprognosen können Bevölkerungsvorausschätzungen herangezogen werden.

Die Wortwahl macht bereits deutlich, dass es sich dabei nicht um eine Prognose mit der aus Bundes- oder Landesprognosen gewohnten Verlässlichkeit der ausgewiesenen Einzelwerte handelt. Vielmehr ist es das Ziel der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung, eine zukünftige räumliche und altersstrukturelle Bevölkerungsverteilung zu schätzen, die in ihrem Gesamtbild der wahrscheinlichen kleinräumlichen Verteilung besser entspricht als eine flächendeckende Anwendung der vorliegenden Kreis- oder Ämterprognosen auf das gesamte Kreis- bzw. Amtsgebiet. Jeder Einzelwert der Vorausschätzung (also die Anzahl der Einwohner in einer bestimmten Altersgruppe an einem bestimmten Standort zu einem bestimmten Zeitpunkt) stellt dabei – jeweils für sich betrachtet – nur einen statistischen Erwartungswert mit geringer prognostischer Zuverlässigkeit dar. Die Aufsummierung von Einzelwerten (z. B. im Einzugsbereich einer Schule) führt jedoch zu prognostisch zuverlässigeren Ergebnissen als die bereits erwähnte „Alternative“ der Anwendung einer maximal gemeindeschaffen (Landes-)Prognose auf Stadtteile oder kleinere Gemeinden.

(siehe auch Kapitel 8 des Leitfadens Daseinsvorsorgeplanung)

Disaggregation/Disaggregation der kleinräumigen Bevölkerungsverteilung

Die Einzugsbereiche von sozialen Einrichtungen und insbesondere von ÖPNV-Haltestellen liegen in ihrer Maßstäblichkeit z. T. deutlich unter dem Gemeindeniveau. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, für Modellrechnungen zu möglichen Anpassungsstrategien mit kleinteiligen Siedlungsflächen zu arbeiten.

Eine direkte Bevölkerungssimulation auf der Ebene kleiner Siedlungsflächen bzw. Baublöcke ist kaum möglich, würde doch die Zahl der Annahmen (vor allem zu den Wanderungsbewegungen) ins Unermessliche steigen und die Aufnahmefähigkeit der zu beteiligenden Akteure deutlich überfordern. Zudem wäre die Linie zur „Scheingenauigkeit“ deutlich überschritten.

Aus diesem Grunde hat es sich bewährt, die auf Ebene der Gemeinden zur Verfügung stehenden Bevölkerungsdaten im Prognosezeitraum auf die einzelnen Siedlungsflächen innerhalb der Gemeinde zu disaggregieren. Dabei sollte die unterschiedlichen Siedlungsdichte der betrachteten Flächen (in einem Mehrfamilienhausgebiet wohnen mehr Menschen pro Hektar als in einem Einfamilienhausgebiet) beachtet werden. Den einzelnen Baublöcken sollten daher zunächst Siedlungsstrukturtypen zugewiesen werden, die in einem zweiten Schritt dann mit mittleren Wohndichten belegt werden. Aus der Kombination der Parameter

- Größe der Siedlungsflächen,
- Siedlungsstrukturtyp,
- Mittlere Wohndichte im diesem Siedlungsstrukturtyp

lässt sich jedem bebauten Baublock innerhalb eines Gemeindegebietes ein Anteilsfaktor (Anteil dieser Siedlungsfläche an der Einwohnerzahl der Gesamtgemeinde) zuordnen. Dazu werden die genannten Parameter jeder Einzelfläche (bzw. jedes Baublocks) der Summe aller Baublöcke innerhalb der Gemeinde gegenübergestellt.

Im Ergebnis ist jedem Baublock bzw. jeder bebauten Rasterfläche eine geschätzte Bevölkerung, differenziert nach Alter, zugeordnet. Verteilungsparameter ist dabei die Siedlungsdichte.

(siehe auch Kapitel 8.3 des Leitfadens Daseinsvorsorgeplanung)

Erreichbarkeitsmodellierungen und berechnungen

Gegenstand der Analyse ist die Erreichbarkeit von Infrastruktur- und Versorgungsangeboten für die Bürgerinnen und Bürger. Kern der meisten Modellbetrachtungen bei der Daseinsvorsorgeplanung ist eine räumliche Gegenüberstellung von Nachfrage und Angebot. Ergebnis der Anwendung dieser Erreichbarkeitsmodelle sind Auswertungen zur Häufigkeit von Entfernungsaufwänden der Nutzer (z.B. „Wie viele Schüler haben es wie weit in die Schule?“) bzw. zu deren Zeitaufwand (z.B. „Welcher Anteil der Schüler braucht länger als eine Stunde in die Schule?“).

Insbesondere kann über die Modellierungen eine Abschätzung erfolgen, inwieweit sich Erreichbarkeiten unter sich wandelnden Rahmenbedingungen im ÖPNV und der Verkehrsinfrastruktur oder durch neue Angebotsstrukturen (Schließung oder Zusammenlegung von Einrichtungen) verändern.

Letztlich ermöglichen Erreichbarkeitsmodellierungen den Vergleich unterschiedlicher Anpassungsszenarien und unterstützen die Diskussion zu Erreichbarkeitsstandards.

(siehe auch Kapitel 9 des Leitfadens Daseinsvorsorgeplanung)

<i>Einfache Strukturextrapolation</i>	Zur Simulation von Strukturveränderungen wird die künftige Nachfrage aus aktuellen Nachfragequoten und den aus vorliegenden Vorausberechnungen entnommenen Bevölkerungszahlen berechnet. Es sollen möglichst einfache Bilder gezeichnet werden, die denkbare prinzipielle Verschiebungen (z. B. im Pflegebereich von stationär nach ambulant) beschreiben und die in der Diskussion auf regionalpolitischer Ebene gut zu transportieren sind.
 <i>Szenario</i>	<p>Die Szenario-Technik ermöglicht eine „bildhafte“ Beschreibung der Zukunft. Diese Zukunftsbilder sind nicht als Prognosen zu verstehen, sondern sollen Entwicklungskorridore aufzeigen, in denen sich die tatsächliche Entwicklung unter der Annahme bestimmter Rahmenbedingungen und/oder Ereignisse/Entscheidungen bewegen wird. In der Regel wird ein Worst-Case-Szenario oder Negativszenario, ein Ideal-/Wunsch- oder Positiv-szenario und ein Trend- bzw. Alternativszenario aufgezeigt.</p> <p>Die Szenario-Technik kennt zwei Vorgehensweisen:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Aktuelle Entwicklungstrends werden unter Benennung verschiedener Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen fortgeschrieben und es wird aufgezeigt, wie eine Stadt/Gemeinde/Region dann zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt aussehen wird. Anhand dieses Bildes kann überprüft werden, ob man diese Entwicklung beabsichtigt oder ob man Maßnahmen ergreifen oder Prozesse anstoßen muss, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Hier geht es vor allem darum zu verdeutlichen, welche Konsequenzen und Wirkungsketten verschiedene Entscheidungen auslösen (Was passiert, wenn ...?). b) Es wird eine Wunschvorstellung aufgezeigt, wie sich eine Stadt/Gemeinde/Region zu einem bestimmten zukünftigen Zeitpunkt entwickelt haben soll und anschließend überlegt, welche Maßnahmen und Aktivitäten ergriffen werden müssen, um vom aktuellen Zustand zum angestrebten zu gelangen (Was muss getan werden, um ...?).
 <i>ELER-/Leader-Region</i>	<p>Die Europäische Union fördert über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) im Zeitraum von 2007 - 2013 die Entwicklung der ländlichen Räume. Dabei formuliert sie drei allgemeine Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, • Umweltschutz und Landschaftspflege durch Landmanagement, • Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum. <p>Quer zu diesen thematischen Förderschwerpunkten wird die LEADER-Methode/der LEADER-Ansatz gesetzt. LEADER steht für „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). Seit 1991 erprobt die EU mit der Gemeinschaftsinitiative LEADER diesen gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsansatz, bei dem Entwicklungsstrategien und impulse von den lokalen privaten und öffentlichen Akteuren ausgehen (bottom-up). Die Regionen konstituieren und organisieren sich selbstständig, die beteiligten Akteure agieren in gemeinschaftlicher Verantwortung.</p>

- Regional-Governance* (Regional) Governance ist ein Steuerungsansatz, der als Gegenentwurf zu „Government“ (Regierung) entstand, um Entscheidungsprozesse nicht ausschließlich dem „Staat“ zu überlassen, sondern unter Einbindung von Akteuren aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft durchzuführen. Die Mitwirkung dieser Akteure geht dabei weit über andere Beteiligungsformen hinaus. Hier werden eigenständige, komplexe, sich selbst organisierende Strukturen/Netzwerke unter politischer Führung geschaffen, die die Entwicklung einer Kommune/Region mitgestalten.
- Agendaprozess* Agendaprozesse stellen eine besondere Beteiligungsform dar. Sie dienen der Integration des Nachhaltigkeitsprinzips in die Entwicklung einer Kommune und zeichnen sich durch eine langfristige und systematische Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger aus. Über Agendaprozesse soll eine gleichberechtigte Zusammenarbeit von Kommunalpolitik und Bürgerschaft angestoßen und entwickelt werden.
- Ausgangspunkt für die Initiierung von lokalen Agendaprozessen (Lokale Agenda 21) bildet das Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der UN 1992 in Rio de Janeiro.
- Pflegenetzwerk* Der Begriff „Pflegenetzwerk“ ist nicht eindeutig definiert. Hier wird darunter ein sektorübergreifend organisiertes Versorgungsnetzwerk verstanden, welches ein umfassendes Angebot an Gesundheits- und Pflegedienstleistungen vorhält. Teil des Netzwerkes sind sowohl die öffentlich und privat organisierten fachlichen Professionen und Dienstleistungsanbieter als auch die Interessensvertreter der Patienten/zu Pflegenden und deren Angehörigen sowie ehrenamtlich Tätige, Politik und Verwaltung. Grundgedanke zur Einrichtung eines solchen Netzwerkes ist das Umdenken vom Nebeneinander spezialisierter Fachbereiche hin zu einer patienten-/fallbezogenen Betrachtung und einer sektorübergreifenden Begleitung (Entlassungs-/Case-Management).

10 Literatur

Eine kommentierte Literaturrecherche und Einordnung in den wissenschaftlichen Diskurs findet sich im Endbericht zum MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“; pdf zum Download unter www.bbsr.bund.de.

- AllgFörderPflegeVO (2003): Verordnung über die allgemeinen Grundsätze der Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz (AllgFörderPflegeVO). Vom 15. Oktober 2003 (GV. NRW. S. 610).
- AltPflG. Altenpflegegesetz (2006): Gesetz über die Berufe in der Altenpflege in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 2003 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 51 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1978): Zur Bedeutung rückläufiger Einwohnerzahlen für die Planung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 122. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- ARL (1981): Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil 1: Allgemeine Grundlagen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 138. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- ARL (1983): Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 144. Hannover: Vincentz.
- ARL (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.
- Bahlburg, M., Kunze, R. (1979): Orientierungswerte für die Infrastrukturplanung: Analysewerte und Zielindikatoren der Planung in Bund, Ländern und Gemeinden. Hannover: Schrödel.
- Bals, C. (1983): Literaturbericht zu Fragen der regionalen Unterschiede des generativen Verhaltens. In: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges. (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 144). Hannover: Vincentz, S. 159-182.
- Beirat für Raumordnung (1976): Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung – Empfehlungen vom 16 Juni 1976. Bonn.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 21.09.2005. Bonn.
- BKVO NW (2003): Verordnung zur Regelung der Gruppenstärken und über die Betriebskosten nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Betriebskostenverordnung-BKVO) Vom 11. März 1994 (GV. NRW. S. 144) Geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 29. April 2003 (GV. NRW. S. 254)
- Blaumeiser, H. (u.a. 2002): u.a. Handbuch kommunale Altenplanung: Grundlagen – Prinzipien – Methoden. Frankfurt am Main: Dt. Verein für Öffentliche und Private Fürsorge.
- Blinkert, B., Klie, T. (2004): Gesellschaftlicher Wandel und demographische Veränderungen als Herausforderungen für die Sicherstellung der Versorgung von pflegebedürftigen Menschen. In: Sozialer Fortschritt 11-12/2004, S. 319-325.
- Blotevogel, H.-H. (1985): Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume. Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen. In: ARL (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung aus Ausgegliche Funtionsräume in Nordrhein-Westfalen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 163, S. 13-50. Hannover: Curt R. Vincentz Verlag.
- Blotevogel, H.-H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? – Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion, Raumforschung und Raumordnung. H. 6, S. 460-472.
- Blotevogel, H.-H. (2005): Metropolräume und ländliche Räume – eine Solidargemeinschaft? Schriftliche Fassung eines Vortrags im Rahmen des Fachkongresses „Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik“ am 24.11.2005 in Hannover. <http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rlp/Personal/Blotevogel/original/Metropolr%E4ume%20-%20l%E4ndliche%20R%E4ume%20Hannover%2024.11.05.pdf>
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995.
- BMBF (2005) (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 2005. Bonn, Berlin: ohne Verlag.

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2006a) (Hrsg.): Identifizierung von Entbürokratisierungspotenzialen in Einrichtungen der stationären Altenpflege in Deutschland. Abschlussbericht.
- BMFSFJ (2006b) (Hrsg.): Erster Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner (Stand: 15.08.2006). <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/heimbericht/root.html>
- BMFSFJ (2002) (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin: [ohne Verlag].
- BMFSFJ (2001) (Hrsg.): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft. Berlin: [ohne Verlag].
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Strategiepapier verabschiedet von der MKRO am 30.06.2006. ORT?
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn: Selbstverlag.
- Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- Bundestag (2002): Deutscher Bundestag. Drucksache 40/8800 vom 28.03.2002. Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“.
- Burberg, P.-H. (1981): Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume. In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Heft 25, 83-104. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- Burberg, P.-H., Wieneke, G. (1989): Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Mobilität von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen: eine Auswertung der relevanten Literatur. Hannover: Akademie für Raumforschung u. Landesplanung.
- DESTATIS (2005a): Statistisches Bundesamt. 1. Bericht: Pflegestatistik 2003: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschland-ergebnisse. Bonn: [ohne Verlag].
- DESTATIS (2005b): Statistisches Bundesamt. 2. Bericht: Pflegestatistik 2003: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Ländervergleich: Pflegebedürftige. Bonn: [ohne Verlag].
- DESTATIS (2005c): Statistisches Bundesamt. 3. Bericht: Pflegestatistik 2003: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Ländervergleich: Ambulante Pflegedienste. Bonn: [ohne Verlag].
- DESTATIS (2005d): Statistisches Bundesamt. 4. Bericht: Pflegestatistik 2003: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Ländervergleich: Pflegeheime. Bonn: [ohne Verlag].
- DESTATIS (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland: Einrichtungen, Plätze Personal und Kosten 1990 bis 2002. Wiesbaden: ohne Verlag.
- Dietrichs, B. (2005): Konzeptionen der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Selbstverlag, S. 521-531.
- DJI (2005): Zahlenspiegel (2005): Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. Dortmund: Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Universität Dortmund.
1. DVO-KiTaG NI (2002): Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten (1. DVO-KiTaG) vom 28. Juni 2002 (Nds.GVBl. Nr.20/2002 S.323), geändert durch VO v. 15.11.2004 (Nds.GVBl. Nr.33/2004 S.457)
- EBATK NW (1994): Empfehlungen zum Bau und zur Ausstattung von Tageseinrichtungen für Kinder. Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 9. Juni 1994 (MBL. NW. S. 726) - SMBl. NW. 163.
- ECNC (1996): Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer der Europäischen Kommission: Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm. Ohne Ort: Selbstverlag. <http://www.kindergartenpaedagogik.de/46.html>
- Einig, K. (2008): Regulierung öffentlicher Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 17-40.

- Engelke, M., Schreiner, F. (ohne Jahr): Raumgestaltung und Architektur für dementiell veränderte Menschen. Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe. Bochumer Beiträge zur Pflege. <http://www.efh-bochum.de/service/publikationen.html>
- ErAK SN (2005): Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales zu den räumlichen Anforderungen an Kindertageseinrichtungen vom 02. 06. 2005.
- Fahrenkrug, K., Melzer, M. (2006): Kleine Gemeinden im ländlichen Raum. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Wegweiser Demografischer Wandel 2020.
- Frisk, S. (1991): Kosten und Finanzierung in der Altenhilfe: Ein Vergleich zwischen ambulanter und stationärer Versorgung von älteren Pflegebedürftigen aus Sicht der öffentlichen Kostenträger dargestellt am Beispiel Hamburg. Dissertation, Universität Hamburg.
- Fthenakis, W. E. (2003): Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Berlin: ohne Verlag.
- Gatzweiler, H.-P. et al. (2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Bonn/Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Gawron, T. (2006): Zentrale Orte und Schrumpfung. Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung in den ostdeutschen Bundesländern. Ausgangslage und Anpassungsperspektiven. Leipzig: Umweltforschungszentrum Leipzig/Halle, unveröffentlichtes Manuskript.
- Goppel, K. (2005): Die Rolle der Metropolregionen in der Landesplanung. In: Bayrische Akademie Ländlicher Raum e.V. (Hrsg.), Ländliche Räume und Metropolregionen: Partner oder Konkurrenten?, Heft 43, München, S.10-16.
- Göschel, A. (1992): Revision der Infrastruktur: ein Rückblick auf die 80er Jahre. Berlin: Dt. Institut für Urbanistik.
- GVPPrBKBB (2006): Grundsätze des Verwaltungshandelns bei der Prüfung der räumlichen Bedingungen von Kindertagesstätten (Vom Landesjugendhilfeausschuss am 12.07.1999 beschlossen) HeimG. Heimgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), zuletzt geändert durch Artikel 78 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)
- Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 257-265.
- Hahne, U., Glatthaar, M. (2005): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. In: Raumplanung, Heft 124, S. 5-10.
- HeimMindBauV. (2003): Heimmindestbauverordnung. Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige, In der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 1983 (BGBl. I S. 550) Geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346).
- Henry-Huthmacher, C. (2005): Kinderbetreuung in Deutschland: ein Überblick; Krippen - Tagespflege - Kindergärten - Horte und Ganztagschulen im Vergleich der Bundesländer. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Hermes, G. (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa. Tübingen: Mohr.
- Hofmann, H. (2006): Altenpflege und Soziale Dienste - wachsender Bedarf bei fehlenden Mitteln. In: ifo Schnelldienst 15/2006, S. 24-30.
- Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, S. 55-62.
- Hübler, K.-H., Scharmer, E., Weichtmann, K., Wirz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen, Band 80. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Jost, P. (1978): Raumwirksame Effekte einer Bevölkerungsimplosion. In: ARL (Hrsg.): Zur Bedeutung rückläufiger Einwohnerzahlen für die Planung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 122, S. 1-14. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- KDA 2002. Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.). Architektur + Gerontologie: 1 Planung humaner Pflegeheime - Erfahrungen und Empfehlungen. Köln: KDA.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschehen, Heft 37.

- Kentmann, K. (1980): Nutzungsuntergrenzen der Infrastruktur in ländlichen Räumen. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 39. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- Kersten, J. (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Umwelt- und Planungsrecht, Heft 7, S. 245-252.
- KiföG M-V (2005): Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KiföG M-V) Vom 1. April 2004 GVOBl. M-V 2004, S. 146. Zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2005, GVOBl. M-V 2005, S. 640.
- KitaFöG BE (2005): Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KitaFöG) Vom 23. Juni 2005.
- KitaG BB (2004): Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (Kindertagesstättengesetz- KitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 16], S.384).
- KiTaG SH (2005): Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) Vom 12.12.1991 GVOBl. 1991, S. 651 Zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005, GVOBl. 2005, S. 568.
- Kluczka, G., Betz, R., Kühn, G. (1981): Nutzung und Perspektiven privater und öffentlicher Infrastruktur in peripheren ländlichen Räumen. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- Knieling, J. (2007): Regiopolen und Regional Governance, in Aring, J.; Hahne, U.; Reuter, I. (Hrsg.): Regiopolen. Kassel (im Erscheinen).
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung - Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung, Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 473-485.
- Knieling, J., Matern, A. (2005): The Future of Metropolitan Regions in Europe, Report on Interrelations and Cooperation between the Metropolis and its Surrounding Region, The Council of Europe, CG/INST (12) 5, Straßburg.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977): Wirtschaftliche und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen.
- Leber, N., Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 166, S. 58-70.
- Lorenz, P. (1994): Planen und Bauen für das Alter: Wohnen im dritten Lebensabschnitt. Leinfelden-Echterdingen: Koch.
- Lossau, H. (1981): Flächendeckende Infrastrukturversorgung bei zurückgehenden Einwohnerzahlen - Konsequenzen für landesplanerische Zielsysteme? In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Heft 25, 117-140. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- Marx, D. (1975): Zur Konzeption ausgeglichener Funktionsräume als Grundlage einer Regionalpolitik des mittleren Weges. In: ARL (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 94, S. 1-18. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- Melzer, M. (2003): Stadt-Umland-Kooperationen in Schleswig-Holstein, Empfehlungen für die Kommunale Praxis (Inhaltliche Konzeption, Text und Grafik). Hrsg.: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- Meyer, D. (2004): Stationäre Altenhilfe: Langfristige Prognosen - Finanzierung - Qualitätssicherung - Handlungsempfehlungen. Berlin: BBJ-Verlag.
- MGKS SL (2006): Merkblatt zur Gründung einer Kindertagesstätte/eines Kindergartens im Saarland. IHK Saarland 2006. <http://www.ihksaarland.de/ihk/start/merkblaetter/e17.pdf>
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. Februar 1975 beschlossen. Schriftenreihe 06.002. Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- MKRO (2005): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin. Berlin.

- MKRO (2005) = Ministerkonferenz für Raumordnung: Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels vom 28. April 2005. Berlin.
- MKRO (2006) = Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss vom 30. Juni 2006, Berlin.
- Mönicke, G. (1994): Bevölkerungsdynamik und deren Einfluß auf die Infrastruktur im ländlichen Raum: am Beispiel der Regionen Werra-Meißner-Kreis und Landkreis Emsland. Kiel: Vauk.
- Nake-Mann, B. (1987): Flexible Infrastruktur: Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumlichen Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- NHSPS (2002): Caring for our Children - National Health and Safety Performance Standards 2002. <http://nrc.uchsc.edu/CFOC/PDFVersion/Chapter%201.pdf>
- OECD (2004): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. 2004. [www.oecd.org/dataoecd/55/58/35125245.pdf (letzter Zugriff 11.04.2006)]
- PfG NW (1996): Gesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PfG NW) Vom 19. März 1996 (GV. NRW. S. 820) Zuletzt geändert durch Artikel 17 des Ersten Teils des Gesetzes vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 498).
- Pütz, T., Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, 337-344.
- Pütz, T., Spangenberg, M. (2007): Räumliche Aspekte der Infrastrukturversorgung in den Neuen Ländern vor dem Hintergrund der Leitbilder der Raumentwicklung. In: BBR (Hrsg.): Regionalbarometer neue Länder. 6. zusammenfassender Bericht. In: Berichte, Band 28, Bonn, S. 52-62.
- RBK HH (2006): Richtlinien für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen Vom 4. September 2006. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bsg/familie/kita/fachinfo/richtlinien-kita,property=source.pdf>
- Reidenbach, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion: Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- Reidenbach, M. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland: eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik.
- SächsKitaG (2005): Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen - SächsKitaG) vom 29.12.2005.
- SCBLDC (1993): Standards for centre based long day care. Australien Government - Department for Families, Community Services and Indigenous Affairs. 1993. [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/cc_handbooks/\\$file/standards_long_day_care.pdf](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/cc_handbooks/$file/standards_long_day_care.pdf)
- Schliephake, K. (Hrsg.) (1990): Infrastruktur im ländlichen Raum - Analysen und Beispiele aus Franken. Ergebnisse der DVAG-Jahrestagung vom 22. - 24.6.1989 in Karlstadt am Main. Hamburg.
- Schneekloth, U. (2006): Hilfe- und Pflegebedürftige in Alteinrichtungen 2005: Schnellbericht zur Repräsentativerhebung im Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in Einrichtungen“ (MuG IV). TNS Infratest Sozialforschung, München.
- Schöning C. G., Borchard, K. (1992): Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert. Stuttgart: Karl Krämer.
- Schramm, W., Wortmann, W., Mair, G. (1981): Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum: Analysen zu normativen Betriebsgrößen u. Erreichbarkeitsbedingungen in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. Hannover: Schroedel Verlag.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Berlin: Duncker & Humblot.
- SGB VIII. (1990): Sozialgesetzbuch Aches Buch: Kinder- und Jugendhilfe. Vom 26.6.1990, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 8. 9.2005.
- SGB XI. (1994): Sozialgesetzbuch Elftes Buch: „Soziale Pflegeversicherung“. Vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 1015), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 378).
- SoVD (2007): Sozialverband Deutschland. Landesverband Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zu den Eckpunkten für ein

- Landesheimgesetz NRW. Vom 16.05.2007. <http://www.sovd-nrw.de/fileadmin/downloads/pdf/stellungnahmen/LHeimG-Eckpunkte.pdf>
- Spengelin, F. (1972): Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung. Bonn-Bad Godesberg.
- Spiegel, E. (1977): Verdichten oder verdünnen: Infrastrukturplanung bei Bevölkerungsrückgang. In: Böhret, C. (Hrsg.): Stadtforschung und Stadtplanung (Transfer 3). Opladen: S. 39-49.
- Spieß, C., Wrohlich, K. (2005a): Kindertageseinrichtungen: Bedarf und Finanzierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2005, S. 30-37.
- Spieß, C., Wrohlich, K. (2005b): Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland? In: DIW-Wochenbericht, Heft 14/2005, S. 223-227.
- Stiens, G. (1983): Räumlicher Wandel unter der Rahmenbedingung rückläufiger Geburtenzahlen. In: ARL (Hrsg.): Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 144, S. 87-97. Hannover: Vincentz.
- TAG (2004): Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz) vom 27. 12. 2004
- Thoss, R. (1981): Zurück zur passiven Sanierung? In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Heft 25, 61-71. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- Thoss, R. (1981a): Bevölkerungsrückgang und Verwaltungsaufgaben – Werden in Zukunft öffentliche Einrichtungen leerstehen? In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Heft 25, 73-82. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- ThürKitaG (2006): Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (– ThürKitaG –) vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 371) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Februar 2006 (GVBl. S. 51).
- ThürKitaVO (2005): Thüringer Kindertageseinrichtungsverordnung (– ThürKitaVO –) vom 11. April 2005 (GVBl. S. 365-371).
- Vesper, D. (2005): Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung? In: DIW-Wochenbericht, Heft 3/2005, S. 41-48.
- von der Heide, H.-J. (1981): Verstädterung als Schicksal der Industrie-Gesellschaft? In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Heft 25, S. 37-60. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- Wagener, F. (1969): Neubau der Verwaltung: Gliederung d. öffentl. Aufgaben u. ihrer Träger nach Effektivität u. Integrationswert. Berlin: Duncker und Humblot.
- Weyl, H. (1979): Funktion und Wirkungspotenzial der Raumordnung. Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 79. Hannover: Hermann Schroedel Verlag.
- Winkel, R. (2004): Die Auswirkungen einer abnehmenden Bevölkerung auf die kommunale Infrastruktur. In: Eickermann, A. C. (Hrsg.). Schrumpfung als Phänomen der Siedlungsentwicklung ländlicher Räume: neue Herausforderungen und bisherige Erfahrungen. Berlin: Institut für Städtebau, S. 95-113.

Anhang

1 Das MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorgeplanung“ – Ziel, Methodik und Erkenntnisse

Aufgabenstellung und Ziele des MORO

Zentrales Anliegen des Modellvorhabens „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ war zu untersuchen, wie unter dem Vorzeichen des demographischen Wandels praktische Strategien und Instrumente für verschiedene Nachfragegruppen und räumliche Bezüge zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiter und/oder neu entwickelt werden können. Dabei konnte es nicht alleine um eine im Hinblick auf eine sinkende Nachfrage optimierte Anpassungsplanung gehen. Die regionalen Anpassungsstrategien sollten vielmehr idealerweise eine Angebotsqualität darstellen, die den Trends entgegenwirkt, die eine Anpassungsplanung erst erforderlich machen (z.B. Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen). Zumindest sollten sie eine Verstärkung dieser Trends verhindern. Im Vordergrund des Modellvorhabens stand dabei die Entwicklung kreativer, praktikabler und akzeptabler Handlungsansätze.

Mit dieser Zielsetzung sollten drei Modellregionen – die Kreise Dithmarschen und Steinburg (Planungsraum V) in Schleswig-Holstein, das Gebiet des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte in Mecklenburg-Vorpommern und die Planungsregion der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming in Brandenburg – unterstützt durch eine interdisziplinäre Begleitforschung regionale Anpassungskonzepte für Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf diskursivem Wege in Zusammenarbeit mit allen wesentlichen Akteure der öffentlichen Daseinsvorsorge erarbeiten.

Das Modellvorhaben wollte zeigen, wie eine bereichsübergreifende Koordination von Anpassungsmaßnahmen von Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge, die bisher von keiner Fachplanung geleistet wird, durch die Regionalplanung erfüllt werden kann. Als Sachwalter gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte die Regionalplanung in den Modellregionen dem Belang einer sozialverträglichen Versorgungsqualität ein gewichtiges Gehör verschaffen und eine Angebotsplanung erarbeiten, die Mindestausstattungen nicht unterschreitet und

Maximalentfernungen nicht überschreitet. Im Hinblick auf den zunehmenden Kostendruck auf die öffentliche Hand war dabei klar, dass Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte bei der Anpassungsplanung nachhaltig berücksichtigt werden mussten.

Last not least verfolgte das MORO den besonderen Anspruch, den regionalen Anpassungskonzepten über Zielvereinbarungen, raumordnerische Verträge oder Festsetzungen in Regionalplänen Verbindlichkeit zu verleihen.

Damit verband sich das Anliegen, allgemeingültige, übertragbare Erkenntnisse für die Planungspraxis zu gewinnen, aber auch Empfehlungen für Änderungen staatlicher Rahmenbedingungen (gesetzliche, finanzielle) zu geben.

Grundsätzliche Herangehensweise

In allen drei Modellregionen wurde das Modellvorhaben als ein mehrstufiger Diskussions- und Zielfindungsprozess in laufendem Austausch zwischen den Akteuren der Region und der Begleitforschung organisiert, der sich mit folgenden Schritten beschreiben lässt:

1. Bestandsaufnahme und Trendprognose einschließlich Kostenrechnungen und Erreichbarkeitsmodellierungen sowie Aufbau der Organisationsstruktur für den regionalen Dialog.
2. Erarbeitung alternativer Entwicklungsvorstellungen unter Zugrundelegung regionaler Präferenzen und Qualitätskriterien sowie Kostenschätzungen und Erreichbarkeitsmodellierungen für die formulierten alternativen regionalen Entwicklungspfade.
3. Gemeinsame Definition eines „Wunsch-szenarios“, das Bedarfs-, Kosten-, Qualitäts- und Erreichbarkeitskriterien zu einem langfristig zukunftsfähigen Konzept möglichst in Einklang bringt. Unterlegung dieses Konzeptes durch Modellrechnungen und Ableitung von regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen zu seiner Umsetzung.
4. Verbindliche Implementierung der Ergebnisse über eine politische Zielvereinbarung für die Regionalplanung und Übertragung in das regionalplanerische Instrumentarium.

Die MORO-Handlungsfelder wurden durch die Modellregionen, unterstützt durch die Begleitforschung, einvernehmlich ausgewählt.

Für die Modellregionen Dithmarschen/Steinburg und Mecklenburgische Seenplatte waren dies: ÖPNV, schulische Bildung, Kindertagesbetreuung und Altenpflege.

In der Modellregion Havelland-Fläming wurden die Handlungsfelder schulische Bildung und Altenpflege behandelt.

Wesentliches Auswahlkriterium war die Zukunftsrelevanz dieser Bereiche sowie die Einschätzung, dass ihre Entwicklung durch regionale Abstimmung beeinflussbar ist. Die Zielsetzung in den Modellregionen war darauf ausgerichtet, in einem intensiven regionalen Diskussionsprozess unter Moderation und inhaltlichen Input der Begleitforschung für diese Bereiche individuelle Anpassungsstrategien mit der Perspektive 2020 zu entwickeln, die

- sich nicht auf eine quantitative Anpassung (= Reduzierung) gemäß veränderter Bedarfe beschränken,
- Kostenminimierung mit Qualitätssicherung und möglichst -verbesserung verbinden,
- bedarfsgerechte Konzentration mit angemessenen Erreichbarkeitswerten abstimmen und insbesondere
- eine längerfristig verlässliche Perspektive bieten sowie
- eine breite politische und gesellschaftliche Akzeptanz finden.

Maßgebliche Ergebnisse und Übertragbarkeit des Ansatzes

Es ist in allen drei Modellregionen gelungen,

- die Akteure aus der Verwaltung und der Politik von der Notwendigkeit und Richtigkeit einer regionalen Initiative zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge zu über-

zeugen und sie zu einem starken – auch mit maßgeblichem persönlichen Mehraufwand verbundenen – Engagement zu motivieren,

- damit einen intensiven regionalen Dialogprozess über Herausforderungen und Optionen, Risiken (Kosten) und Chancen regionaler Anpassungsstrategien zu führen,
- in diesem Dialog eine kreative Diskussion und letztlich Definition von regionsspezifischen Anpassungsmodellen zu erreichen
- UND diese Modelle in verbindliche politische Zielsetzungen zu überführen.

Es muss dabei festgehalten werden, dass diese Erfolge in hohem Maße von den über das MORO eingebrachten Impulsen und Unterstützungsleistungen – u.a. Grundfinanzierung der Projektkoordination und umfangreiche Modellrechnungen, Beratungs- und Moderationsleistungen der vom BBSR beauftragten Begleitforschung – beeinflusst wurden. Deshalb ist es kaum möglich, Vorgehen und Methodik des MORO einheitlich auf andere Regionen zu übertragen, zumal sich auch zeigte, dass regionsspezifisch unterschiedliche Rahmenbedingungen – hinsichtlich der inhaltlichen Ausgangslage ebenso wie hinsichtlich der organisatorischen Strukturen – unterschiedliche Verfahren erfordern. Dennoch ist es möglich, vielfältige Empfehlungen zur Organisation und zu methodischen Kernelementen einer regionalen Initiative zur Erarbeitung von Anpassungsstrategien für die Daseinsvorsorgeplanung aus den MORO Erfahrungen abzuleiten, die allen Regionen als Leitfaden und als „Checkliste“ dienen können und die nicht zuletzt auch helfen mögen, Irrwege und „Phantomdiskussionen“, die auch im MORO nicht ausblieben, zu vermeiden.

Eine ausführliche, detaillierte Darstellung des Arbeitsprozesses und der Ergebnisse des MORO gibt der Endbericht zum MORO, der unter www.bbsr.bund.de zum Download zur Verfügung steht.

2 Kurzportraits der Modellregionen

Modellregion Dithmarschen/Steinburg

Die Modellregion besteht aus den beiden Kreisen Dithmarschen und Steinburg in Schleswig-Holstein. Sie bilden den Planungsraum IV Schleswig-Holstein Süd-West, verfügen aber über keine gemeinsame administrative Organisation. Die Zuständigkeit für die Regionalplanung liegt bei der Landesplanungsbehörde. Beide Kreise gehören zur Metropolregion Hamburg, gelten aber als überwiegend ländliche Räume. Dithmarschen umfasst auch den südlichen Teil der Westküste Schleswig-Holsteins.

Demographischer Wandel

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die räumliche Entwicklung und räumliche Planung werden in Schleswig-Holstein seit etwa fünf Jahren verstärkt thematisiert. Bislang lag der Schwerpunkt hierbei auf dem Aspekt der zunehmenden relativen und absoluten Alterung der Bevölkerung, die bereits heute in den meisten Landesteilen spürbar ist und sich in Zukunft noch deutlich verstärken wird.

In den Kreisen Dithmarschen/Steinburg lebten 2003 274.424 Einwohner, bei einer Bevölkerungsdichte von 110 EW/km². Auf Basis der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird bis zum Jahr 2020 ein Rückgang um 3,4 % auf ca. 265.000 Einwohner prognostiziert. Die Bevölkerungsdichte würde demnach auf 106 EW je km² absinken.

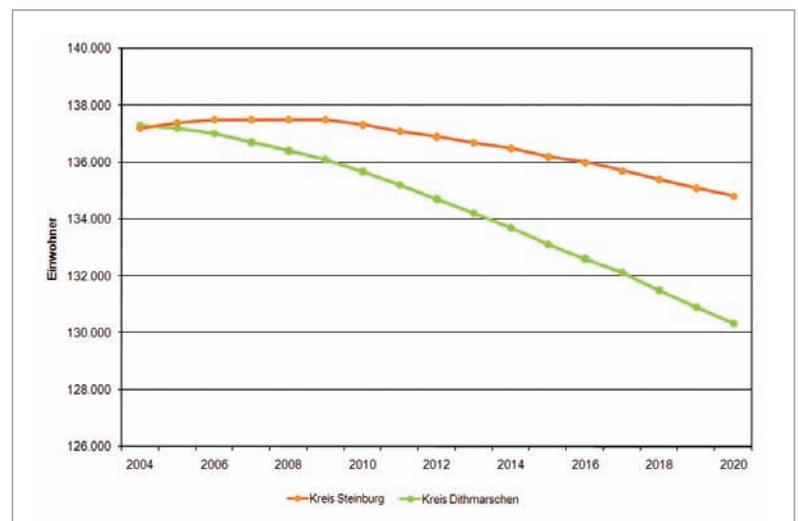
Dabei verläuft die Entwicklung in den beiden Kreisen der Region unterschiedlich: Im Kreis Dithmarschen – mit 96 EW je km² dünner besiedelt – ist die Bevölkerungszahl bereits jetzt rückläufig, bis 2020 wird sie um 5 % gesunken sein, die Bevölkerungsdichte reduziert sich auf 91 EW je km². Im Kreis Steinburg (130 EW je km²) wird sie nach den aktuellen Prognosen nach 2009 sinken, bis 2020 um 1,5 %, die Bevölkerungsdichte läge dann bei 128 km². Verglichen etwa mit ostdeutschen Regionen sind diese Bevölkerungsrückgänge insgesamt zwar nicht dramatisch. Jedoch dürfte der Rückgang für einzelne Teile der Region deutlicher ausfallen, zumal dort zum natürlichen Bevölkerungsrückgang Wanderungsverluste kommen.

Zudem ist der Bevölkerungsrückgang von einem absoluten und relativen Alterungsprozess überlagert. In der Region wird die Zahl der 65-Jährigen und älter absolut ansteigen, während die Bevölkerungszahl in den anderen Altersgruppen zurückgeht. Liegt der Anteil der 65-Jährigen und älteren heute bei 18,8 %, so wird er im Jahr

2020 auf 24 % angestiegen sein. Umgekehrt dazu wird der Anteil der unter 21-Jährigen von heute 23,6 % auf 18,8 % sinken.

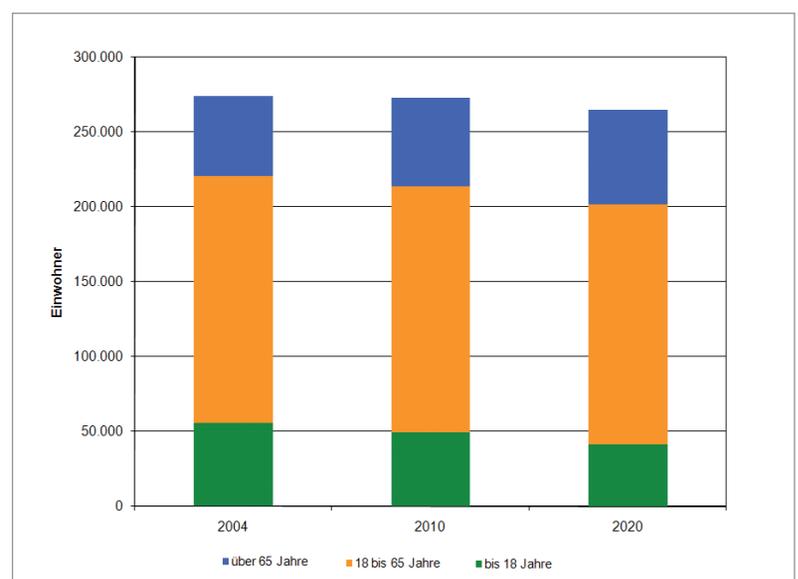
In absehbarer Zeit werden vor allem in den ohnehin schon dünner besiedelten Regionsteilen in einzelnen Infrastrukturbereichen Auslastungsprobleme auftreten: In erster Linie ist hier der Bereich der Kinderbetreuungs- und Bildungs-

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung in der Region Dithmarschen-Steinburg bis 2020
(auf Basis der 10. KBV)



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2
Bevölkerung nach Altersgruppen in der Region Dithmarschen-Steinburg bis 2020



Quelle: eigene Darstellung

einrichtungen zu nennen, aber auch der ÖPNV, dessen Nachfragestruktur in ländlichen Regionen sehr stark von der Entwicklung der Schülerzahlen abhängt. Einzig für den Infrastrukturbereich Pflege und Versorgung älterer Menschen wird mit einem deutlichen Zuwachs gerechnet.

In beiden Kreisen ist der Handlungsbedarf von Seiten der kreispolitischen Ebene erkannt und es sind wichtige Schritte der breiten politischen Bewusstseinsbildung auf kommunaler Ebene sowie der fachlichen Orientierung erfolgt, um

das Thema demographischer Wandel ganzheitlich und zielgerichtet anzugehen.

Organisationsstruktur

Die Abb.3 im Anhang zeigt die beteiligten Akteure und die Kommunikationsbeziehungen des Modellvorhabens der Raumordnung. Die Arbeitsgruppen stellen Daten zu den einzelnen Infrastrukturbereichen bereit und entwickeln Vorschläge für Qualitätsstandards. Dabei werden die Arbeitsgruppen von der Begleitforschung und dem Projektkoordinator maßgeblich unterstützt. Die Begleitforschung verarbeitet die gesammelten Daten und errechnet Szenarien für Anpassungsstrategien. Das Projektgremium entscheidet nach Prüfung der Vorschläge, welche Anpassungsstrategien für die Region geeignet sind. Der Projektkoordinator sichert die Kommunikation zwischen den Projektebenen.

Das Projektgremium setzt sich aus Akteuren der Verwaltungen, der Kreispolitik, der Ämter sowie aus Vertretern des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holsteins zusammen. Weitere Akteure werden in einen Informationsverteiler aufgenommen und können in den themengebundenen Arbeitsgruppen mitarbeiten.

Modellregion Mecklenburgische Seenplatte

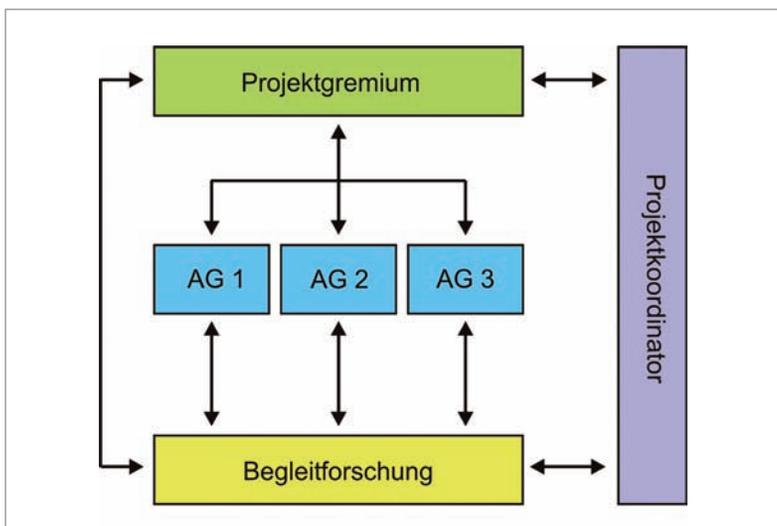
Zur Region Mecklenburgische Seenplatte gehören die Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritz und die kreisfreie Stadt Neubrandenburg.

Die Region zeichnet sich durch ihre naturräumliche Vielfalt, abwechslungsreiche und unzerschnittene Landschaften sowie eine geringe Freiraumbelastung aus. Rund 39 % der Fläche haben Schutzgebietscharakter. Die Mecklenburgische Seenplatte konnte diese Potenziale gezielt in Wert setzen und sich mit qualitativ hochwertigen Angeboten als attraktive Tourismusdestination positionieren.

Als ländlich-periphere Region mit großer Entfernung zu deutschen Metropolregionen ist die Mecklenburgische Seenplatte jedoch in besonderem Maße von wirtschaftlicher Strukturschwäche, hoher Arbeitslosigkeit und der Abwanderung vor allem junger und gut ausgebildeter Menschen betroffen. Sie weist eine für bundesdeutsche Verhältnisse sehr geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte auf.

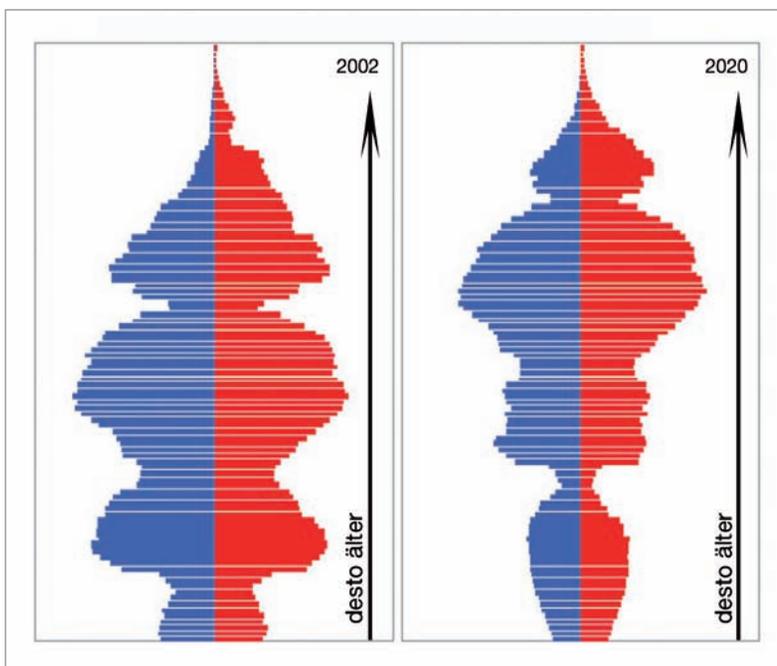
Zu den größten Städten in der Mecklenburgischen Seenplatte zählen neben dem Oberzentrum Neubrandenburg (68.188 EW), die Mittelzentren Neustrelitz (22.271 EW), Waren (21.415 EW) und Demmin (12.806 EW).

Abbildung 3
Organisationsstruktur des MORO in der Modellregion Dithmarschen/Steinburg



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 4
Bevölkerungspyramide der Region Mecklenburgische Seenplatte



Quelle: Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte

Bevölkerungsentwicklung

Die Mecklenburgische Seenplatte hat seit der Wende anhaltende Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Allein zwischen 1990 und 2005 betrug der Rückgang ca. 13 %. Innerhalb dieses Zeitraums sank die Einwohnerzahl um 47.000 Personen, was der Größenordnung zweier Kreisstädte wie Neustrelitz und Waren (Müritz) entspricht. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf die starke selektive Abwanderung vornehmlich in Richtung westdeutscher Metropolregionen sowie auf die hohen Geburtenausfälle nach 1990.

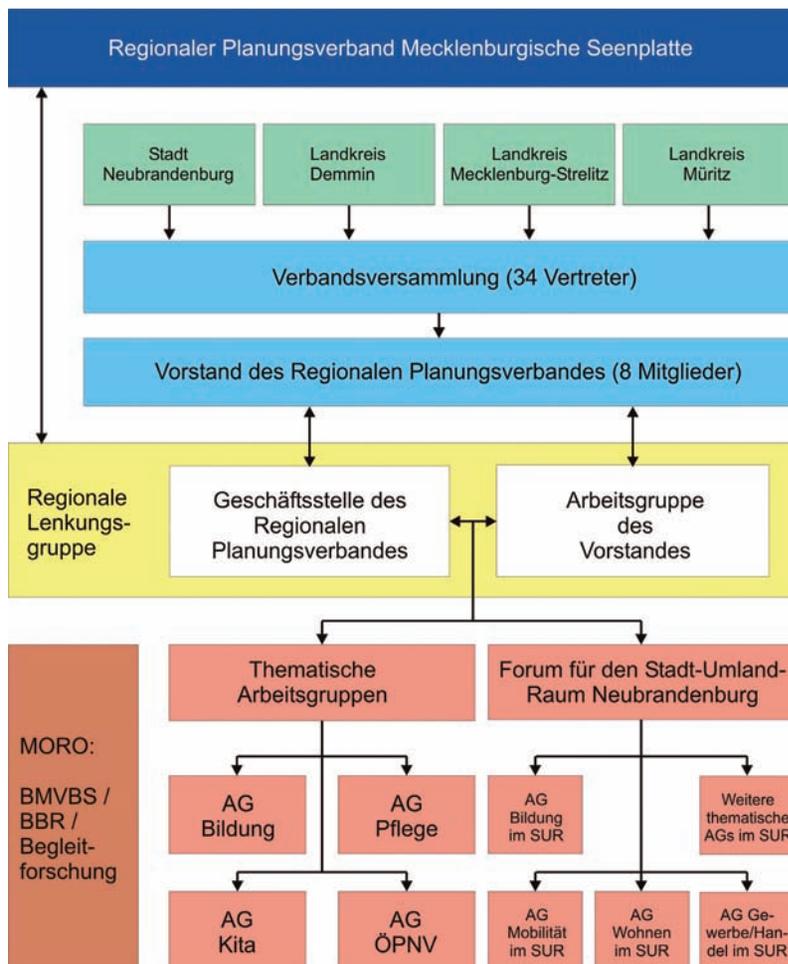
Auch künftig wird sich der Schrumpfungsprozess fortsetzen. Laut der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung auf Ebene der Planungsregion, der Landkreise und der kreisfreien Stadt Neubrandenburg werden in der Mecklenburgischen Seenplatte im Jahr 2020 gegenüber dem Ausgangsjahr 2002 rund 71.000 Einwohner weniger leben. Der durchschnittliche Bevölkerungsverlust beträgt im Laufe dieses Zeitraumes rund 22 %. Innerhalb der Region wird sich der Einwohnerrückgang teils unterschiedlich stark gestalten. So wird für den Landkreis Demmin zwischen 2002 und 2020 ein Bevölkerungsverlust von 31 % (!) prognostiziert. Der Landkreis Müritz liegt hingegen mit einem Einwohnerrückgang von „nur“ 13 % im Durchschnitt des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern.

Organisationsstruktur

Das Modellvorhaben „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ ist in der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte beim Regionalen Planungsverband – zuständig für Regionalplanung und -management – angesiedelt. Dadurch sind sowohl die querschnittsorientierte fachliche Kompetenz als auch die notwendige enge regionalpolitische Anbindung gewährleistet.

Die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes – zugleich Amt für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte – bildet mit der „AG des Vorstandes“ die „Regionale Lenkungsgruppe“ mit den Kreis- bzw. Stadtplaner und -entwickler der 3 Kreisverwaltungen und der Stadtverwaltung Neubrandenburg. Jeweils legitimiert durch entsprechende Vorstandsbeschlüsse bildet und moderiert sie die thematischen Arbeitsgruppen (AG-Bildung, AG-Kindertagesbetreuung, AG-Altenpflege und AG-ÖPNV). Diese AGs setzen sich aus den querschnittsorientierten Planern der regionalen Lenkungsgruppe zusammen, jeweils erweitert um

Abbildung 5
Organigramm



Quelle: Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte

die sektoral zuständigen Fachexperten aus den 3 Kreisverwaltungen und der Stadtverwaltung Neubrandenburg.

Mit dieser Arbeitsweise der Zusammenführung und Bündelung von fächerübergreifenden Planungs- und Strategieansätzen mit sektoralem Fachwissen hat die Modellregion bereits im Modellvorhaben „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ (2002 – 2004) sehr positive Erfahrungen gesammelt. Vermeintliche Barrieren konnten aufgebrochen, innovative Strategien und Lösungsansätze entwickelt und schließlich über die einzelnen Akteure wieder in die jeweiligen Fachbereiche und Entscheidungsebenen kommuniziert werden.

Eine besondere Herausforderung und Chance ergibt sich daraus, dass gemäß Verwaltungsmodernisierungsgesetz des Landes M-V die 3 Kreise und die kreisfreie Stadt 2009 zum neuen Großkreis Mecklenburgische Seenplatte fusionieren sollen. Auch diese anstehende Reform beför-

dert bei den Beteiligten die Kooperation: Warum nicht gleich zusammen erarbeiten, was 2009 sowieso zusammengeführt werden muss?

Anpassungsziele

Sinkende Einwohnerzahlen und eine veränderte Bevölkerungsstruktur (u. a. Überalterung, Frauenmangel) führen zur Unterschreitung von Tragfähigkeitsgrenzen wichtiger Infrastrukturbereiche. Die Modellregion steht deshalb vor der Aufgabe, Infrastruktureinrichtungen dem Nachfragepotenzial quantitativ, aber in dennoch guter Qualität, möglichst kosteneffizient anzupassen. Entsprechende Anpassungsstrategien sind letztlich in allen Handlungsfeldern notwendig. Der Umfang dieser Aufgabe macht jedoch schon aus Kapazitätsgründen ein gleichzeitiges Bearbeiten aller Handlungsfelder unmöglich. Deshalb hat sich der Regionale Planungsverband im Rahmen des laufenden Modellvorhabens auf folgende Prioritäten verständigt:

- Kindertagesbetreuung,
- Pflegelandschaft,
- Bildung sowie
- ÖPNV.

Die Region will in diesen Handlungsfeldern konkrete, umsetzungsorientierte Strategien entwickeln, die bezüglich Erreichbarkeit, Ausstattungsstandards und Kosten auf eine attraktive und zukunftsfähige Sicherung der Daseinsvorsorge abstellen. Dabei kommt es darauf an, notwendige quantitative Einschränkungen durch höhere Qualität „auszugleichen“, um zu verhindern, dass die Anpassung eigendynamisch einen Negativtrend verstärkt.

Modellregion Havelland-Fläming

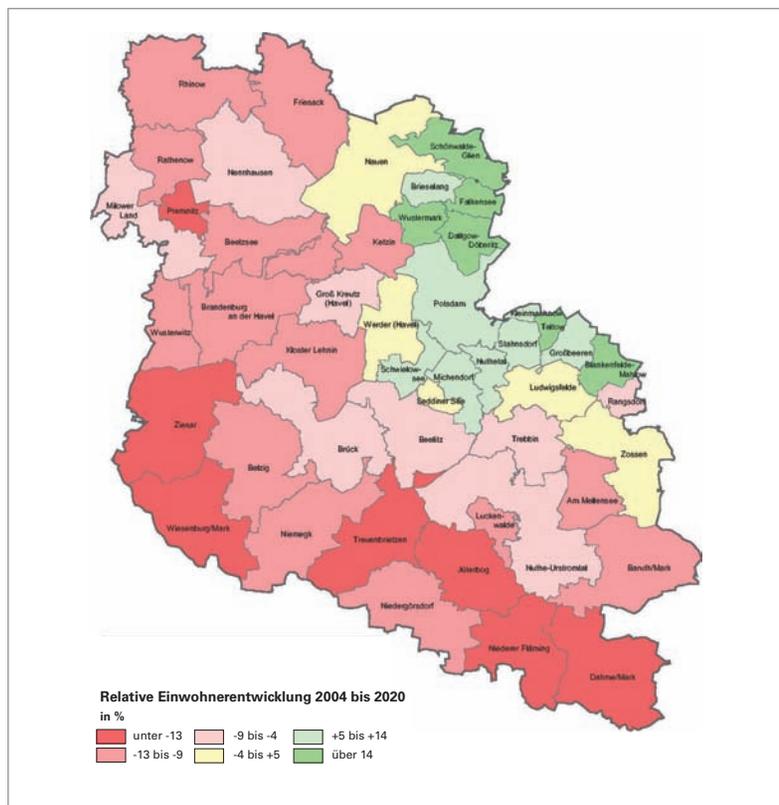
Havelland-Fläming, die mit 6.800 km² flächenmäßig zweitgrößte Region Brandenburgs, liegt im Westen des Landes zwischen Berlin und dem Land Sachsen-Anhalt. Sie wird aus den Landkreisen Havelland, Potsdam-Mittelmark und Teltow-Fläming sowie den kreisfreien Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel gebildet. Zu den größten Städten der Region Havelland-Fläming zählen neben der Landeshauptstadt Potsdam (145.700 EW), die Städte Brandenburg an der Havel (74.800 EW), Falkensee (38.000 EW) und Rathenow (27.000 EW).

Bis auf die kreisfreie Stadt Brandenburg a.d.H. grenzen alle anderen Kreise der Region an Berlin. Ein Drittel Havelland-Flämings gehört zum engeren Verflechtungsraum. Dementsprechend erreichen die von Berlin ausgehenden struktur- und wirtschaftsräumlichen Impulse, deren Wirkung im Umland am höchsten ist, hier einen weitaus größeren Teil als bei anderen Regionen. Es existieren aber auch, wie bei den anderen Planungsregionen, deutliche, sich z.T. immer noch verstärkende wirtschafts- und sozialräumliche Struktur- und Dichteunterschiede zwischen engerem Verflechtungs- und äußerem Entwicklungsraum.

Bevölkerungsentwicklung und demographischer Wandel

Havelland-Fläming ist mit 738.000 Einwohnern (Dezember 2004) die bevölkerungsreichste Brandenburger Region. In den beiden kreisfreien Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel ist fast ein Drittel der Bevölkerung konzentriert, während in den nach der Kommunalreform nur noch 24 Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes 62 % lebt. Die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Gemeinde im engeren Verflechtungsraum beträgt 19.000, im äußeren Entwicklungsraum nur 5000. Havelland-Fläming weist von allen Regionen des Landes Brandenburgs mit 108 EW/km² die höchste Einwohnerdichte auf, wobei das Berliner Umland mit 220 EW/km² fast viermal so dicht besiedelt ist wie der äußere Entwicklungsraum. Havelland-Fläming ist die einzige Bran-

Abbildung 6
Relative Einwohnerentwicklung 2004 bis 2020



Quelle: Regionale Planungsstelle Havelland-Fläming

denburger Region, die von 1990 bis 2004 einen nennenswerten Zuwachs von 8 % aufweist. Das starke Wachstum wurde ausschließlich im engeren Verflechtungsraum realisiert. Hier nahm die Einwohnerzahl um nahezu ein Viertel zu. Im äußeren Entwicklungsraum verringerte sie sich dagegen um 10 %.

Ursachen dieser Entwicklung waren starke Wanderungsgewinne im engeren Verflechtungsraum von insgesamt etwa 100.000 Personen. Zahlreiche Umlandgemeinden wie Falkensee, Kleinmachnow, Mahlow-Blankenfelde oder Großbeeren hatten sehr hohe Wanderungsgewinne, während Städte des äußeren Entwicklungsraumes starke Verluste verzeichnen, so Rathenow um 14 % oder Luckenwalde um 18 %. Zugleich verschlechtert sich die Altersstruktur besonders im äußeren Entwicklungsraum. Ursachen sind neben anhaltenden Geburtendefiziten seit 1998 vor allem die selektiven Abwanderungen von Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen in die alten Bundesländer. Abgeschwächt wird diese Entwicklung durch die umfangreichen Zuwanderungen mehr jüngerer Familien aus Berlin in den engeren Verflechtungsraum. Hier werden die Altersstrukturprobleme dann zeitlich versetzt auftreten.

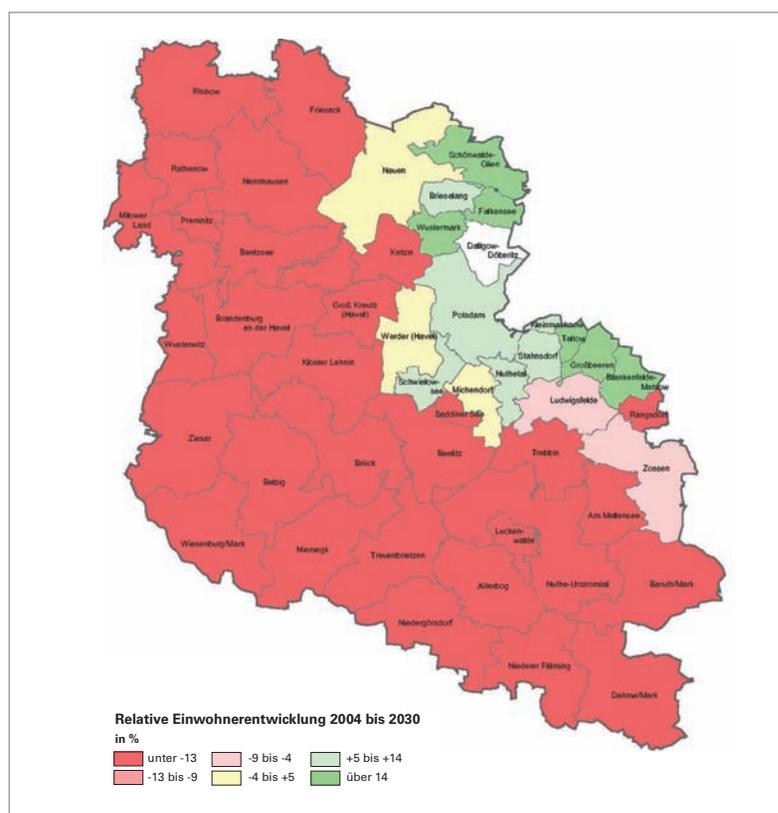
Zielsetzung im MORO

Obwohl die Region Havelland-Fläming die am meisten prosperierende Region in den neuen Bundesländern darstellt, ist sie nicht erst seit der Wende zweigeteilt: einem hochdynamischen Kranz von Gemeinden im Westen und Südwesten Berlins stehen an der Landesgrenze zu Sachsen-Anhalt sehr dünn besiedelte, ländliche Regionsteile gegenüber, deren Strukturchwäche durch den Verlust von Altindustrie in den größeren und kleineren Städten nach 1991 noch verschärft wurde. Diese Regionsteile sind von starker Abwanderung, Überalterung und einem mehr oder weniger deutlichen Funktionsverlust bei der öffentlichen Daseinsvorsorge gekennzeichnet. Insofern besteht gerade hier ein enormer, auch regionalplanerischer Handlungsbedarf.

Zunehmend wächst auf kommunaler Ebene das Interesse an einer mittelfristig angelegten Strategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Nachdem vor allem im Bereich der Schulentwicklung die Schließungen von Grundschulen viele Gemeinden völlig unvorbereitet traf, sind die Gemeinden bestrebt, sich strategisch neu zu orientieren und sich sowohl stärker mit den Nachbarn auszutauschen als auch in stärkerem Maße auf Dienstleistungen der Regionalplanung zurückzugreifen.

Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen sollen vor allem die kommunale Ebene in die Lage versetzen, ihre Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und eines kostenminimalen Angebotes möglichst flexibel auszugestalten und eventuell rascher einsetzenden Veränderungen anzupassen. Dabei sollen die Gemeinden sich eines regelmäßigen Erfahrungsaustausches untereinander und mit der Region bedienen. Dies dient einerseits weitergehenden Optimierungen, andererseits auch einer den Entwicklungen anzupassenden Aktualisierung des Regionalplans und eröffnet einen neuen Blickwinkel auf die Rolle von Regionalplänen als Instrument zur Sicherung von Flächen, Standorten, aber auch zunehmend von Organisationsformen.

Abbildung 7
Relative Einwohnerentwicklung 2004 bis 2030



Quelle: Regionale Planungsstelle Havelland-Fläming

3 Dokumentation der Zielvereinbarungen der Modellregionen

Die Dokumentation der Zielvereinbarungen verdeutlicht zugleich einen für ein zeitlich durchaus begrenztes Modellvorhaben ungewöhnlichen Erfolg: Es ist gelungen, für anspruchsvolle Zukunftsaufgaben nicht nur innovative und akzeptanzfähige Lösungen zu finden, sondern diese auch in der Projektlaufzeit politisch zu verankern!

Für alle Handlungsfelder wurden Zielvereinbarungen mit Entwicklungszielen, Handlungsgrundsätzen und Aufgabenkatalogen formuliert und die einzelnen Aussagen mit den Modellrechnungen der Begleitforschung und den in den Arbeitsgruppen abgestimmten Argumentationen unterlegt worden.

Daneben wurden konkrete Forderungen an die Landesebene zur Unterstützung der regionalen Handlungsansätze definiert. Beispiele: Akzeptanz der Schulkooperationen zur Sicherung wohnortnaher Schulstandorte auch bei Unterschreitung der Schülermindestzahlen. Oder: Ausgleich von Mehrkosten zur Unterstützung häuslicher Pflege, die bei der aktuellen Ausgestaltung der Kostenträgerschaft in erheblichem Maße den Ländern zugute kommt. Der Unterstützung durch die Länder wird insoweit höchste Bedeutung für eine erfolgreiche regionale Selbststeuerung im Bereich öffentliche Daseinsvorsorge zufallen. Es wäre unrealistisch, regionale Anpassungsstrategien für die öffentliche Daseinsvorsorge einzufordern, aber diese so einzuengen, dass sie nur quantitative Reduzierung (nach)vollziehen können. Hier hat auch die Bundesraumordnung einen maßgeblichen Gestaltungsauftrag im Interesse einer angemessenen Sicherung des Leitgedankens gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Der formale Weg zur Implementierung unterschied sich in den drei Modellregionen entsprechend derer jeweiligen Organisationsstrukturen.

- In Dithmarschen/Steinburg war die Form der regionalen Zielvereinbarung lange Zeit offen, da keine Aktualisierung der Regionalplanung anstand. Es ist nun gelungen, eine sehr regionalspezifische, pilothafte Lösung zu finden. Die Empfehlungen der Arbeitskreise zur Zielvereinbarung wurden in den Fachausschüssen beider Kreistage von August bis November 2007 parallel beraten und dann von beiden Kreistagen gleichlautend und jeweils einstimmig (!) förmlich beschlossen. Daran anschließend wurde von den beiden

Landräten eine kreisgrenzenübergreifende Zielvereinbarung unterzeichnet.

- In der Mecklenburgischen Seenplatte war von Beginn an eine Überführung der Ergebnisse in die entsprechenden Kapitel („Daseinsvorsorge“) des neu aufzustellenden Regionalen Entwicklungsprogramms geplant. Dieses Vorhaben wurde umgesetzt. So finden sich weite Teile der MORO-Ergebnisse in den Festsetzungen bzw. Begründungen des aktuell im Verfahren befindlichen Entwurfes des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mecklenburgische Seenplatte. Darüber hinaus wurden die Empfehlungen der Arbeitsgruppen im Dezember 2007 vom Vorstand des Regionalen Planungsverbandes als Basis der Festsetzungen des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mecklenburgische Seenplatte beschlossen und von der Regionalkonferenz am 26. Februar 2008 bestätigt. Zudem wurden die Ergebnisse des MORO im Rahmen dieser Regionalkonferenz von allen Landräten der Region sowie dem Oberbürgermeister der Stadt Neubrandenburg als gemeinsames regionales Positionspapier unterzeichnet.
- In der Modellregion Havelland-Fläming verfolgt die Regionale Planungsstelle die Absicht, die MORO-Ergebnisse in einen neuen Regionalplan zu überführen. Dieser Prozess wird erst nach Abschluss des MORO abgeschlossen werden. Nach anfänglicher Zurückhaltung hat das Land jetzt auch Bereitschaft signalisiert, eine solche regionale Initiative zu akzeptieren.

Regionale Zielvereinbarung Kreise Steinburg und Dithmarschen

Vorbemerkung

Der demographische Wandel wird in den ländlich geprägten Kreisen Dithmarschen und Steinburg in den kommenden 20 Jahren einen deutlichen Bevölkerungsrückgang zur Folge haben. Es werden weniger Kinder und Jugendliche, aber mehr Einwohner im Seniorenalter in der Region wohnen. Dieser Trend hat bereits in spürbarem Maße eingesetzt.

Mit der Teilnahme am Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentli-

chen Daseinsvorsorge“ haben sich die Kreise Dithmarschen und Steinburg als gemeinsame Modellregion der Herausforderung gestellt, Wege aufzuzeigen, wie unter diesen Voraussetzungen eine angemessene und gute öffentliche Infrastruktur erhalten bzw. geschaffen werden kann. Viele Akteure aus Verwaltung, Politik und betroffenen Einrichtungen und Institutionen haben in den Handlungsfeldern Bildung, Kindertagesbetreuung, ÖPNV und Pflege an der Erarbeitung von Zielen mitgearbeitet, die dazu beitragen sollen, die Kreise auch zukünftig als Wohn- und Arbeitsort attraktiv und lebenswert zu halten.

In den zuständigen Fachausschüssen sind die vorliegenden Ziele im 2. Halbjahr 2007 jeweils diskutiert und den Kreistagen zur Beschlussfassung empfohlen worden. In den Sitzungen der Kreistage am 6. Dezember 2007 (Dithmarschen) und am 14. Dezember 2007 (Steinburg) haben die Kreispolitiker die Vereinbarungen als Regionale Zielvereinbarung einstimmig beschlossen. Verwaltung und Politik haben sich damit in den genannten Handlungsbereichen Leitlinien gegeben, die innerhalb der Fachplanungen aber auch im Rahmen der zukünftig auf Kreisebene zu verantwortenden Regionalplanung Berücksichtigung finden sollen.

Zielvereinbarung „Schulische Bildung“

Ziele und Grundsätze:

- In der Region Dithmarschen/Steinburg soll mit der Perspektive 2020 eine Schulstandortstruktur entwickelt und gesichert werden, die bei hoher Kosteneffizienz auch in der Fläche ein gut erreichbares und qualitativ hochwertiges schulisches Bildungsangebot zur Sicherung gleichwertiger Zukunftschancen der Jugend auch in den ländlichen Teilräumen gewährleistet und damit maßgeblich zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Region als Wohn-, Arbeits- und Lebensstandort für Familien beiträgt.
- Bei der Zielerreichung ist eine stetige und sensible Abwägung zwischen Ortsnähe und Erreichbarkeit einerseits und der für eine hohe Ausbildungsqualität erforderlichen Bündelung des Ausbildungsangebotes kritischen Masse andererseits erforderlich.

Im Primarbereich haben Ortsnähe und Erreichbarkeit sehr hohe Bedeutung. In der Region sollen grundsätzlich flächendeckend möglichst viele Grundschulstandorte (Primarstufe) mit guter

Erreichbarkeit erhalten werden. Um dieses Ziel zu erreichen und gleichzeitig die Vorgaben des Schulgesetzes des Landes zu erfüllen, sollen:

- alle Schulstandorte, die nach den Modellrechnungen (siehe beigefügte Dokumentation) mindestens 40 Schüler haben werden, erhalten bleiben und
- soweit sie nicht die für eine eigenständige Schule erforderliche Zahl von 80 Schülern gewährleisten können, Kooperationen mit anderen Grundschulstandorten eingehen.

Im Sekundarbereich muss die Ausbildungsqualität höchste Priorität haben. Es sollen deshalb alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, durch Kooperationen hohe Ausbildungsqualität und gute Erreichbarkeitswerte zu verbinden.

Im Bereich der Sekundarstufe I (bisherige Haupt- und Realschulstandorte, künftige Regional- oder Gemeinschaftsschulen) sollen die Schulträger in regionaler und interkommunaler Abstimmung die Entscheidung zur künftigen Schulform unmittelbar mit der Vorbereitung von Kooperationsstrukturen verbinden, da ohne solche Kooperationen einige Schulstandorte absehbar die notwendige Schülerzahl nicht gewährleisten können.

Auch in der Sekundarstufe II soll ein möglichst wohnortnahes Schulangebot erhalten werden. Dies ist von hoher Bedeutung für die Zukunft der ländlichen Räume. So beeinflusst die Frage, in welcher Entfernung Oberstufen zur Verfügung stehen, das Wahlverhalten der Schüler und Eltern und damit letztlich die Chancengleichheit der Jugendlichen maßgeblich mit. Um bei dem zu erwartenden Rückgang der Schülerzahlen ein solches Angebot verlässlich längerfristig zu gewährleisten, soll durch eine entsprechende Ausstattung (des Landes bzw. des jeweiligen Schulträgers) mit Personal- und Sachmitteln gewährleistet werden, dass kleinere Oberstufen bis zu einer Untergrenze von etwa 150 Schülern (Gesamtzahl über die Klassen 10 bis 12 an Gymnasien bzw. 11 bis 13 an Gemeinschaftsschulen) lebensfähig bleiben und attraktive Bildungsangebote machen können. Damit könnten voraussichtlich fast alle bisherigen Standorte der Sekundarstufe II in Dithmarschen und Steinburg gesichert werden. Zudem könnte ein großer Teil der kostenaufwändigen Wegezeitverlängerungen vermieden werden, die zustande kämen, wenn Oberstufen aufgrund der Personalausstattung und sonstiger Vorgaben erst ab einer Größe von 200 Schülern realisierbar wären. Überlegungen zur Neugründung von Oberstufen an sich bildenden Gemeinschaftsschulen sollen mit großer Sorgfalt geprüft werden.

- Die hauptamtliche Verwaltung der Kreise wird gebeten, diese aus dem MORO-Projekt entwickelten Ziele und Grundsätze im Rahmen der Schulentwicklungsplanung umzusetzen und an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur mit der Bitte heranzutragen, die angestrebten kooperativen und flexiblen Lösungsansätze zu unterstützen.

Zielvereinbarung „ÖPNV“ (Entwurf, Stand 17.09.07) der Modellregion Dithmarschen/Steinburg im MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährung der öffentlichen Daseinsvorsorge“

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Entwicklungsziele und Grundsätze im Handlungsfeld „ÖPNV“ wurden auf der Grundlage der Arbeit der Begleitforschung sowie der Diskussionen in der AG ÖPNV formuliert.

Die Begleitforschung stellte die Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsprognose sowie Berechnungen zur Erreichbarkeit der wichtigsten Zentralen Orte in der Region nach den aktuellen Fahrplänen zur Verfügung. Sie zeigen auf, dass insbesondere in den ländlichen Randbereichen der Kreise und außerhalb der Hauptverkehrszeiten nur sehr eingeschränkte Anbindung an den ÖPNV besteht. Weiterhin wurde die Erreichbarkeit verschiedener Einrichtungen (alle Verkehrsträger) der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Schulen und Kindergärten dargestellt – auch in Abhängigkeit von perspektivisch möglichen Standortschließungen und -verlagerungen. Die AG ÖPNV arbeitete eng mit der AG Bildung zusammen, um Anpassungsstrategien für den ÖPNV einerseits und die Schulstandortstruktur (AG Bildung) andererseits aufeinander abzustimmen.

Bei der Erarbeitung von Szenarien und Strategien angesichts zurückgehender Bevölkerungszahlen und sich verändernden Nachfragergruppen (z.B. weniger Schüler, mehr Senioren) stellten sich verschiedene einschränkende Faktoren für die Arbeit an einem kreisübergreifenden Konzept heraus.

- Die Kreise sind hinsichtlich der größten Nutzergruppe im ÖPNV, den Schülern, sehr unterschiedlich strukturiert: Im Kreis Steinburg liegt die Aufgabenträgerschaft für den Linienverkehr beim Zweckverband ÖPNV Steinburg – ein Zusammenschluss der Städte und nahezu aller Gemeinden im Kreisgebiet sowie des Kreises Steinburg. Der größte Teil der Schülerbeförderung wird durch den Linienverkehr geleistet. Daneben gibt es aber auch freigestellte Schülerverkehre, die durch die Schulverbände im Kreis direkt bestellt oder ausgeschrieben wer-

den. In Dithmarschen ist der Schülerverkehr in den allgemeinen Linienverkehr integriert und die Planung und Steuerung des gesamten ÖPNVs liegt beim Kreis.

- Aufgrund einer laufenden ÖPNV-Ausschreibung im Kreis Dithmarschen konnten die Verkehrsunternehmen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht an der AG „ÖPNV“ teilnehmen. Eine Teilnahme der Verkehrsunternehmen hätte dem Abstimmungsprozess sicherlich konkretere Erkenntnisse gebracht. Erkenntnisse aus der Ausschreibung lassen sich erst nach Auswahl eines Bewerbers im November 2007 veröffentlichen.
- Zudem haben im MORO-Zeitraum die beiden Kreise der Modellregion aufgrund gesetzlicher Änderungen im ÖPNV eine neue Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bekommen, mit Auswirkungen auf bisher angedachte Planungen. Dazu kommen neue gesetzliche Regelungen im speziellen Bereich der Schülerbeförderung.

Die AG ÖPNV entwickelte unter diesen Voraussetzungen ein vom Schülerverkehr unabhängiges kreisübergreifendes Konzept eines „Netzes der Starken Linien“ aus schienengebundenem Verkehr und Regionalbussen, das die Grundversorgung in der Region langfristig sicherstellen soll. Wenn insbesondere im Flächenverkehr aufgrund zurückgehender Schülerzahlen das Angebot eingeschränkt werden müsste, so soll dies auf den „Starken Linien“ möglichst vermieden werden.

Die als Anlage angeschlossene Dokumentation dieser Diskussionen dient zugleich als Begründung der Ziele und Grundsätze im Handlungsfeld ÖPNV.

Ziele und Grundsätze

- In der Region Dithmarschen/Steinburg soll die bestehende ÖPNV-Struktur mit der Perspektive 2020 nach Möglichkeit gesichert und weiter entwickelt werden, damit auch in Zukunft eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen sichergestellt wird.
- Es soll gewährleistet werden, dass Einrichtungen der öffentlichen und privaten Versorgungsinfrastruktur langfristig gut und kosteneffizient erreichbar bleiben.
- Insbesondere durch Abstimmung mit der Schulstandortplanung soll ein leistungsfähiger und kosteneffizienter Schülerverkehr sichergestellt werden.
 - o Der Schülerverkehr bildet kein eigenes Netz innerhalb des ÖPNV-Netzes

2020. Er ist daher von den anderen Netzbestandteilen aufzunehmen. Ein möglichst großer Teil der Schülerverkehre soll im Jahr 2020 auf den „starken Linien“ und den Stadtbusverkehren befördert werden.
- o Aufgrund des besonders hohen Schüleranteils spielt der Schülerverkehr im Flächenverkehr eine herausragende Rolle. Linienführung und Fahrzeiten sind in besonderer Weise mit den Schulstandorten und den dort angebotenen Bildungsgängen verbunden. Im Falle von Veränderungen bei den Standorten oder Unterrichtszeiten der Schulen, insbesondere bei der Entscheidung über den Fortbestand bzw. die mögliche Schließung von Schulstandorten sollen stets die Folgen für den ÖPNV mit bedacht und ggf. die Linien des Flächenverkehrs entsprechend angepasst werden.
 - Bei der Konzeption und Bereitstellung von ÖPNV-Leistungen sollen weitere Folgen des demographischen Wandels wie sich verändernde Bedarfe – z.B. die Zunahme des Anteils von Senioren an der Bevölkerung – berücksichtigt werden.
 - Die Gliederung ergibt sich aus einem „Netz der starken Linien“, den Stadt- und Flächenverkehren, flexiblen Bedienungsformen, touristischen Verkehren und als Querschnittsaufgabe dem Schülerverkehr.
 - o Das Rückgrat der künftigen Nahverkehrsplanung soll sich an der Struktur eines „Netzes der starken Linien“ orientieren.
 - o Die drei Stadtbusverkehre in Dithmarschen und Steinburg (Heide, Raum Itzehoe und Glückstadt) sollen erhalten und weiter qualitativ verbessert werden.
 - o Die in den Regionalen Nahverkehrsplänen definierten Flächenverkehre sind nach Möglichkeit zu erhalten und weiter zu entwickeln. Für dünn besiedelte ÖPNV-Räume bzw. Schwachlastzeiten außerhalb der Schülerverkehre sollen bei Bedarf, d.h. wenn die Nachfrage nach Einschätzung der finanzierenden Gebietskörperschaften für einen klassischen Buslinienverkehr zu gering ist, flexible Bedienungsformen geprüft und eingerichtet bzw. weiter entwickelt werden. Flexible Bedienungsformen sind z.B. Anruf-Sammeltaxis, der Anruf-Bus oder Bürgerbus, d.h. Angebote, die hinsichtlich der Fahrzeuge, des Fahrplans, der Linienverbindung und bzw. oder des Fahrpersonals vom üblichen Linienverkehr abweichen.
 - In den beiden Kreisen Dithmarschen und Steinburg spielt der Tourismus aufgrund der Küstenlage eine wichtige Rolle. In der Perspektive 2020 sind daher im Rahmen von Tourismuskonzepten speziell auf Touristen zugeschnittene ÖPNV-Angebote zu prüfen und (weiter) zu entwickeln.
 - Die Regionalen Nahverkehrspläne sollen weiterhin fortgeschrieben werden und dieses Instrument auch Perspektiven über den jeweiligen 5-Jahres-Zeitraum hinaus – zunächst bis 2020 – aufzeigen.
- Kreis Dithmarschen:**
- Mit der Neuvergabe der Nahverkehrsleistungen im Kreisgebiet ab 1.1.2008 werden einige flexible Angebote eingeführt. Ob diese Bedienungsformen tatsächlich und wenn von wem in Anspruch genommen werden und eine Alternative zur Individualbeförderung durch das Auto sind, muss untersucht werden. Die bloße Vermutung, diese Formen seien insbesondere auf die Bedürfnisse der älteren Generation zugeschnitten, reicht nicht aus. Hierzu sind zu gegebener Zeit die Erfahrungen der Verkehrsunternehmen abzufragen, die diese Bedienungsformen aus wirtschaftlichen Gründen zum Bestandteil ihrer Verkehrsleistungen gemacht haben.
 - Entsprechendes gilt für die touristischen Angebote im Rahmen des ÖPNV. Auch hier sind zu gegebener Zeit die Erfahrungen auszuwerten, ob und von wem die Angebote angenommen werden.
 - Generell soll eine Nutzeranalyse sowie eine Einschätzung weiterer Bedarfe auf der Basis der sich verändernden Bevölkerungsstruktur regelmäßig durchgeführt werden und ihre Ergebnisse bzw. Schlussfolgerungen wiederum Eingang in die nachfolgenden Ausschreibungen finden. Die erste Evaluation könnte im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalen Nahverkehrsplans und auf der Basis der Erfahrungen nach dem ersten Jahr mit dem neu strukturierten Angebot des ÖPNV erfolgen.
- Zielvereinbarung
„Kindertagesbetreuung“**
- Ziele und Grundsätze**
- In der Region Dithmarschen/Steinburg soll eine hochwertige, bedarfsgerechte und ver-

- lässliche Kindertagesbetreuung gesichert werden. Dies soll dazu beitragen,
- o den gestiegenen Bildungsanforderungen zu entsprechen,
 - o die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern,
 - o die Attraktivität und Lebensqualität der Region für Familien mit Kindern nachhaltig zu stärken.
- Unabdingbare Voraussetzung für eine zukunftsfähige Kindertagesbetreuung in den Modellregionen ist die Verankerung der Betreuungsangebote auch im ländlichen Raum. Unter den Bedingungen des demographischen Wandels ist es daher ein vorrangiges Ziel, die vorhandene Versorgungssituation im ländlichen Raum zu erhalten oder bei Bedarf noch zu verbessern. Alle Kostenträger stehen hier in der Verantwortung.
 - Ein hoher Qualitätsstandard der Kindertagesbetreuung soll Kindern in allen Teilräumen und mit unterschiedlichem sozialem Hintergrund gleichwertige Chancen für die schulische Bildung eröffnen. Die im Zuge des demographischen Wandels eintretende Minderung der Kinderzahlen soll deshalb als Chance für erforderliche Qualitätsverbesserung in den Kitas genutzt werden.
 - Die Kreise streben flexible Betreuungszeiten an. Bei der Umsetzung sind dabei die Belange des Personals (z.B. vertretbare Arbeitszeiten) und die pädagogischen Erfordernisse (z.B. Kerngruppenzeiten, feste Bezugspersonen) zu berücksichtigen.
 - In der Modellregion soll bei einem Betreuungsschlüssel von mindestens 1,5 Fachkräften im Elementarbereich die Regelgruppengröße von 20 Kindern nicht überschritten werden. Die weitergehenden Bestimmungen der KiTaVO bleiben unberührt.
 - Zur Sicherung einer möglichst hohen Kosteneffizienz wird den Kommunen empfohlen, einen idealen Auslastungsgrad in der Größenordnung von 85 bis 90 % anzustreben.
 - Unabhängig von Effizienzbetrachtungen können lokale Schwerpunktsetzungen die Fortführung von Betreuungsangeboten auch bei Unterschreiten des idealen Auslastungsgrades rechtfertigen.
 - In ländlichen Gemeinden soll der Erhalt von erforderlichen Einrichtungen im Falle rückläufiger Kinderzahlen dadurch erleich-

tert werden, dass altersgemischte Gruppen (Kindertagesbetreuung einschließlich Krippenplätze 1 – 6 Jahre) eingerichtet werden.

- Die Regionen sind sich einig in ihrem Bemühen,
 - o einerseits Betreuung in professionellen Einrichtungen konsequent zu fördern,
 - o andererseits die bisherige Qualität der bewährten Betreuungsangebote zu erhalten.

Zielvereinbarung „Pflege“

Ziele und Grundsätze

Die überwiegende Zahl der Menschen möchte im Alter zuhause gepflegt werden und auch zuhause sterben. Die Region Dithmarschen/Steinburg ist bestrebt, die häusliche Versorgung pflegebedürftiger Menschen zu stabilisieren und zu stärken. Alle Maßnahmen richten sich an der Menschenwürde und qualifizierter Pflege aus.

Dabei ist die Region Dithmarschen/Steinburg davon überzeugt, dass die Zugänge zu ambulanter und stationärer Pflege durch zielgenaue Maßnahmen steuerbar sind. Der Erfolg einer Umsteuerung – die nachweisbare Änderung der Zuwachsraten im Bereich der ambulanten und stationären Pflege – würde unter den gegenwärtigen Verantwortungszuweisungen des AG SGB XII die Region doppelt belasten:

- durch die Maßnahmekosten (Verwaltung und Beratung, insb. Personalkosten),
- durch den Anstieg der Kosten im Bereich der ambulanten Pflege.

Dies vorausgeschickt, ist es unabdingbar, dass das Land Schleswig-Holstein den Kreisen und kreisfreien Städten nicht nur im Bereich der Eingliederungshilfe, sondern auch im Bereich der Pflege den sog. „Umsteuerungsbedingten Mehraufwand“ – d.h. die nachweisbaren Mehrkosten für Beratung, Verwaltung und Leistungsgewährung – zukommen lässt.

Maßnahmen

- Zum Aufbau eines Netzwerkes zur Stabilisierung und Stärkung der häuslichen Versorgung (Pflegerlandschaft) soll unter der Federführung der Kreise ein Netzwerk aller betroffenen Akteure unter Einbeziehung der Kostenträger initiiert werden. Die Geschäftsführung bzw. Koordination des Netzwerkes übernehmen die Kreise paritätisch. Die

Grundstruktur der Pflegelandschaft ist aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich.

- Als Teil des Netzwerkes werden in den Kreisen jeweils trägerunabhängige Pflegeberatungsstellen, die eine qualifizierte und unabhängige Information und Beratung für Pflegebedürftige und deren Angehörige gewährleisten, aufgebaut bzw. sichergestellt. Erwartet wird hiervon die
 - o Verbesserte Angebotstransparenz,
 - o Stärkung der Kundensouveränität,
 - o Sicherung des häuslichen Pflegearrangements und Verzögerung bzw. Verhinderung des Bedarfes der stationären Versorgung.
- Als wichtige Säule der Pflegelandschaft soll das Ehrenamt unterstützt werden. Insbesondere sollen darüber niedrigschwellige Hilfsmöglichkeiten zur Alltagsbewältigung ohne kommerziellen Hintergrund unterstützt werden.
- Parallel soll geprüft werden, ob und in welcher Form ein Gemeindegewerkschaftsmodell übertragbar ist und positive Effekte verspricht.
- Der Aufbau der Pflegelandschaft soll flankiert werden durch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Zukunftskonferenz „Pflege“) mit folgenden Zielen:
 - o Sensibilisierung für die Handlungserfordernisse im Bereich Pflege
 - o Vorstellung der Modellrechnungen/MORO-Anpassungsszenarien
 - o Konkretisierung weiterer Handlungsschritte/Netzwerkbildung
- Zur Umsetzung der Maßnahmen soll eine kreisübergreifende Arbeitsgruppe Dithmarschen/Steinburg eingerichtet werden. Dabei ist zunächst ein einvernehmlicher Projektplan mit Zielsetzungen, Zeitplan und Ressourceneinsatz abzustimmen. Hiernach ist die Befassung der zuständigen Gremien vorzusehen.

Auf die Voraussetzung der Gewährung des „Umsteuerungsbedingten Mehraufwandes“ durch das Land Schleswig-Holstein für den Bereich der Hilfen zur Pflege wird verwiesen.

Regionale Zielvereinbarung Havelland-Fläming

Nachstehend wird der Textentwurf für die entsprechenden Kapitel des in Neuaufstellung

befindlichen Regionalplanes für die Region Havelland-Fläming dokumentiert:

Altenpflege

Stationäre Pflege

In den Ober- und Mittelzentren, in den Schwerpunkten der Grundversorgung und den Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkten im Berlinnahe Raum sollen in ausreichender Zahl und in möglichst zentraler Lage stationäre Pflegeeinrichtungen den Bedarf des jeweiligen örtlichen und überörtlichen Versorgungsbereiches abdecken.

Einrichtungen der stationären Altenpflege sollen in angemessener Qualität betrieben und insbesondere auf kommunaler Ebene begleitet und überprüft werden.

Im Zuge des demographischen Wandels sind bis 2020 starke Zunahmen bei den über 65-jährigen zu erwarten. Die Zahl der zwischen 80 und 90-jährigen wird sich dabei mehr als verdoppeln und die Anzahl der Empfänger von Pflegedienstleistungen um 70 % im Regionsdurchschnitt zunehmen, in besonderen lokalen Brennpunkten um mehr als das Doppelte zunehmen. Die Pflegekassen übernehmen in der Region nach Schätzungen 2005 etwa 60 % der Altenpflegekosten von 18 Mio. €. Die verbleibenden 40 % teilen sich Privathaushalte und die Sozialämter. Ohne Inflationsbereinigung werden diese Kosten nach einer vorsichtigen Schätzung bis 2020 auf 32 Mio. € ansteigen, wovon die Pflegekasse 21 Mio. € (66 %) übernimmt – wenn es bei der heutigen Leistungsverteilung bleibt. Den Restbetrag von 11 Mio. € müssen sich Empfänger von Pflegedienstleistungen mit Landkreisen und kreisfreien Städten teilen. Sinken die erforderlichen Zuzahlungen durch die Empfänger (z.B. ausbleibende Rentenanpassungen), steigen die Anteile der Sozialhilfe. Sie bewirken mehr Ausgaben im Sozialhaushalt und ggf. höhere Kreisumlagen und schränken Spielräume der kommunalen Ebene – etwa für Zukunftsaufgaben – an anderer Stelle ein. Die stationäre Pflege schlägt dabei besonders zu Buche. Auch wenn die Pflegekassen hier höhere Zuzahlungen leisten, bleiben Restbeträge von mindestens 750.- € pro Fall und Monat zu leisten, die weder vom heutigen noch künftigen Rentenniveau abzufangen sind. Die stationäre Pflege nimmt daher eine Schlüsselstellung bei der Pflegefinanzierung ein.

Durchschnittlich bedürfen ca. 3,5 % aller über 65-jährigen der stationären Pflege. Dies führt bis

2020 zu einem Bedarf von insgesamt ca. 8.700 stationären Pflegeplätzen und einem Mehrbedarf gegenüber heute von ca. 3.750 Betten (+75 %). Da sich dieser Durchschnittswert nicht gleichmäßig über die Region verteilt, ist der künftige Bedarf individuell nach Teilräumen zu ermitteln (siehe Tabelle 4.00). Die Bedarfszahlen im stationären Pflegebereich sind jedoch einigen Unsicherheiten ausgesetzt: Je stärker in der Region Prävention betrieben wird und je stärker sich die Eintrittszeitpunkte für stationäre Pflegefälle durch verbesserte ambulante Pflege verschieben lassen, desto niedriger die Pflegequote und umso niedriger auch der zusätzliche Bedarf an Betten.

Eine dezentrale räumliche Verteilung bietet einerseits auch in dünner besiedelten Räumen Wahlmöglichkeiten für unterschiedliche Heimangebote. Die Orientierung an den heutigen Schwerpunkten der Daseinsvorsorge sichert andererseits eine gute Erreichbarkeit sowohl für das Personal als auch die Angehörigen der Heimbewohner, fördert häufigere Besuche eher als abgelegene Standorte und erleichtert den Pflegebedürftigen die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Pflegeheimplätze außerhalb der Zentralen Orte und der Versorgungsschwerpunkte sind daher raumordnerisch unerwünscht und im Hinblick auf vorhandene Flächenpotenziale in den Vorzugsräumen Siedlung auch nicht notwendig.

Gesetzlich vorgeschriebene, einheitliche Qualitätsstandards für Altenpflegeheime sind im Planungszeitraum erst ab 2011 zu erwarten. Positiven Selbstbewertungen der Heime stehen gelegentlich „Skandale“ über unzumutbare Pflegeverhältnisse gegenüber. Diese färben schnell auf die Heimumgebung ab und schaden nicht nur dem Ruf der jeweils berührten Sozialverwaltung. Es ist daher hilfreich und der Position der Region angemessen, wenn sich die Pflegeheime hier zusammen mit den Kommunen, in denen Heime betrieben werden, sowie den Landkreisen und kreisfreien Städten, die deren Leistungen mit Sozialhilfebeiträgen mit finanzieren, selbst über überdurchschnittliche Qualitätsstandards der Heime klar werden, diese mit den Heimen gemeinsam erarbeiten, durch freiwillige Selbstkontrollen regelmäßig sichern und entwickeln und die Qualitätskontrollen im Interesse eines besonderen Leistungsmerkmals der Region Havelland-Fläming auch veröffentlichen. So könnte die Region Kompetenz und Stärke in einem bisher eher vernachlässigten, die Öffentlichkeit jedoch zunehmend berührenden Bereich erringen, und ihre Wettbewerbsposition verbessern. Es erscheint zweckmäßig, auf kommunaler Ebene den Dialog zwischen Anbietern

von Pflegeleistungen, ehrenamtlichen Helfern und den von Pflege betroffenen Familien in Form erster runder Tische zu beginnen und professionell fortzuführen.

Häusliche Pflege (ambulante Pflegedienste)

In den Ober- und Mittelzentren, in den Schwerpunkten der Grundversorgung, den Landstädten und den Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkten im Berlin nahen Raum sollen in ausreichender Zahl und angemessener Qualität Pflegedienste für die ambulante Pflege älterer Menschen zur Verfügung stehen.

Die ambulanten Pflegedienste sollen vor allem den Bedarf an jenen Dienstleistungen des jeweiligen örtlichen und überörtlichen Versorgungsbereiches abdecken, für die eine höhere Qualifikation der Pflegekraft nötig ist.

Soweit möglich sollen sich die ambulanten Pflegedienste mit ehrenamtlichen Kräften in der häuslichen Pflege zu einem optimierten, hochwertigen Pflegeangebot zusammenfinden.

Je größer die Zahl der Leistungsempfänger (insbesondere im stationären Bereich!) desto größer zunächst die Belastung der Pflegekassen und betroffenen Privathaushalte und in der Folge das Risiko von Finanzierungslücken. Zu erwarten sind daher zunehmend höhere Lasten für die Sozialhaushalte mit der Konsequenz geringerer Spielräume der Kommunen und Landkreise für Zukunftsaufgaben. Es sollte daher im Interesse aller Beteiligten und Betroffenen liegen, einem überproportionalen Anstieg des Bedarfs an professionellem Pflegeaufwand insbesondere an Heimplätzen entgegen zu wirken. Eine qualifizierte ambulante Pflege kann in vielen Fällen die Schwelle zur stationären Pflege auch im Interesse des/der Pflegebedürftigen hinauschieben. Da die Zahl qualifizierter PflegerInnen begrenzt bleibt wird und deren Leistungen auch höhere finanzielle Aufwendungen verlangen, ist es zweckmäßig, die Pflegeleistungen zwischen professionellen und ehrenamtlichen Kräften nach Leistung und Kompetenz aufzuteilen und so den Einsatz aller Pflegekräfte und HelferInnen in einem sinnvollen Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Pflege und Betreuung zu optimieren.

Die ambulanten Pflegedienste sollten dabei möglichst von zentralen Einsatzorten aus arbeiten, um Zeit- und Kostenaufwand zu begrenzen. Als räumliche Orientierung bietet sich dabei das Netz Zentraler Orte und die übrigen Schwerpunktorde der Daseinsversorgung an. Zentral gelegene Einsatzorte eignen sich auch besser für die Anwerbung, Beratung und notwendige Qualifizierung ehrenamtlicher Pflegekräfte und

könnten auf diese Weise eine Knotenpunktfunktion in einem PflegeNetzwerk übernehmen.

Das Erbringen einer Pflegeleistung ist stets mit logistischen Vorgängen verknüpft: die Leistung wird wie ein Produkt vorgehalten – ggf. sogar „konfektioniert“ –, transportiert und nach Anlieferung weiter verwertet, es kommt dabei auch zu Leerfahrten. Gerade im ländlichen Raum mit langen, teuren Wegen gilt es, die ambulanten Pflegeleistungen zu optimieren, wozu sich am besten alle Anbieter und Leistungsgeber über ein Netzwerk zu größtmöglichen Optimierungen ihres Ressourceneinsatzes verständigen sollten.

Ehrenamtliche Hilfen

In allen Teilen der Region soll der Betreuungsbedarf für die häusliche Pflege verstärkt durch den Einsatz ehrenamtlich tätiger MitbürgerInnen ergänzt werden.

Dabei ist anzustreben, dass die Zahl ehrenamtlich helfender Mitbürger durch Mobilisierung, Weiterbildung, Begleitung und angemessene Aufwandsentschädigung mindestens verdoppelt wird.

Begründung und Erläuterung

Der Anteil in der Pflege helfender Familienangehöriger nimmt aufgrund der zunehmenden Auflösung klassischer Mehrgenerationenhaushalte weiter ab. Im ländlichen Raum der Region pflegen heute etwa 7 % aller Frauen im pflegefähigen Alter zwischen 30 und 65 Jahren, im Berlin nahen Teil sind es nur 5 %. Setzt sich der Trend sich auflösender familiärer und nachbarschaftlicher Beziehungen fort, wird das Potenzial familiären bzw. nachbarschaftlichen Helfens weiter schwinden. Aktive Unterstützung scheint hier dringend geboten, um den Folgen zusätzlich steigender Kosten im Sozialbereich kommunaler Haushalte bis 2020 zu begegnen. Die zu erwartenden Kostenlasten sind abhängig von der Altersstruktur der Bevölkerung und dem Vorhandensein familiärer bzw. nachbarschaftlicher Hilfen. Der geschätzte Kostenanstieg liegt im Berlin nahen Raum bei etwa 70 % und etwa 40 % im ländlichen Raum (Tabelle 4.00). Die Kommunen sind daher aufgefordert, den Bedarf an häuslicher Pflege selbst zu ermitteln und entsprechend vorzusorgen.

Gelingt es nicht, den Bedarf an häuslicher Pflege voll zu decken und ggf. so zu erweitern, dass mindestens der überproportionale Nachfrage-Anteil nach stationärer Pflege gedämmt wird, kann es für viele Pflegebedürftige zu unattraktiven und unwürdigen Lebensverhältnissen in der Region kommen und deren Wettbewerbs-

fähigkeit in eine Schieflage geraten. Es muss daher frühzeitig damit begonnen werden, die sich öffnende Schere zwischen Pflegebedarf und Pflegeleistung durch Mobilisieren von ehrenamtlichen Pflegekräften und insbesondere auch Männern und jungen Senioren zu schließen. Um mehr Menschen für Engagement zu motivieren bzw. bereits engagierte Menschen für ein verstärktes Engagement zu gewinnen, soll in den Pflege-Netzwerken (s.o.) die Finanzierung einer Aufwandsentschädigung entwickelt und gezahlt werden. Diese sollte sich an ehrenamtlich vergleichbaren Leistungen orientieren.

Laut Pflegegesetz sind Aufwandsentschädigungen in Form eines geringen monatlichen Grundbetrages für ehrenamtliche Betreuungspersonen möglich (§ 45 SGB XI). Diese können ambulante Träger u.a. mit Hilfe der finanziellen Unterstützung der Kreise über die Förderung der Beratungsleistungen von Sozialstationen aufbringen. Eine Überarbeitung der kommunalen Förderrichtlinie zugunsten der ambulanten Pflege, d.h. eine Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel, könnte für die Zahlung von Aufwandsentschädigungen eingesetzt werden und somit zur Stärkung ehrenamtlicher Hilfe bei der Pflege beitragen.

Schulische Bildung

Bildungsangebote

In allen Teilen der Region sollen alle öffentlichen Schulen so qualifiziert werden, dass sie ihre Bedeutung als regionaler Standortfaktor voll entfalten und zur Wettbewerbsfähigkeit der Region auf einem europäischen Spitzenplatz beitragen können.

Dabei sollen die Schulen ihr Profil mit den Potenzialen stärken, die sie an ihrer Umgebung vorfinden und auf diese Weise ihrem Standort und der Region positive Impulse zurückgeben.

Das Angebot schulischer Bildung soll regelmäßig bewertet, Stärken herausgestellt und Schwächen durch zusätzliche Qualifizierungen des Lehrpersonals, des Unterrichts und der Unterrichtsorganisation sowie durch unterstützende Maßnahmen in der Kommune und ggf. auch darüber hinaus kompensiert werden.

Begründung und Erläuterung

Die Region Havelland-Fläming hat sich einen Spitzenplatz im europäischen Standortwettbewerb erobert. Dies geht vor allem auf die qualifizierten Standortangebote am Rand der Metropole Berlin für vielfältige Nutzungswünsche, die hervorragend ausgebaute Infrastruk-

tur, den weit überdurchschnittlicher Beitrag zur Wertschöpfung des Landes, das dichte Geflecht von Forschungseinrichtungen und das einmalige kulturelle Erbe zurück.

Die Qualität der Bildungsangebote öffentlicher Schulen gehört gleichermaßen zu den Standortfaktoren der Region. Alle Kräfte in der Region müssen sich dafür einsetzen, Schule nicht nur als irgendwie funktionierendes Gebäude mit Lehrpersonal in der Fläche zu erhalten, sondern auch mit einem hochwertigen Unterricht und optimierten Unterrichtsorganisationen auszustatten, die Anstrengungsbereitschaft von Schülern, Eltern und Lehrpersonal gleichermaßen zu steigern und ein positives regionales Schulklima zu entwickeln. Scheinbar oder tatsächlich gering qualifizierte Schulen schaden nicht nur sich selbst und den Schülern, sondern auch dem Schulort und der Region. Es gilt daher, Schwächen rasch zu erkennen und zu beseitigen. Der Spitzenplatz der Region muss sich auch in seiner Bildungslandschaft zeigen.

Viele Schulen in der Region haben durch ihren Standort einmalige Vorteile, die oft zu wenig im Profil der Schule zum Ausdruck kommen, mit besonderem Ruf oder gar herausragenden Alleinstellungsmerkmalen. Beispiele dafür sind

- die wohl älteste Schule der Mark (von-Saldern-Gymnasium Brandenburg a.d.H.),
- die Schule preußischer Prinzen (Einstein-Gymnasium Potsdam),
- der Bundessieger im Projekt „Gegen das Vergessen“ und UNESCO-Schule (Gesamtschule B. H. Bürgel in Rathenow),
- die Schule der Olympiateilnehmer und -sieger (Friedrich-Ludwig-Jahn-Schule Potsdam),
- die Schule mit besonderer Verpflichtung zur Menschlichkeit (Sally-Bein-Gymnasium Beelitz).

Solche Alleinstellungsmerkmale fördern Identifikationen und können zu überdurchschnittlichen Leistungen mobilisieren. Andere Schulen verfügen durch ihre Schulumgebung durchaus über solche Alleinstellungsmerkmale, nutzen diese aber nach außen – soweit erkennbar – nicht. Dazu gehören die Gymnasien im ländlichen Raum (Belzig, Treuenbrietzen, Jüterbog), die aus dieser Lage und dem damit verbundenen Potenzial mehr machen könnten. Daraus etwas machen heißt ja nicht, ein „Bauern-“ oder „Förster-Abitur“ zu pflegen, sondern aktuelle Fragestellungen schulisch wie außerschulisch nachzugehen (Kulturlandschaft, biologische Ressourcen, Klimawandel, demographischer

Wandel, Globalisierung, nachhaltiger Tourismus usw.) und daraus spezifische Kompetenzen zu entwickeln. Ähnliche Bezüge könnte das Gymnasium am BBI-Flughafen (Blankenfelde-Mahlow) oder an einem Hochtechnologiestandort (Ludwigsfelde) aufnehmen und vertiefen. Beispielsweise ist die Firma Rolls Royce ein Partnerunternehmen eines Potsdamer Gymnasiums bereits auf dessen Homepage zu erkennen – nicht aber bei der Schule „um die Ecke“ in Blankenfelde-Mahlow.

Kommunen, Landkreise und weitere relevante Kräfte in der Region sollten daher die Schulen bei ihrer Profilierung unterstützen, um selbst wieder von einer leistungsstarken und leistungsorientierten Schule zu profitieren. Schulabgänger, die ihr Wissen und ihre Kompetenz für Problemlösungen vor Ort haben anwenden können, sind u.U. auch leichter für einen beruflichen Werdegang in der Region zu gewinnen und gehen ihrer Heimat nicht so leicht verloren. Profile müssen aber eine solide Qualitätsgrundlage haben. Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle setzen einen intensiveren Dialog zwischen Schulen und den aktiven Gruppen und Gruppierungen einer Kommune voraus. Der Zusammenhalt von Schule, Kommune und Region ist lebenswichtig für eine gemeinsame Zukunftsperspektive. Vorteilhaft dazu ist, die Schule und ihren Betrieb stärker in die sozio-ökonomische Gegebenheiten und Entwicklungen der Standortgemeinde einzubinden, über die Schule Impulse für das soziale Leben zu setzen und gesellschaftliche Aktivitäten als Impulse in der Schule zu nutzen.

Selbst Grundschulen im ländlichen Raum scheinen ihre Vorteile noch nicht genügend in den längst laufenden Wettbewerb der Schulen einzubringen. Sie müssen keineswegs „Restschulen“ sein: das Beispiel der „Kleinen Grundschule“ in Brandenburg zeigt, wie scheinbar überholte Schulmodelle mit Jahrgänge übergreifendem Unterricht neue Qualitäten entfalten. Auch eine engere Zusammenarbeit zwischen Grundschule, Kindergarten/Kindertagesstätte und den Horten, zwischen benachbarten Grundschulen oder zwischen Schulen der Primar und der Sekundarstufe kann zu Qualitätsverbesserungen beitragen, Kinder und Jugendliche vor zunehmender Vereinzelung bewahren, ohne ihnen die Bezüge zum Heimatdorf zu nehmen.

Generell sollte der sinnliche Reichtum des Landlebens positiv die Erziehung der Kinder und Jugendlichen auf dem Land beeinflussen – nicht von ungefähr liegen die großen europäischen Schulen (z.B. Schulpforta, Salem, Eton) auf dem Land.

Qualifizierung kann und sollte auf unterschiedlichen Ebenen beginnen. Für die Schulen der Region sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, das ab 10/2008 verfügbare Selbstevaluierungsinstrument SEIS der Bertelsmann Stiftung zu nutzen. Brandenburg ist hier mit anderen Bundesländern Vertragspartner. Der zentrale Punkt liegt in der Ausschöpfung vorhandener Qualitätspotenziale durch eine bessere Unterrichtsorganisation. Viele Fähigkeiten und Kenntnisse des Lehrpersonals sollten daher flexibler, d.h. schulwie ortsübergreifend genutzt werden (optimierte Lehrereinsatzsteuerung). Weitere Anhaltspunkte erfolgreicher Qualifizierung unter Einschluss regionaler Bezüge bildet das Modell Schule & Co am Beispiel des Landkreises Herford.

Eine hochwertige regionale Bildungslandschaft, wie sie für die Region Havelland-Fläming eigentlich zwingend sein sollte, muss viel stärker als bisher regionale Bezüge in die Schularbeit aufnehmen und im Schulprofil auch nach außen zeigen. Erster Kontakt mit einer Schule in der Region Havelland-Fläming – etwa auf der Schul-Webseite – könnte und sollte dieses besondere Profil erkennen lassen.

Erreichbarkeit

In allen Teilen der Region sollen schulische Bildungseinrichtungen unter zumutbarem Zeitaufwand erreicht werden. Dieser beträgt von der Wohnung der Schüler bis zum Schultor höchstens in der:

- Primarstufe: 45 Minuten mit öffentlichen Personenverkehr (einfacher Weg),
- Sekundarstufe: 60 Minuten mit öffentlichen Personenverkehr (einfacher Weg).

Wo wegen besonderer Übergangsverhältnisse zur Sekundarstufe II ein deutlich größerer Zeitaufwand erforderlich ist (z.B. 2007/2008 Schüler aus Belzig, die das Abitur nach Klasse 13 anstreben), soll dieser Wegeaufwand auf ebenfalls 60 Minuten begrenzt werden.

Begründung und Erläuterung

Im Zuge des Modellvorhabens „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge“ sind auf der Basis der schulischen Versorgung des Jahres 2006/2007 Schulstandorte und deren Einzugsbereiche in zahlreichen Modellvarianten untersucht worden. Dabei ergaben sich noch hinnehmbare Schulwege für das 97 % Perzentil aller Schüler für die jeweiligen Erreichbarkeiten im Primar- bzw. Sekundarbereich. Die den Varianten zugrunde gelegten Entfernungen wurden aus rechnerischen Gründen zunächst

in Autominuten umgesetzt, um auf aufwändige ÖPNV-Fahrplanmodelle zu verzichten. Eine Umrechnung der so ermittelten Einzugsbereichsmodelle ergab dann für die Gesamtreisezeit zwischen Haustür und Schulhof (Wegezeit, Umsteigezeit, Wartezeit – nicht jedoch Wartezeit im Schulgelände) von 45 bzw. 60 Minuten.

Diese Obergrenzen für die Erreichbarkeit setzen voraus, dass die Schuldichte des Jahres 2006/2007 im Primarbereich erhalten bleibt und damit auch kleine Schulen wie in Görzke, Hohennauen, Paulinenaue und Roskow nicht geschlossen werden. 3 % aller Grundschüler wohnen außerhalb dieser Erreichbarkeiten, meist in kleinen Weilern und Hofgruppen. Diese Siedlungen und Siedlungsteile wären nur mit unvertretbar hohem Aufwand mit der geforderten Erreichbarkeit an die Schulen anzuschließen; sie würden auch von der Reaktivierung bereits geschlossener Schulstandorte nicht profitieren. Die hier genannten Schulstandorte im Primarbereich entfalten daher auf der Grundlage der MORO-Berechnungen auch einen hohen Kosten-Nutzen-Anteil: Der Erhalt der Schule und die damit verbundenen Kosten bewirken einen relativ hohen Nutzen, da sie einen nach Einwohnern relativ großen Einzugsbereich aufweisen. Kostensenkungen können erfahrungsgemäß durch geeignete Kooperationsformen erzielt werden, etwa bei einer gemeinsamen Schulleitung, einer gemeinsamen Bewirtschaftung der Schulgebäude durch einen Hausmeister oder bei der Mehrfachnutzung von Räumen.

Neben der Erreichbarkeit gilt es auch, die Schulen als Standort- und Wettbewerbsfaktor in der Region zu sichern. Zwischen 1991 und 2007 ist etwa die Hälfte aller Grundschulen der Region geschlossen worden. Dem Vorteil zentraler, kostengünstigerer Schulstandorte stehen Nachteile entgegen im Zeit- und Kostenaufwand für die Schülerbeförderung, bei der Auflösung sozialer Bindungen zwischen Schülern und Dorfgemeinschaft und bei der nach außen wirkenden Infrastrukturausstattung vor allem in ländlichen Teilen der Region. Die schulische Versorgung im Primarbereich in zentralen Orten, in den Schwerpunkten der Grundversorgung und in Landstädten gewährleistet dies nicht allein. In der Region werden darüber hinaus an weiteren 20 Standorten Grundschulen betrieben, ohne die unzumutbar lange Wege entstehen. Auch die Schulstandorte der Sekundarstufe I in den zentralen Orten und den Schwerpunkten der Grundversorgung bedürfen der Ergänzung durch sechs weitere Schulen in den Landstädten und anderen Orten. Dieses noch relativ engmaschige Grundschulnetz zusammen mit einem weitmaschigeren Netz im Sekundarbereich sichert

so ein bis heute wichtiges Standortkriterium: Menschen und Unternehmen siedeln sich vorzugsweise dort an, wo eine schulische Bildung vorhanden und auch längerfristig garantiert ist. Fehlt diese selbst in einiger Distanz, rücken vor allem Standorte im ländlichen Raum auf hintere Wettbewerbspositionen. Die Entfaltung unserer herausragenden regionalen Standortvorteile durch die räumliche Lage (Metropolennähe) und die Verkehrsinfrastruktur auch im ländlichen Raum muss daher durch eine ortsnahe und dichte Schulversorgung ergänzt werden.

Wo schließlich Schulübergänge aufgrund fehlender Schulen unzumutbare Wege erzwingen, müssen Möglichkeiten für Wohnort nahe Übergänge durch flexiblere Unterrichts- und Kursangebote bereit stehen. Gerade im ländlichen Raum müssen auch weniger häufig beanspruchte Formen des Schulwechsels möglich sein, um alle Begabtenreserven zu erschließen und Standortnachteile zu vermeiden.

Regionale Zielvereinbarung Mecklenburgische Seenplatte

Positionspapier zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel in den Handlungsfeldern

- Kindertagesbetreuung,
- Schulische Bildung,
- Pflege älterer Menschen und
- Öffentlicher Personennahverkehr .

Erarbeitet im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) mit dem Titel „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“

Region Mecklenburgische Seenplatte, 26. Februar 2008

Hintergrund und Zielsetzung

Die Region Mecklenburgische Seenplatte steht vor einer großen Herausforderung: Sie musste bereits in den zurückliegenden Jahren starke Bevölkerungsverluste hinnehmen. Und auch zukünftig muss sie sich aufgrund einer veränderten Altersstruktur auf anhaltende Bevölkerungsverluste einstellen. Damit besteht die Gefahr der weiteren Unterschreitung von Tragfähigkeitsgrenzen verschiedener technischer und sozialer

Infrastrukturbereiche. Der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte stellt sich dem demographischen Wandel und ist sich dabei seiner Vorreiterrolle in Deutschland und Europa bewusst. Die regionalen Akteure stehen vor der Aufgabe, die infrastrukturelle Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte sicherzustellen und Infrastruktureinrichtungen dem Nachfragepotenzial quantitativ und in ausreichender Qualität möglichst kosteneffizient anzupassen. Dazu sind neue Strategien und Lösungen erforderlich. „Aktiv gestalten“ heißt die Devise, um die Region Mecklenburgische Seenplatte für 2020 und darüber hinaus wettbewerbsfähig zu machen. Schließlich ist das Niveau der Lebensqualität in der Region wesentlich von Leistungen der Daseinsvorsorge abhängig. Ansprechende und leistungsfähige Angebote der sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur sind ein wichtiger Schlüsselfaktor zur Schaffung eines ausreichenden Angebotes an attraktiven Arbeitsplätzen.

Für die Anpassung der Infrastruktur in den Handlungsfeldern „Kindertagesbetreuung“, „Schulische Bildung“, „Pflege älterer Menschen“ und „öffentlicher Personennahverkehr“ hat der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) mit dem Titel „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ seit November 2005 konkrete Strategien und Lösungen erarbeitet. Die Ergebnisse des Modellvorhabens sollen als regionalplanerische Grundsätze und Ziele in das gegenwärtig in Neuaufstellung befindliche Regionale Raumentwicklungsprogramm der Region Mecklenburgische Seenplatte einfließen (Stand: Vorentwurf, Januar 2008).

Das vorliegende Positionspapier mit seinen Entwicklungszielen und Grundsätzen für die Schaffung auch zukünftig gesicherter und attraktiver Infrastrukturen ist aus den Ergebnissen des Modellvorhabens abgeleitet. Die Unterzeichner signalisieren nachdrücklich den regionalen Konsens über die erforderlichen Strategien und Maßnahmen und richten sich mit der Bitte an die jeweils zuständigen Fachpolitiken und -ressorts auf Bundes- und Landesebene, zur Verwirklichung dieser Entwicklungsziele und Grundsätze beizutragen – gegebenenfalls auch durch entsprechende Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen (gesetzlich, finanziell).

Mit dem Aktionsprogramm MORO unterstützt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instru-

mente in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxis, d.h. mit Akteuren vor Ort, in den Regionen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut das Aktionsprogramm. Seine Aufgabe ist es, Erfolg versprechende neue Handlungsansätze für die Praxis als Modellvorhaben auszuwählen, diese Vorhaben zu begleiten und aus ihnen übertragbare Erkenntnisse abzuleiten, den Transfer in die Praxis zu organisieren und Empfehlungen für Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen (gesetzlich, finanziell) zu geben.

Handlungsfeld „Kindertagesbetreuung“

Die Region Mecklenburgische Seenplatte weist einen qualitativ und quantitativ sehr hohen Standard bei der Kinderbetreuung auf. Insbesondere im Bereich Krippe liegt dieser Standard einerseits deutlich höher als in vergleichbaren ländlichen westlichen Regionen, aber andererseits noch unter dem Landesdurchschnitt.

Die Region ist im Interesse ihrer Zukunftssicherung entschlossen, den Rückgang der Kinderzahlen in den relevanten Altersgruppen nicht als Einsparpotenzial zu sehen, sondern die aktuellen Standards zu halten und den Versorgungsgrad im Bereich Krippe und im Bereich Hort weiter zu verbessern. Dafür sind folgende Gründe maßgeblich:

- Die Region leidet weit überdurchschnittlich unter Abwanderung und Überalterung, Maßnahmen zur Verbesserung der Familien- und Kinderfreundlichkeit müssen deshalb oberste Priorität haben.
- Es geht nicht um Zubau oder neue Einrichtungen, sondern um den Erhalt vorhandener Einrichtungen und Kapazitäten.
- Kinderbetreuung gehört zu den spezifischen Stärken der Region im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Hier muss im Standortwettbewerb der Grundsatz „Stärken stärken“ zur Geltung gebracht werden.

Diese Zielsetzung ist auch ohne Mehrausgaben erreichbar: Durch die angestrebte Auslastungsoptimierung lassen sich gegenüber dem Status quo sogar sowohl die Gesamtausgaben als auch die Ausgaben je betreutem Kind reduzieren!

Entwicklungsziele und Grundsätze

- Alle Anstrengungen müssen sich darauf richten, jungen Familien mit Kindern gute Rahmenbedingungen zu bieten. Dazu soll die in der Region traditionell sehr gute Kindertagesbetreuung gesichert und auch künf-

tig ein qualitativ hochwertiges, quantitativ bedarfsgerechtes und verlässliches Betreuungsangebot gewährleistet werden. Dies soll dazu beitragen, die Attraktivität und Lebensqualität der Region für Familien mit Kindern nachhaltig zu stärken und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

- Ein hoher Versorgungsgrad und Qualitätsstandard der Kindertagesbetreuung soll Kindern in allen Teilräumen und mit unterschiedlichem sozialen Hintergrund gleichwertige Chancen für die anschließende schulische Bildung eröffnen.
- In den ländlichen Gemeinden sollen gut erreichbare Betreuungskapazitäten mit gleichwertiger Qualität erhalten werden.
- Die demographische Entwicklung mit dem mittelfristigen Rückgang der Kinderzahlen in den relevanten Altersgruppen soll nicht als „Einsparpotenzial“, sondern als Chance und Verpflichtung zur Qualitätsverbesserung verstanden werden.
- Zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen (des Rahmenplans) der vorschulischen Erziehung sollen in allen Einrichtungen für eine Kernzeit von vier Stunden zwei Personen Betreuungspersonal je Gruppe eingesetzt werden – gegebenenfalls sind auch einrichtungsübergreifende Kooperationsmöglichkeiten auszuschöpfen.
- Deshalb sollen in der Modellregion künftig Kinderbetreuungsangebote vorgehalten werden, die beim Bereich Krippe eine durchschnittliche Versorgungsquote von mindestens 40 %, beim Kindergarten von 100 % und beim Bereich Hort von mindestens 75 % in der Stadt Neubrandenburg und von mindestens 50 % im ländlichen Raum gewährleisten.
- Die Kosteneffizienz und der Qualitätsstandard der Versorgungsquoten soll durch eine an der Auslastung der Betreuer orientierte Auslastungsoptimierung auf durchschnittlich ca. 80 % gewährleistet werden.
- In ländlichen Gemeinden soll der Erhalt und die Sicherung von Einrichtungen dadurch erreicht werden, dass Minigruppengrößen durch die flexible Einrichtung altersgemischter Gruppen vermieden werden. Damit soll in der Regel eine hohe Auslastung der Betreuer erreicht werden. Ergänzend sollen Nachfragespitzen, die trotz flexibler Altersmischung zu schwach ausgelasteten Gruppen führen würden, in interkommunaler Abstimmung aktiv in nächst erreichbare Einrichtungen umgeleitet werden.

- Eine Flexibilisierung der Tageshöchststundebegrenzung für die Kindertagesbetreuung sollte überprüft werden, um erziehenden Arbeitspendlern mit weiten bzw. zeitaufwendigen Strecken zwischen Wohn- und Arbeitsort die wohnortnahe Kindertagesbetreuung zu ermöglichen.
- Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie soll bei der Kindertagesbetreuung auf flexible Öffnungszeiten hingewirkt werden.

Handlungsfeld Schulische Bildung

Die nachfolgenden Entwicklungsziele und Grundsätze im Handlungsfeld „Schulische Bildung“ beruhen auf den kleinräumigen Bevölkerungsentwicklungsszenarien, den Erreichbarkeits- und Kostenmodellierungen der Begleitforschung und der Qualitäts- und Szenariendiskussion der Arbeitsgruppe „Schulische Bildung“ der Region Mecklenburgische Seenplatte. Dabei wurden die Modellberechnungen der Begleitforschung und die Qualitäts- und Szenariendiskussion im Dialog zwischen Begleitforschung und den regionalen Akteuren über die Projektlaufzeit kontinuierlich wechselseitig abgeglichen, abgestimmt und fortgeschrieben. Besondere Bedeutung gewannen dabei die parallele Diskussion von Auslastungs-, Erreichbarkeits- und Qualitätskriterien.

Die Vereinbarung regionaler Entwicklungsziele und Grundsätze wird verbunden mit der dringenden Bitte an die zuständigen Landesressorts, die angestrebten, kooperativen und flexiblen Lösungsansätze zu unterstützen.

Darüber hinaus wird das Land um Prüfung gebeten, ob im Gymnasialbereich pilothaft ein „subventioniertes“ Internatsmodell eingeführt werden kann. Es wird vermutet, dass dieses unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten ökonomischer sein könnte als die Hinnahme eines geringeren Qualifikationsniveaus der Jugend ländlicher Räume.

Entwicklungsziele und Grundsätze

- In der Mecklenburgischen Seenplatte soll mit der Perspektive 2020 eine Schulstandortstruktur entwickelt und gesichert werden, die bei hoher Kosteneffizienz auch in der Fläche ein gut erreichbares und qualitativ hochwertiges schulisches Bildungsangebot zur Sicherung gleichwertiger Zukunftschancen der Jugend auch in den ländlichen Teilräumen gewährleistet und damit maßgeblich zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Region als Wohn-, Arbeits- und Lebensstandort für Familien beiträgt.

- Bei der Zielerreichung ist eine stetige und sensible Abwägung zwischen Ortsnähe und Erreichbarkeit einerseits und der für eine hohe Ausbildungsqualität erforderlichen kritischen Masse erforderlich.
- Bei allen Anpassungen soll dabei berücksichtigt werden, dass die Region bereits in der Vergangenheit eine starke Ausdünnung der Infrastruktur hinnehmen musste und eine weitere Ausdünnung gerade im Bildungsbereich die regionale Zukunftsfähigkeit gefährdet.
- Bei notwendigen Standortanpassungen sollen Standorte in Zentralen Orten priorisiert und die ÖPNV-Struktur beachtet sowie eine Verbesserung des Qualitätsstandards angestrebt werden.
- Im Primärbereich haben Ortsnähe und Erreichbarkeit besondere Bedeutung. Deshalb soll hier der Erhalt einer wohnungsnahen Versorgung gewährleistet werden. Dafür soll das in der MORO-Arbeitsgruppe erarbeitete Gestaltungsszenario 2 als Zielkorridor dienen.
- Für die Orientierungsstufe und für die Sekundarstufe I (nach der Orientierungsstufe) sollen die entsprechenden von der MORO-Arbeitsgruppe erarbeiteten Gestaltungsszenarien 2 als Zielkorridor verfolgt werden. Es beinhaltet Empfehlungen für Fusionen und Standortentscheidungen, die sich an der Zentralität sowie der Versorgung abgelegener Teilräume orientieren und somit ein quantitativ und qualitativ ausgewogenes Angebot sichern. Damit soll verhindert werden, dass eine Ausdünnung des Angebotes mit der Folge unzumutbarer Erreichbarkeitswerte zu einer steigenden Chancenungleichheit für Kinder einkommensschwacher Familien und einer allgemeinen Schwächung des Ausbildungsniveaus in der Region führt.
- In der Sekundarstufe II müssen Anpassungen erfolgen, die dem drastischen Rückgang der Schülerzahlen Rechnung tragen, ohne dadurch die Zugänglichkeit eines hochwertigen Bildungsangebotes und damit die Chancengleichheit in der Fläche grundlegend zu gefährden. Deshalb soll auch hier das MORO-Gestaltungsszenario 2 als Zielkorridor dienen und das Land um entsprechende Unterstützung ersucht werden.

Handlungsfeld Pflege älterer Menschen

Die Region Mecklenburgische Seenplatte ist in besonderem Maße mit einer starken Zunahme älteren – und potenziell pflege- bzw. unterstützungsbedürftigen – Bevölkerungsgruppen konfrontiert. Zugleich müssen alle Strategien und

Maßnahmen auf die kleinteilige Siedlungsstruktur und schwierige Erreichbarkeitsverhältnisse abgestimmt werden.

Die Kostenmodellierungen im Modellvorhaben belegen, dass auf die Region ohne Gegensteuerung massive Kostensteigerungen zukommen. Regionale Anpassungsstrategien sind deshalb sowohl zur Ausgabenbegrenzung als auch zur Sicherung der sozialen Stabilität in der Region unabdingbar.

Entwicklungsziele und Grundsätze

- In der Mecklenburgischen Seenplatte soll die häusliche Versorgung pflegebedürftiger Menschen stabilisiert und gestärkt, ambulante Pflege erleichtert, der Bedarf an stationärer Pflege vermindern und so zugleich die Lebensqualität pflegebedürftiger Menschen verbessert und Ausgabensteigerungen der öffentlichen Hand begrenzt werden. Dazu soll der Aufbau eines Pflegenetzwerkes beitragen.
- Dieses Pflegenetzwerk ist als kontinuierlicher Dialog der verantwortlichen Akteure aus den Verwaltungen und betroffenen Institutionen unter Einbeziehung der Kostenträger zu organisieren.
- Große Bedeutung ist dabei der Verbesserung der Attraktivität der Pflegeberufe beizumessen (z.B. durch bessere Ausbildungs- und Praktika-Angebote).
 - Damit eng verbunden soll eine trägerunabhängige Pflegeberatung aufgebaut werden, die eine qualifizierte und unabhängige Information und Beratung für Pflegebedürftige und deren Angehörige gewährleistet. Davon wird eine verbesserte Angebotstransparenz, eine Stärkung der Kundensouveränität sowie die Sicherung des häuslichen Pflegearrangements und Verzögerung bzw. Verhinderung des Bedarfes der stationären Versorgung erwartet.
- Als wichtige Säule des Pflegenetzwerkes soll das Ehrenamt (auch mit finanziellen Anreizen und einer ausgeprägten Anerkennungskultur) gefördert und eingebunden werden. Insbesondere sollen darüber niedrighschwellige Hilfsmöglichkeiten ohne kommerziellen Hintergrund zur Unterstützung der Alltagsbewältigung geschaffen werden. Dazu sollen kurzfristig:
 - o ein Konzept unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Ehrenamtlichen und ein Qualifizierungsplan erarbeitet,
 - o für das Ehrenamt sensibilisiert und motiviert sowie
 - o das Bürgerengagement als wichtige Ressource zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität von Hilfebefürftigen betont werden.
- Parallel soll geprüft werden, ob und in welcher Form ein Gemeindegewerke-Modell (in Abstimmung mit der hausärztlichen Versorgung) übertragbar ist und positive Effekte verspricht.
- Der Aufbau des Pflegenetzwerkes soll flankiert werden durch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Zukunftskonferenz „Pflege“, Print- und Online- Publikationen) mit folgenden Zielen:
 - o Sensibilisierung für die Handlungserfordernisse im Bereich Pflege,
 - o Vorstellung der Modellrechnungen/MORO-Anpassungsszenarien,
 - o Konkretisierung weiterer Handlungsschritte/Netzwerkbildung.

Handlungsfeld Öffentlicher Personennahverkehr

In der Region Mecklenburgische Seenplatte steht auch der ÖPNV vor einer demographischen Herausforderung. Zum einen nimmt die Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2020 im Vergleich zu 2001 um ca. ¼ ab. Zum anderen nimmt Zahl und Anteil der über 60-Jährigen weiter zu. 2020 ist diese Gruppe mit gänzlich anderen Mobilitätsbedürfnissen doppelt so groß wie die der bis 20-Jährigen. Das Angebot ist aber bislang auf den Schülerverkehr (ca. 85 % aller Fahrten) mit der damit verbundenen Unregelmäßigkeit und Unübersichtlichkeit des Angebotes ausgerichtet. Flexible Bedienungsweisen finden noch nicht genügende Anwendung. Die Region steht also vor der Herausforderung, die Angebotsstruktur des ÖPNV an die sich aus dem demographischen Wandel ergebenden Anforderungen anzupassen und effizient zu gestalten.

Speziell zum Thema regionaler ÖPNV hat der Regionale Planungsverband ein Gutachten zur Optimierung und Effizienzsteigerung des ÖPNV erstellen lassen. Unter Berücksichtigung des demographischen Wandels in der Region waren alternative Bedienungsformen, eine dauerhafte Finanzierbarkeit sowie ein den rechtlichen Anforderungen genügendes Organisationsmodell zu untersuchen. Der Gutachter arbeitete dabei eng mit der MORO-Begleitforschung zusammen. Seit 2007 liegt der Schlussbericht des ÖPNV-Gutachtens vor. Eine strategische Neuausrichtung des ÖPNV-Angebotes mit einer neuen Netz- und Organisationsstruktur für den Regionalverkehr soll verfolgt werden.

Entwicklungsziele und Grundsätze

- Das Hauptnetz als qualitativ und quantitativ hochwertige Erschließung der Hauptregionen soll das Grundnetz des zukünftigen ÖPNV bilden und auch an Wochenenden und in den Ferienzeiten ein entsprechendes Angebot anbieten. Es soll der schnellen Erreichbarkeit der größeren Zentren untereinander dienen. Der Schienenpersonennahverkehr soll in dieses Hauptnetz integriert werden.
 - Das Ergänzungsnetz soll der Absicherung der Bedienung der Region durch ein nachfrageorientiertes Angebot im Busverkehr als Zubringerverkehr zum Hauptnetz dienen.
 - Das Netz flexibler Bedienungsweisen (Anruf-Sammel-Taxi, Rufbus bzw. TaxiBus) soll eine besondere Bedienung der Gebiete außerhalb des Haupt- und Ergänzungsnetzes bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ermöglichen.
 - Die Stadtverkehre sollen mit qualitativ und quantitativ angemessenen Angeboten beibehalten werden.
- Die Müritz-Nationalparklinie und das Müritz-Nationalparkticket sollen weitergeführt werden. Die Verknüpfung von weiteren Angeboten des ÖPNV mit dem Tourismus in der Region soll geprüft werden.
 - Die Organisationsstruktur des ÖPNV soll sich durch eine klare Trennung der Besteller- und Erstelleraufgaben auszeichnen. Durch eine regional konzentrierte Wahrnehmung der Regie- und Bestellaufgaben sollen Effizienz- und Effektivitätsvorteile ausgeschöpft werden.

Die für den ÖPNV zuständigen Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritz und die kreisfreie Stadt Neubrandenburg haben bereits die Empfehlung des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische-Seenplatte aufgegriffen und entsprechende Beschlüsse herbeigeführt, um auf der Grundlage des detaillierten Gutachtens in 2008 einen gemeinsamen Nahverkehrsplan für die Region aufzustellen.