Bundesanstalt für
Landwirtschaft und Ernährung

Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck

Wie reagieren auf den demografischen Wandel?



Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Feuerwehr, Wasserversorgung, Briefzustellung, Kinderbetreuung, Einkaufsmöglichkeiten: Das alles und noch viel mehr lässt sich unter dem zugegebenermaßen sperrigen Begriff Daseinsvorsorge zusammenfassen. Es geht dabei um staatliche Verantwortung für jene Leistungen, die für ein zeitgemäßes Leben für jedermann als unverzichtbar anerkannt werden. Die Verantwortung für ein flächendeckend angemessenes Angebot liegt beim Staat und äußert sich auf kommunaler Ebene durch vielfältige Pflichtaufgaben. Dass solche Leistungen wie beispielswiese Nahverkehrsangebote oder medizinische Versorgung erbracht werden, liegt im öffentlichen Interesse. Diese Angebote werden zu einem guten Teil von Privaten bereitgestellt. Verwaltung, Unternehmen und Bürger sollten in die Gestaltungsprozesse mit einbezogen werden.

Für die ländlichen Räume ist das Thema Daseinsvorsorge essentiell. Es betrifft fast jeden, da die Versorgungssituation wesentlich das subjektive Empfinden von Lebensqualität in der heimischen Region oder der eigenen Gemeinde prägt. Damit ist es auch ein zentrales Argument für Wohnortentscheidungen. Gleichzeitig stellt der demografische Wandel die Anpassung und Weiterentwicklung entsprechender Angebotsstrukturen vor große Herausforderungen. Häufig muss nicht mehr Wachstum verteilt, sondern Schrumpfung organisiert werden. Über Standards und Konzepte und damit über Umfang und Qualität von Daseinsvorsorge wird entsprechend nicht nur auf Seiten der Planung, sondern auch im Kontext der praktischen Umsetzung zum Beispiel über die Regionalentwicklung intensiv diskutiert. Neue Lösungswege, die auch bürgerschaftlich getragen sein können, sind gefragt. Mehr denn je ist dies eine Aufgabe politischer Prozesse und öffentlicher Diskurse.

Interessante Ideen und innovative Ansätze hat das Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“ in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für Sie in dieser Publikation zusammengestellt. Die Beiträge bieten Zugang zu Fachwissen, mit dem Ziel, komplexe Themen verständlich aufzubereiten. Sie liefern so vielfältige Erkenntnisse aus Praxis und wissenschaftlicher Arbeit, wie die Attraktivität ländlicher Räume erhalten oder gar verbessert werden kann.

Es würde mich freuen, wenn diese Publikation Ihnen reichhaltige Anregungen bietet.



Dr. Jan Swoboda
Leiter Referat „Ländliche Strukturentwicklung“, BLE

Inhalt

4 Einleitung

6 Ein Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen ist notwendig
Prof. Dr. Peter Dehne

9 Herausforderungen des demographischen Wandels
für Angebote der Daseinsvorsorge
Prof. Dr. Ulf Hahne

13 Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen
Moritz Kirchesch

17 Medizinische Versorgung und ÖPNV im ländlichen Raum
Dr. Axel Stein

21 Familien auf dem Land – morgen noch mobil?
Melanie Herget

25 Breitband als Element zukunftsfähiger ländlicher Versorgungsstrukturen
Steffen Ortwein

30 Dorfläden – Bezugspunkte für Nahversorgung
und Lebensqualität in ländlichen Räumen
Hans Hercksen

34 Interkommunale Zusammenarbeit – Instrument zur Sicherung
der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen
Barbara Schulz-Hönerhoff

40 Gemeinsam mehr bewegen – Der Masterplan Daseinsvorsorge
in der Region Werra-Meißner
Dr. Michael Glatthaar, Sabine Wilke

43 Impressum mit Bezugsquellen

Einleitung

In vielen ländlichen Räumen zeigen sich die Probleme des demografischen Wandels in ihrer ganzen Härte. Lücken treten hier besonders zutage: Ladengeschäfte schließen, Kindergärten oder Schulen werden zusammengelegt und das öffentliche Nahverkehrsangebot wird ausgedünnt. Geschlossene Einrichtungen, längere Wege, weniger Hände, die mithelfen können – all dies ist offensichtlicher und spürbarer außerhalb der Ballungsräume. Die Gefahr einer „Abwärtsspirale", einer sich immer weiter zuspitzenden Lage, ist damit vielerorts besonders groß. Ländliche Räume zu stärken und sie nachhaltig und lebenswert zu gestalten, ist die zentrale Aufgabe der Daseinsvorsorge.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) wurde 2009 das interdisziplinär besetzte Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen" in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) eingerichtet, um Entwicklungen in Deutschlands ländlichen Regionen zu analysieren und Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Zu den Arbeitsfeldern unseres Teams gehören Schlüsselthemen der Regional- und Gemeindeentwicklung wie Breitbandversorgung, Mobilität, ländlicher Tourismus und Aspekte des demografischen Wandels genauso wie einige zentrale Instrumente klugen Verwaltungshandelns: Interkommunale Zusammenarbeit sowie Förderpolitik für Infrastrukturen oder Unternehmen. Auf diese Weise unterstützen und beraten wir das BMELV zum Beispiel bei der Mitwirkung an der Demografiestrategie der Bundesregierung oder in Bezug auf die Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE), die Breitbandförderung oder einzelne Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Netzwerke hinter den Themen helfen, zum Beispiel im Rahmen von Anhörungen, Positionen zu klären und Ziele zu entwickeln.

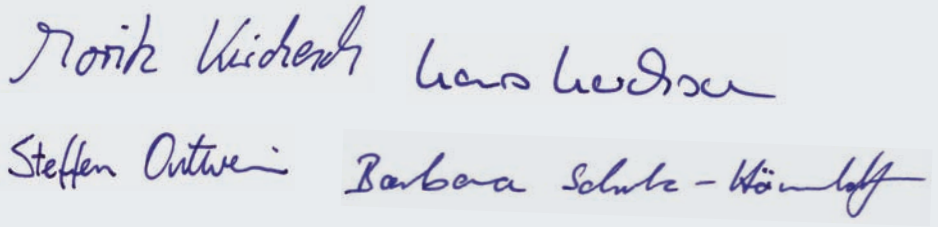
Die Beiträge der Autoren in der vorliegenden Publikation entstammen unseren vielfältigen Kontakten zu Wissensschaftlern und Praktikern. Auch auf dem Zukunftsforum für Ländliche Entwicklung des BMELV 2012 im Rahmen der Internationalen Grünen Woche, haben wir mit Gästen aus Wissenschaft und Praxis und dem Publikum diskutiert, wie

man Daseinsvorsorge unter dem Druck des demografischen Wandels gestalten kann. Zentrale Inhalte und Lösungsansätze der Referenten finden Sie in dieser Publikation, ergänzt durch eigene Beiträge der Mitarbeiter des Sachgebiets zu weitergehenden Fragestellungen und offenen Punkten, die sich im Zuge der Diskussionen auf der Veranstaltung und bei der anschließenden Nachbearbeitung herauskristallisierten.

Alle Beiträge der vorliegenden Publikation widmen sich der Frage, wie die staatlichen und privaten Akteure ein möglichst flächendeckendes Angebot der Daseinsvorsorge organisieren können. In den Fokus rücken zum einen Anpassungsstrategien, um die Angebote der Daseinsvorsorge besser zu organisieren (zum Beispiel durch regionale Kooperation oder Dorfladenkonzepte), zum anderen innovative Handlungsoptionen, die versuchen, die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen entscheidend zu verbessern (durch zielgruppengerechte Mobilitätskonzepte oder neue Chancen des Internets). Das Ziel sollte sein, die Versorgung der ländlichen Bevölkerung trotz des demografischen Wandels auch zukünftig zu erschwinglichen Preisen und zu akzeptablen Bedingungen zu erhalten.

Für die Beiträge und die gute Zusammenarbeit bei der Erstellung dieser Publikation möchten wir uns bei allen Mitwirkenden herzlich bedanken.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.



Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“

Prof. Dr. Peter Dehne, Professor für Planungs- und Baurecht, Hochschule Neubrandenburg, Fachbereich Landschaftsarchitektur, Geoinformatik, Geodäsie, Bauingenieurwesen

Ein Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen ist notwendig[1]

Von Peter Dehne Die flächendeckende Versorgung mit wichtigen Gütern und Dienstleitungen wird in ländlichen Regionen Deutschlands immer schwieriger. Betroffen sind vor allem die peripheren Regionen, die sich in der vielfach zitierten Abwärtsspirale befinden. Ökonomischer Strukturwandel, demografischer Wandel und veränderte Lebensmodelle verstärken sich hier gegenseitig und führen dazu, dass die Tragfähigkeit der Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr aufrechterhalten werden können und sich die allgemeinen Lebensbedingungen erkennbar verschlechtern. Wie prekär die Lage für manche Regionen werden kann, zeigt der Blick auf die demografische Situation. In Deutschland sinkt die Zahl der Einwohner seit dem Jahr 2003. Der aktuelle Demografiebericht der Bundesregierung geht davon aus, dass bis zum Jahr 2060 die Bevölkerungszahl um weitere 14 – 21% auf dann 65 bis 70 Millionen Menschen zurück gehen wird. Damit ist klar, dass sich der Wettbewerb der Städte und Regionen um Bevölkerung und qualifizierte Arbeitskräfte weiter verschärfen wird. Früher ging es den Landräten und Bürgermeistern im ländlichen Raum in erster Linie um das neue Gewerbegebiet und den Autobahnanschluss. Heute wird die soziale Infrastruktur (Kinderbetreuung, Schule, Arzt, Pflege sowie Freizeit- und Kulturangebote) zunehmend zum harten und bestimmenden Standortfaktor. Sinken die Angebote unter ein bestimmtes Niveau und werden die Entfernungen zu groß, drohen die Region oder Teile der Region den Anschluss an die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung zu verlieren.

Der Begriff der Daseinsvorsorge

Es geht also um die Fragen, ob die Daseinsvorsorge angepasst und reorganisiert werden kann, wer dafür die Verantwortung hat und wie das geschehen kann. Daseinsvorsorge zu definieren, ist nicht einfach. Die öffentliche Daseinsvorsorge umfasst alle für das Leben wichtigen Dienstleistungen und Güter, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Unstrittig ist, dass zum Kern der Daseinsvorsorge und damit zur Versorgung der Bevölkerung Bildung, Gesundheit sowie Sicherheit und Ordnung gehören, für die sich auch ein Rechtsanspruch ableiten lässt. Ebenso müssen die Kommunen eine angemessene Erschließung der Siedlungen gewährleisten. Hinzu kommen Kinderbetreuung, Jugendhilfe und die Versorgung pflegebedürftiger Menschen. Schwieriger ist die Abgrenzung an den Rändern des Begriffs. Gehören Wohnraumversorgung, Kultur, Naherholung- und Freizeitangebote, die wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs oder gar Dorfgemeinschaftshäuser ebenfalls in die Verantwortung der öffentlichen Hand? Das Problem ist, dass der Begriff Daseinsvorsorge gleichzeitig ein rechtlicher, politischer und ein gesellschaftlicher ist. Was zur Daseinsvorsorge zu zählen ist, ist danach immer abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen, Ansprüchen, Möglichkeiten und politischen Entscheidungen. Die enge Verbindung der Daseinsvorsorge mit der Lebensqualität und der sozioökonomischen Entwicklung eines Raumes legt daher nahe, die Unschärfe des Begriffs Daseinsvorsorge zu akzeptieren und die Feinjustierung der örtlichen Gemeinschaft zu überlassen.

Gewährleistung als Netzwerkmanagement

Als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips stehen Staat und Kommunen in der Verantwortung, diese Angebote flächendeckend, zu angemessenen Preisen und in zumutbarer Entfernung für jeden zur Verfügung zu stellen. Eingebunden in Rahmenvorgaben und Mindeststandards

von Bund und Ländern, hat die Kommune im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für die örtliche Gemeinschaft eine zentrale Verantwortung für die Bereitstellung, Sicherung und Gestaltung der Daseinsvorsorge. Die Zuständigkeit wird heute im Rahmen einer Gewährleistung gesehen. Staat und Kommunen müssen die Daseinsvorsorge nicht direkt bereitstellen. Dies können auch andere, z.B. aus der Privatwirtschaft übernehmen. Aufgabe der öffentlichen Hand ist es dann, die Bereitstellung zu gewährleisten und die Qualität zu sichern. Neben privaten Unternehmen treten zunehmend auch zivilgesellschaftliche Gruppen auf, die für ihre Gemeinschaft wichtige Dinge selbst in die Hand nehmen. Trägervereine, Genossenschaften oder Dorfinitiativen organisieren eigenständig die örtliche Nahversorgung, die Breitbandanbindung oder die Mobilität. In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge werden die Angebote auch von Partnern in einer Arbeitsteilung getragen und angeboten. In der Berufsausbildung sind es Schulen und Betriebe, im Sport die Vereine und die Kommunen, in der Altenpflege gleich eine ganze Reihe von Institutionen. Diese Vielfalt der Aufgaben, Zuständigkeiten, Akteure und Handlungsebenen führt letztlich dazu, dass die Gewährleistung der Daseinsvorsorge heute mehr Netzwerkmanagement und so genannte Mehrebenenplanung ist als klar definierte hoheitliche Ordnungsaufgabe. Die Politikebenen Bund, Land, Landkreis und Gemeinde müssen aufeinander abgestimmt werden. Landkreise und Gemeinden müssen vor Ort Partner koordinieren, Regelungen treffen, Freiräume schaffen und Qualitäten sichern. Für zivilgesellschaftliches Engagement in den Kleinstädten und Dörfern sollten Möglichkeiten und Begleitung geschaffen werden. Die Kommunen stehen somit vor der Wahl: Entweder sie beschränken sich angesichts begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen auf den Kern, die Mindestversorgung und überlassen alles Weitere der Eigenverantwortung der Bewohner, oder sie organisieren sich neu und verstehen sich als Initiator, Koordinator und Moderator in einem komplexen Netzwerk von Akteuren.

Anpassungsstrategien regional organisieren

Die Anpassung der Daseinsvorsorge ist keine neue Aufgabe für die ländlichen Regionen. In Westdeutschland ist seit den 1960er Jahren ein stetiger Rückgang der Versorgungsangebote in Dörfern und kleinen Gemeinden zu verzeichnen. Modelle zur Sicherung einer kleinteiligen Versorgung wie „mobile Supermärkte“, Nachbarschaftsläden und Bürgerbusse sind vielfach erprobt und haben sich bewährt. Gute Einzellösungen und innovative Projekte allein werden aber die sich ausdünnenden ländlichen Räume nicht retten. Wenn es, wie oben skizziert, um die Sicherung der Lebensqualität und der guten Rahmenbedingungen zum Leben geht, muss die Daseinsvorsorge als Ganzes in größeren räumlichen Zusammenhängen betrachtet und neu organisiert werden, als ein System mit verschiedenen Facetten, Angeboten und Handlungsebenen und ausgerichtet auf die regionalen Bedürfnisse und langfristige Zeiträume. Es geht darum zu klären, was an welchem Standort angeboten bzw. erhalten werden muss, wie die Erreichbarkeit organisiert und wie die Angebote für die Fläche gesichert werden können. Dies wird regelmäßig nur dann gelingen, wenn die Handlungs- und Betrachtungsebene hinreichend groß genug gewählt wird. Anpassungsstrategien allein in gemeindlicher Verantwortung werden regelmäßig zu kurz greifen. Tragfähige Lösungen wird es erst ab einem genügend großen Kooperationsraum geben. Die Frage ist nur, wie groß dann die Maschen zwischen den Versorgungsknoten werden und wie man dort flexible, mobile und zivilgesellschaftliche Alternativ- und Ergänzungsangebote organisieren kann.

Eine Strategie zum Umbau und zur Neuausrichtung der Daseinsvorsorge sollte also nach all dem Gesagtem regional ansetzen sowie die Daseinsvorsorge als ein Ganzes betrachten. Sie sollte langfristig ausgerichtet sein und dabei Freiräume für neue, experimentelle Lösungen auch jenseits gesetzlicher Grundlagen und Vorgaben ermöglichen. Vor dem Hintergrund einer methodischen Daseinsvorsorgeplanung haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) seit 2005 diese Grundsätze gemeinsam mit ausgewählten Regionen und Landkreisen erprobt und verfeinert. Aktuell setzen im „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ 21 deutschlandweit ausgewählte, ländliche Modellregionen unterschiedlichen Zuschnitts vor Ort eine „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ um (www.regionale-daseinsvorsorge.de).

Gemeinsames Engagement von Kommune und Zivilgesellschaft

Der demografische Wandel ist ein langfristiger Prozess, dessen Auswirkungen nicht überall gleichmäßig im Raum zu spüren sind. Häufig liegen die eigentlichen Probleme und Herausforderungen weit in der Zukunft. Noch stehen nicht ganz so viele Wohnungen und Gebäude im Dorf leer. Noch haben die Schulen genügend Schüler. Noch kann die Pflege und Betreuung von Senioren in der Fläche organisiert und finanziert werden. Aber wir ahnen schon die Probleme, die auf uns zukommen. Allerdings ist dieses Wissen um die Veränderungen und Auswirkungen mehr ein gefühltes Wissen als ein Wissen, das auf Fakten basiert. Führen wir uns die Bevölkerungsentwicklung und die räumliche Ausdifferenzierung innerhalb der ländlichen Regionen vor Augen, ergibt sich fast zwangsläufig nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine räumliche Aufgabenteilung zwischen staatlich/kommunaler und zivilgesellschaftlicher Organisation der regionalen Daseinsvorsorge. In fast allen peripheren, ländlichen Regionen sind innerregionale Konzentrationsprozesse zugunsten der Klein- und Mittelstädte zu beobachten. So entstehen innerhalb der ländlichen Regionen kleine Räume ohne staatlich oder kommunal organisierte Daseinsvorsorge, abgesehen von der technischen Erschließung: Dörfer ohne Schule, Laden, Gastwirtschaft und Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. Schon heute gibt es derartige „Versorgungslöcher“. Dies muss, sollte und darf aber nicht gleichbedeutend sein mit einer Aufgabe dieser Räume und der Menschen, die dort zurück bleiben. Die dörfliche Gemeinschaft ist in diesen Fällen für die Gestaltung und Organisation des Lebens und der örtlichen Daseinsvorsorge selbst verantwortlich, auch für die Verkehrserschließung und die Erreichbarkeit der regionalen Versorgungszentren. So geschieht es ja schon vielerorts! Die Erosion der Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum kann nur mit Hilfe von bürgerschaftlichem Engagement vermieden werden. Aufgabe von Staat und insbesondere der Kommunen ist es, dieses zivilgesellschaftliche Engagement und die Eigenorganisation der örtlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, zu begleiten und wertzuschätzen. Kritisch und schwierig wird das Leben auf dem Dorf dann allerdings für diejenigen, die nicht mehr mobil sind, nicht mehr wegziehen können und wollen und auf Hilfe und Pflege anderer angewiesen sind, für die alten Menschen.

Zusammenarbeit, Kooperation und Arbeitsteilung

Es hat sich gezeigt, dass es fast immer Lösungen für ein angemessenes Versorgungsnetz der Bevölkerung mit Angeboten der Daseinsvorsorge auf der regionalen Ebene gibt. Häufig bedarf es dafür eines Umbaus und einer Umorganisation, manchmal auch der Schließung und Konzentration. Die Maschen zwischen den Zentren dürfen jedoch auch nicht zu groß werden, sonst droht Erosion. Wie schon gesagt, Rezentralisierung und alternative Angebote für die Fläche müssen sich gut ergänzen und im Zusammenspiel eine regional angemessene Versorgungsqualität liefern. Während die großräumige Verteilung und Organisation der Daseinsvorsorge vorrangig Aufgabe der Kommunen und Fachverwaltungen ist, finden Umsetzung, Projekte und die Ausgestaltung der Nahversorgung in kleinräumigen Zusammenhängen, sozialraumorientiert statt. Immer ist aber Zusammenarbeit, Kooperation und Arbeitsteilung erforderlich. Landkreise, Städte und Gemeinden haben dabei eine Schlüsselrolle zwischen Bund und Ländern einerseits und Wirtschaft und Zivilgesellschaft andererseits. Es liegt daher auf der Hand, die Daseinsvorsorge noch stärker zugunsten der Kommunen zu regionalisieren und flexibilisieren und ihnen mehr finanziellen Gestaltungsspielraum einzuräumen. Regionalisierung, Flexibilisierung und mehr Ressourcen bedeuten aber nicht nur mehr Gestaltungsspielräume für die Kommunen, sondern auch deutlich mehr kommunalpolitische Verantwortung – für Erfolge wie für Fehlentwicklungen.

1 Dieser Artikel ist eine redaktionell überarbeitete Fassung eines Beitrages in „Daseinsvorsorge im demografischen Wandel: Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen“, hrsg. von Peter Sedlacek (Landeszentrale für Politische Bildung Thüringen), Erfurt 2012.

Prof. Dr. Ulf Hahne, Professor für Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung,
Universität Kassel, Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung

Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge

Von Ulf Hahne Die Entleerungstendenzen in ländlichen Räumen Europas sind Ausdruck des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Die Entleerung gefährdet die ökonomische Tragfähigkeit vieler Angebote der Daseinsvorsorge, Leistungen werden verschlechtert, ziehen sich auf wenige Standorte zurück oder werden gänzlich eingestellt. Die zunehmende Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten auf die Agglomerationsräume verschärft die Situation abgelegener ländlicher Räume noch mehr.

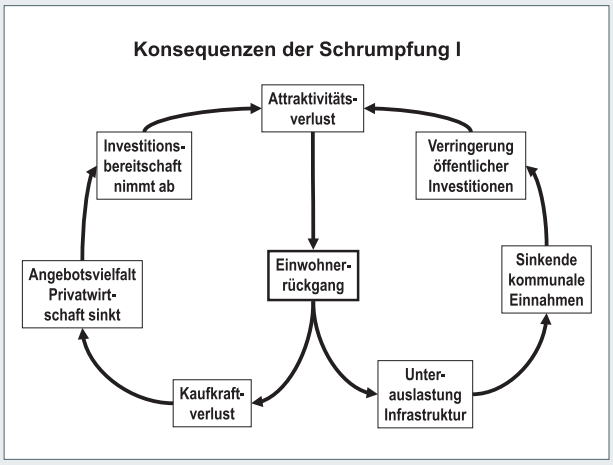


Abb. 1: Die Konsequenzen der Schrumpfung I

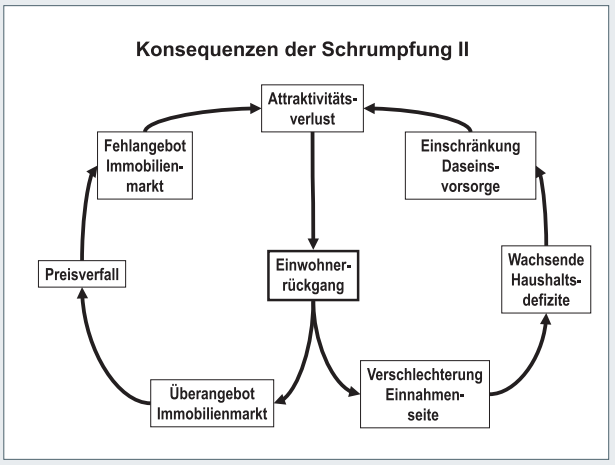


Abb. 2: Die Konsequenzen der Schrumpfung II

Aufgeben und Aufgaben der Daseinsvorsorge

Aufgaben der Daseinsvorsorge werden schwieriger – weil es für weniger Nutzer teurer wird – und verändern sich – weil Nutzer altern. Für betroffene Kommunen und Regionen heißt die Alternative: Anpassen bis zum Aufgeben, oder Gegensteuern. Die Spiralen der Schrumpfung zeigen die Problematik in verschiedener Weise an: einerseits im privaten Bereich, andererseits auf Ebene öffentlicher Leistungen (vgl. Abb. 1 und 2).

Die Herausforderungen für die Daseinsvorsorge sind damit klar umrissen: Immer schwerer fällt es Gemeinden mit dauerhaft schrumpfender Einwohnerzahl, die öffentliche Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe aufrecht zu erhalten.

Zu diskutieren sind fünf Aspekte:

- Die Tragfähigkeit von Einrichtungen und ihre Anpassungsmöglichkeiten
- Die Notwendigkeit von Angeboten mit geringer Nutzung (Beispiel: Schwimmbäder)
- Die Standards, die Angeboten derzeit zugrunde liegen
- Die Erreichbarkeit von Einrichtungen
- Die Nutzergruppengerechtigkeit.

Strategie Gegensteuern: Risikoreich, teuer, erfolgreich?

Um diese schwierigen Diskussionen zu vermeiden und der Schrumpfungsfalle zu entgehen, versuchen viele Kommunen, mit diversen Anreizen Einwohner zu akquirieren. Die Reichweite kommunaler Subventionen für neue Einwohner reicht vom Verschenken der Grundstücke bis hin zum Gewähren erheblicher finanzieller Vorteile für unterschiedlichste Zielgruppen. Die Datenbank „aktion-pro-eigenheim.de“ enthält derzeit (Juli 2012) die Adressen von 812 Kommunen, die in irgendeiner Weise Baugeld verschenken.

Die Karte der jüngeren Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zeigt einen Flickenteppich: Selbst in Regionen mit Einwohnerverlusten stechen vereinzelt Gemeinden mit Einwohnergewinnen heraus. Dies verstellt den Blick vieler Politiker auf Realitäten und führt zu Hoffnungen auf eine erfolgreiche Strategie des Gegensteuerns. Letztlich aber verschärft die Strategie in einem insgesamt schrumpfenden Umfeld den kommunalen Wettbewerb und belastet den regionalen Wohlstand zusätzlich.

Handlungsbedarf wächst

Die Strategie des Gegensteuerns kann die Entwertung ländlicher Vermögensbestandteile nicht aufhalten. Mehr und mehr versinken die Erstellungskosten kommunaler Investitionen wie privater Immobilien und müssen wertberichtigt werden. Auf Wachstum ausgelegte Infrastrukturen erweisen sich als überdimensioniert und werden zur Last für die verbleibenden Gebührenzahler. Diese Strategie kann den Wertverlust im Bestand nicht aufhalten, sondern wird bei weiter wachsendem Angebot – etwa durch die Ausweisung von Neubauflächen – die Nachfragelücke nur noch vergrößern.

Fehlende Nutzerzahlen machen allen Infrastruktursystemen zu schaffen, welche einst auf Zuwachs ausgelegt waren. Obwohl schon in 1980er Jahren über die zu erwartende Schrumpfung in Deutschland nachgedacht wurde, haben die Bevölkerungsverschiebungen der Wiedervereinigung Deutschlands und der Ostöffnung Europas den Blick danach lange verstellt. Viele Kommunen, die im Vertrauen auf Wachstum ihre Infrastrukturen in den vergangenen beiden Jahrzehnten noch ausgebaut haben, müssen nun angesichts rückläufiger Nutzer und Gebührenzahler ihre Infrastrukturen anpassen.

Da dies im Bereich technischer Infrastrukturen nicht einfach möglich ist, werden die Kosten auf weniger Nutzer umgelegt. In der Folge sind etwa die Abwassergebühren drastisch nach oben geschnellt. Manchenorts wurden sie innerhalb weniger Jahre verdoppelt.[1] Dabei spielen bei Wasser und Abwasser immer weniger tatsächlicher Verbrauch und Anfall eine Rolle, sondern immer mehr die langfristigen Kosten des Grundnetzes.

Kosten und Standards

Anpassen bedeutet, über Veränderungen bei den bislang gewohnten Lösungen und Standards nachzudenken. Das Nachdenken lohnt sich: Der Rückbau kann sich als Chance erweisen, wenn Korrekturen an überlebten und wenig nutzbringenden Angeboten dazu führen, Märkte zu entlasten und gesellschaftliche Kosten zu reduzieren. Die Überprüfung der (quantitativen und qualitativen) Bedarfe und Angebote kann neue Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort schaffen.

Im Bereich der Daseinsvorsorge zeigen bereits etliche Beispiele, dass mit angepassten, auf die lokalen und regionalen Bedingungen zugeschnittenen Lösungen nicht nur geeignete Anpassungen an geringere Nutzerzahlen geschehen, sondern sogar Verbesserungen der Lebensqualität gelingen können:

- Flexible Bürgermobilität (Bürgerbusse, internetbasierte Mitfahrbörsen) ersetzt starre Busverbindungen und verbessert die Erreichbarkeit;
- eine neue Zielgruppenorientierung bei sozialen Diensten schafft mehr Service als zuvor;
- flexible und mobile Lösungen werden ergänzt durch multifunktionale Zentren, die vom Einzelhandel bis zu temporären Gesundheitsdiensten (Zweigstellen von Ärzten) verschiedenste Einrichtungen bündeln.[2]

Im Bereich der Immobilien und der Flächenplanung liegen die Chancen des Rückbaus in Verbesserungen des Wohnumfeldes und der Konzentration von Funktionseinrichtungen. Das Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ muss endlich wirksam in veränderten Flächennutzungsplänen und der Rücknahme von Baurechten umgesetzt werden. Und weiter gilt auch: Ohne Rückbau geht es nicht. Funktionslose, aber kostenträchtige Dorfgemeinschaftshäuser sind ein – vor Ort besonders konfliktträchtiges – Beispiel für nötige Einschnitte in liebgewordene Ansprüche. Dass auch private Eigentümer häufig zu lange zögern, bis sie ihre verlustreiche Strategie des Abwartens aufgeben, ist ein weiterer negativer Faktor in der Schrumpfungsspirale.

Nutzen von Kooperationen

Das Schrumpfungsdilemma ist verursacht durch das attentistische Verhalten der Beteiligten: Sie alle bewegen sich ähnlich wie im klassischen Gefangenendilemma als isolierte Akteure, die nicht mit anderen kooperieren – und genau deshalb die schlechteste aller Lösungen bekommen. Würden sie kooperieren, könnten sie eine Strategie zur Verbesserung ihrer Situation erarbeiten. Gute Lösungen profitieren vom Zusammenführen der Akteure. Da engagiert sich ein sozialer Träger für den Einzelhandel und der Regionalversorger räumt Konditionen ein, die sonst nur große Verbrauchermärkte erhalten.[3] Da schließen sich Stadtwerke zum interkommunalen Verbund zusammen, um Kapital und Wissen zu bündeln und die Vorteile dezentraler Energieverbünde zu nutzen.

Dividenden aus Kooperationen sind hoch. Sie ergeben sich durch Einsparungen, durch Arbeitsteilung, durch Lastenteilung und auch verbesserte Finanzierungskonditionen. Faire Vorteils-Nachteils-Regelungen erleichtern das Funktionieren. Eine arbeitsteilige Verwaltung in der Region begünstigt Spezialisierung und Qualitätssteigerungen der Leistungsangebote. Die Einbeziehung der aktiven Bürger und Stakeholder der Region in die Ausarbeitung etwa eines „Masterplans Daseinsvorsorge“ schafft neue Lösungen auch in einem schrumpfenden Umfeld.

Erfolgreiche Zusammenarbeit bildet die Voraussetzung für weitere Vertrauensbildung und neue Felder der Kooperation. Langfristig ermöglicht dies auch eine funktionale Arbeitsteilung in der Region, wo Flächen für Wohnen und Gewerbe gemeinsam optimiert und vermarktet werden und die Flächenplanung in Kooperation mit den Nachbarn erfolgt.

Flexibilität in der Gestaltung öffentlicher Aufgaben lässt sich einerseits über verstärkte Kooperationen zwischen Gemeinden erreichen. Langfristig ist dies jedoch nur eine zweitbeste Lösung. Da viele Kommunen bereits unter Haushaltszwang stehen, mehren sich die freiwilligen Zusammenschlüsse zu leistungsfähigeren Großgemeinden (Beispiele bieten neue Großgemeinden in Niedersachsen), um noch größere Kooperationsdividenden einzufahren.

Chancen neuer Ländlichkeit nutzen

Neben den Reaktionen auf den demographischen Wandel gilt es, die sich aktuell bietenden Chancen einer „neuen Ländlichkeit“[4] nicht zu verpassen. Die Energiewende verändert die Wertschöpfungsströme zugunsten ländlicher Räume, weil vor allem dort die für die dezentrale Energieerzeugung benötigten Flächen zur Verfügung stehen. Ubiquitäre Kommunikationstechnologien ermöglichen die Standortwahl wenig publikumsbezogener Aktivitäten in ländlichen Räumen. Raumpioniere stoßen vereinzelt in die entstehenden Leerstellen auf dem Land und entwickeln neue Lebens- und Wirtschaftsformen. Attraktive Landschaften ziehen nicht nur Ruheständler und vermögende Zweitwohnsitzer an, sondern versprechen einen Lebensstil, der als Alternative zur globalisierten Stadt Räume der Entschleunigung in der Spätmoderne anbietet.

Innovationen durch Schrumpfung

Schrumpfungsregionen sind Vorreiter für eine Entwicklung, die weite Teile Europas, aber längst auch viele Regionen in Japan oder China trifft: Hier gilt es, flexible Lösungen mit hohem Anspruch an Nachhaltigkeit zu finden. Lösungen, welche den Ressourcenverbrauch

vermindern, ohne die Kosten je Nutzer überproportional ansteigen zu lassen und die Sozial- und Umweltstandards zu vernachlässigen; Lösungen welche beispielgebend und mutmachend sind; Lösungen welche neue Stadt-Land-Partnerschaften begründen und eine neue räumliche Arbeitsteilung entwickeln. Schrumpfung ist damit auch eine Innovationschance. Innovation wird vor allem deshalb nötig sein, weil die bisherigen Lösungen nicht mehr lange halten werden.

1 Vgl. Hahne, Ulf, Silke Laskowski, Felix Kühnel 2012: Dezentralisierung und Flexibilisierung der Systeme für Wasserver- und Abwasserentsorgung im Werra-Meißner Kreis. Working Papers – Forschungen F1/2012. Hrsg.: Ulf Hahne. Universität Kassel, Fachbereich 6, Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung. Kassel 2012

2 Vgl. z.B. Bundesanstalt für Landwirtschaft, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.) 2012: Demografischer Wandel vor Ort. Ideen, Konzepte, Beispiele. Bonn.

3 Glatthaar, Michael, Franziska Lehmann 2011: Tante Emmas Enkel. Nachversorgung und Begegnung im Werra-Meißner-Kreis: Eine Erfolgsgeschichte. Eschwege.

4 Hahne, Ulf 2011: Neue Ländlichkeit. Landleben im Wandel. In: Der Bürger im Staat. Heft 1-2.2011, S. 12-18.

Moritz Kirchesch, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn,
Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“

Mobilität als Basis der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Von Moritz Kirchesch Ländliche Räume sind besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Die Bevölkerungsprognose des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) rechnet bis 2025 mit einem Bevölkerungsrückgang von mindestens 3% bis 10% gegenüber 2005 in den meisten ländlich geprägten Regionen Deutschlands. Im Osten der Republik werden sogar noch deutlich höhere Bevölkerungsrückgänge erwartet. Gleichzeitig überaltert die Bevölkerung insbesondere in ländlichen Regionen. Der Anteil der über 60-jährigen wird laut Bevölkerungsprognose bis 2025 vielerorts um 20% bis 40% zunehmen.[1]

Die Abnahme der Bevölkerung führt zu einem Rückgang der ohnehin schon geringen Siedlungsdichte in den peripheren Räumen. Aufgrund schrumpfender Nachfrage schließen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, der Versorgung und der Kultur und ziehen sich aus der Fläche zurück. Dieses Zusammenspiel aus sich verringernder Siedlungsdichte und Abnahme der Dichte von Einrichtungen der Daseinsvorsorge führt zunehmend zu einer Vergrößerung der Entfernungen, welche die Einwohner ländlicher Räume zwischen ihren Wohnstandorten und diesen Einrichtungen überwinden müssen. Gleichzeitig wird es immer schwieriger, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu garantieren. Insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung der Chancengerechtigkeit im Sinne des Raumordnungsgesetzes auch in dünn besiedelten Regionen[2] zu gewährleisten, stellt eine zunehmend komplexere Herausforderung dar. Unter Erreichbarkeit wird dabei allgemein die Möglichkeit verstanden, Zielorte zu erreichen. Der Grad der Erreichbarkeit wird dabei vorwiegend durch den benötigten zeitlichen Aufwand quantifiziert.[3]

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist nicht eindeutig definiert. So verpflichtet der Daseinsvorsorgeauftrag den Staat und die Kommunen, für ihre Bürgerinnen und Bürger bestimmte Leistungen vorzuhalten. Es bleibt aber offen, welche Leistungen und welches Versorgungsniveau damit verbunden sind. Dies führt insbesondere in Zeiten einer prekären öffentlichen Haushaltslage zur Diskussion um die Ausgestaltung der Aufgaben der Daseinsvorsorge. Im Zuge dieser Diskussion wird stets auch die Notwendigkeit eines flächendeckenden Angebotes des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) kritisch hinterfragt. Eine Verpflichtung zur flächendeckenden ÖPNV-Erschließung gibt es nicht. Während auf eine Unterauslastung von Versorgungseinrichtungen durch eine räumliche Konzentration auf zentrale Orte reagiert werden kann, besteht diese Möglichkeit beim öffentlichen Verkehr nicht. Im Gegenteil muss dieser gerade bei geringer Nachfrage und der damit verbundenen räumlichen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge große Flächen erschließen. Das heißt: Weil sich andere Funktionen der Daseinsvorsorge aus der Fläche zurückziehen, muss der ÖPNV mehr leisten.[4]

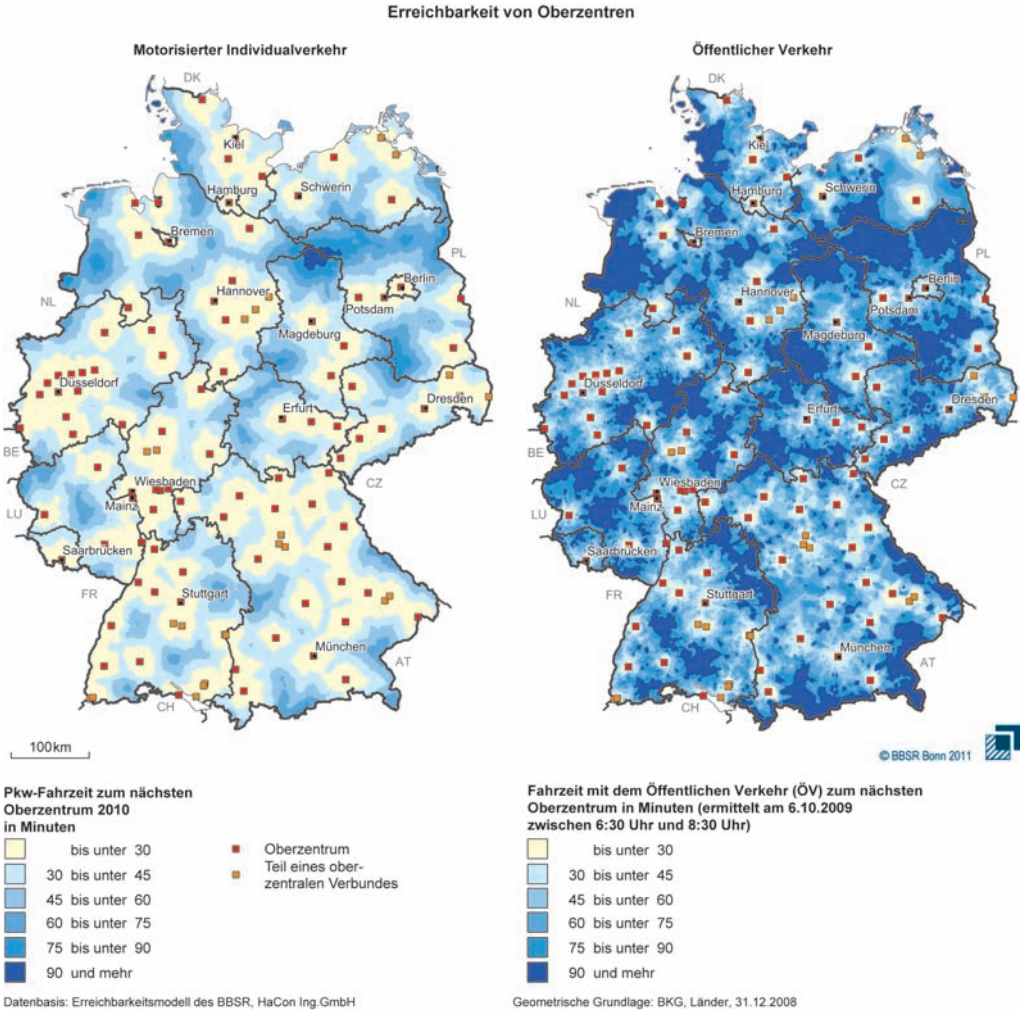


Abb. 1

Mobile Waren und Dienstleistungen oder mobile Menschen

Unabhängig von der Entscheidung über die Ausgestaltung der Aufgaben der Daseinsvorsorge und damit auch des ÖPNV-Angebots – „der Auftrag den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge vorzuhalten, wird in der Praxis vielfach nicht als Verpflichtung begriffen, überall und für jeden ein Angebot einzurichten“[5] – ist es unbestritten, dass die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung ohne ein entsprechendes Mobilitätsangebot nicht sichergestellt werden kann. Ein solches Mobilitätsangebot beschränkt sich dabei nicht ausschließlich auf den ÖPNV. Vielmehr müssen hier verschiedene Möglichkeiten der Mobilität berücksichtigt werden. Unterschieden wird z.B. zwischen dem Ansatz, Dienstleistungs- und Versorgungsangebote zu den Menschen zu bringen (service to people) oder es den Menschen zu ermöglichen, die Angebote in den zentralen Orten zu erreichen (people to service). Flexible Bedienungsformen im ÖPNV (z.B. Anrufsammeltaxi oder Rufbus)[6], Bürgerbusse und andere alternative Mobilitätsangebote leisten hier einen wertvollen Beitrag. Im Bereich des erstgenannten Ansatzes existieren zahlreiche Beispiele von rollenden Supermärkten über mobile Serviceleistungen von Banken und Verwaltungen bis hin zum „Wursttaxi“[7]. Aber auch Dorfläden mit ihrem

vielseitigen Angebot können einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Nahversorgung leisten.

Neben der „realen“ Mobilität ermöglicht auch die „virtuelle“ Mobilität via Internet zahlreiche Möglichkeiten, Aufgaben der Daseinsvorsorge anzubieten. Die Synergien zwischen Mobilitätsdienstleistungen mit Informations- und Kommunikations-Technologien (IKT) helfen, Wege zu vermeiden oder zu bündeln und Mobilität effizienter zu gestalten. So muss z.B. nicht für jede Überweisung eine Bank oder zur täglichen Kontrolluntersuchung ein Arzt aufgesucht werden. Onlinebanking und Telemedizin können die Einrichtung vor Ort bzw. den Weg zum nächsten zentralen Versorgungszentrum ersetzen. In ländlichen Räumen mit geringer Arbeitsplatzdichte bietet das Thema Telearbeit einen möglichen Lösungsansatz.

Die Situation im ländlichen Raum

Gegenwärtig stellt der private Pkw im ländlichen Raum häufig die einzige Möglichkeit dar, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in akzeptabler Zeit zu erreichen. So werden hier fast zwei Drittel aller Wege mit dem Pkw zurückgelegt. Eine Untersuchung des BBSR belegt, dass Bewohner ländlicher Kreise durchschnittlich längere Fahrtzeiten zur Erreichung zentraler Orte haben, als Bewohner von verdichteten Kreisen und Kernstädten (Abb. 1). Nur gut die Hälfte der ländlichen Bevölkerung kann das nächstliegende Mittel- oder Oberzentrum innerhalb von 30 Minuten mit Bus und Bahn erreichen. Einige benötigen sogar mehr als eine Stunde. Personen, die auf einen Pkw zurückgreifen können, haben in der Regel keine bzw. weniger Probleme die Versorgungseinrichtungen in den Mittel- und Oberzentren zu erreichen.[8] Was aber tun Bevölkerungsgruppen, denen kein Auto zur Verfügung steht? Insbesondere für ältere Menschen sowie für Kinder und Jugendliche bedeutet dies Abhängigkeit und Einschränkung der Lebensqualität.

Neben den genannten, immobileren Bevölkerungsgruppen ist in der Regel auch ein weiterer Personenkreis involviert: In den meisten Fällen sind dies Familienangehörige, die über einen Pkw verfügen. So ist gerade in ländlichen Regionen das „Elterntaxi“ häufig im Dauereinsatz, um Kinder und Jugendlichen zur Schule, zum Sport oder zu Freunden zu bringen. In vielen Fällen sind es insbesondere Mütter, die hierfür einen großen Teil ihrer Zeit opfern. Diese Zeit fehlt dann für andere Aktivitäten. Aber auch ältere Menschen sind für Fahrten zum Arzt oder zum Einkaufen häufig auf die Familie oder die Nachbarschaft angewiesen.

Die oben genannten flexiblen Bedienungsformen sind ein Ansatz, den betroffenen Bevölkerungsgruppen eine unabhängige Mobilität zu ermöglichen. Für Kinder und Jugendliche ist aber auch das Fahrrad eine Alternative, der mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht werden sollte. In der Regel sind auch im ländlichen Raum die Wege gut mit dem Fahrrad zu bewältigen. Der Ausbau von Fahrradinfrastruktur aber auch Aufklärung, Rücksichtnahme und eine angemessene Geschwindigkeit von Autofahrern sind Ansatzpunkte zur Unterstützung des Radverkehrs. In Mecklenburg-Vorpommern läuft gegenwärtig ein Pilotprojekt, in dem getestet wird, wie Elektrofahrräder in das ÖPNV-Angebot eingebunden werden können.[9] Darüber hinaus stellen auch für den ländlichen Raum internetbasierte Mitfahrzentralen wie z.B. Flinc[10] ein interessantes Angebot dar. Diese bieten die Möglichkeit, auch spontan Mitfahrgelegenheiten zu finden bzw. anzubieten. Neben den genannten Beispielen gibt es in Deutschland zahlreiche Ideen und Projekte, wie Mobilität in ländlichen Räumen organisiert werden kann.

Beispiele für bürgerschaftliches Engagement

Im Rahmen des Modellprojektes „In der Heimat wohnen – ein Leben lang, sicher und selbstbestimmt“ entstand mit dem Ziel, die Mobilitätssituation älterer Menschen zu erhalten und zu verbessern, die „Mitfahrzentrale Teuschnitz“ im Landkreis Kronach (Bayern). Auf die Nutzung des Internets wurde unter Rücksicht auf die Senioren, für die die Internetnutzung häufig eine Hürde darstellt, bewusst verzichtet. Statt dessen wurden in jedem der vier Ortsteile der Verwaltungsgemeinschaft zwei Ansprechpartner eingesetzt. Diese nehmen Fahranfragen telefonisch entgegen und vermitteln nach Rücksprache mit den ehrenamtlichen Fahrern passende Mitfahrgelegenheiten. Der Grundgedanke dabei: Teuschnitzer nehmen andere - weniger mobile - Teuschnitzer mit, beziehungsweise fahren diese. Wohin? Wohin der weniger Mobile eben muss

oder möchte - ob in die Kreisstadt zum Arzt oder innerorts zur Kirche. Da die Organisation auf ehrenamtlicher Arbeit beruht und die Fahrten selbst Nachbarschaftshilfen darstellen, entstehen für die Mitfahrzentrale keine Kosten. Die Fahrer erhalten lediglich ein jeweils individuell vereinbartes „Trinkgeld".[11]

Als sinnvolle Ergänzung zum örtlichen ÖPNV-Angebot ist das Mitfahrsystem HÖRI-MIT im Landkreis Konstanz (Baden-Württemberg) gedacht. Dieses „institutionalisierte Anhalter- und Zusteigersystem" zielt auf die Erhöhung der privaten Mobilität und die langfristige Reduzierung des Individualverkehrs. Zugleich soll es das Gemeinschaftsgefühl in der Region stärken. Interessenten melden sich an und werden mit Name, Adresse und, wenn vorhanden, dem Autokennzeichen registriert. Die Teilnehmenden erhalten dann einen persönlichen Ausweis sowie eine leuchtend blaue Stofftasche mit dem gut sichtbaren Logo und ein reflektierendes Armband, mit dem sie sich als HÖRI-MIT-Teilnehmer ausweisen. Fahrer erhalten zusätzlich einen Aufkleber für ihr Fahrzeug. Halte- und Zusteigepunkte für die bislang 500 registrierten Teilnehmer sind alle Bushaltestellen in der Region und einige genau benannte Haltepunkte in Radolfzell. Darüber hinaus ist es aber auch möglich, an anderen gut anfahrbaren Punkten zu stehen und auf eine Mitfahrgelegenheit zu warten. Durch die Registrierung entsteht keinerlei Verpflichtung. Die Mitnahme von Wartenden ist grundsätzlich freiwillig. Es entsteht keine vertragliche Bindung und ebenso keine Verpflichtung, immer und überall jemanden mitzunehmen.

Auch Carsharing funktioniert im ländlichen Raum. In der Ortschaft Hübenthal im Werra-Meißner-Kreis (Hessen) starteten drei engagierte Frauen vor fast zehn Jahren mit zwei privaten Pkw das Carsharing-Projekt „Dorfauto Hübenthal". Heute nutzt fast ein Drittel der Bevölkerung Hübenthals das Angebot und es beteiligen sich schon Personen aus dem Nachbardorf. Die Buchung der Fahrzeuge erfolgt dabei über eine Seite im Internet. Die Organisation haben drei Personen ehrenamtlich übernommen. Die Mitnutzung ist vertraglich geregelt. Da die gewünschten Fahrten im Internet für die Mitglieder einzusehen sind, kommt es zu Synergieeffekten. So bilden sich Fahrgemeinschaften oder man lässt sich Waren aus der Stadt mitbringen.

Diese und noch viele andere Beispiele zeigen, mit wieviel Einfallsreichtum und Kreativität die Menschen im ländlichen Raum die Herausforderung der Mobiliätssicherung angehen. Deutlich wird aber auch, dass die einzig wahre Lösung nicht existiert. Sicherlich spielt der ÖPNV mit seinen verschiedenen Angebotsformen eine bedeutende Rolle. Es zeigt sich aber auch, dass ein integrierter Ansatz zur Lösung deutlich weitergehen muss. Und auch die betroffenen Menschen im ländlichen Raum sollten ihren Teil beitragen sowie ihre Bedürfnisse, Vorschläge und Ideen mit einbringen dürfen.

1 Informationen unter www.bbsr.bund.de

2 Vgl. § 2 Satz 2 Abs. 3 Raumordnungsgesetz

3 Vgl. Wehmeier/Koch 2010: Mobilitätschancen und Verkehrsverhalten in nachfrageschwachen Räumen. In: BBSR (Hrsg.): ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2010, S. 457-465

4 Vgl. Holz-Rau/Günthner/Krummheuer 2010: Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge. In: BBSR (Hrsg.): ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2010, S. 489-504

5 Vgl. Ebda.

6 Weiterführende Informationen in: BMVBS/BBSR (Hrsg.) 2009: Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen, Bonn

7 Weitere Informationen und Beispiele finden Sie unter www.menschenunderfolge.de

8 Vgl. Wehmeier/Koch 2010: Mobilitätschancen und Verkehrsverhalten in nachfrageschwachen Räumen. In: BBSR (Hrsg.): ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2010, S. 457-465

9 Weitere Informationen zu diesem Projekt finden Sie unter www.inmod.de

10 Weiterführende Informationen finden Sie unter www.flinc.org

11 Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter www.in-der-heimat.de oder unter www.caritas-kronach.de

Dr. Axel Stein, KCW GmbH, Berlin

Medizinische Versorgung und ÖPNV im ländlichen Raum[1]

Von Axel Stein **Handlungsdruck: Parallelsysteme sind aufgrund des kleiner werdenden Finanzspielraumes nicht dauerhaft aufrecht zu halten**

Es trifft nicht nur auf die Funktionen Einkauf, Freizeit, Bildung oder Arbeit zu: Auch hinsichtlich der medizinischen Versorgung stellt sich im ländlichen Raum die Frage, wie angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen und einer ausgedünnten Versorgung mit entsprechenden Gelegenheiten der Zugang zu diesen gewährleistet bleibt.

Mobilität hat in jedem dieser Beispiele eine zentrale Funktion, verbindet sie doch den Wohnstandort mit ebendiesen Gelegenheiten. Die Anforderungen an deren Erreichbarkeit sind jedoch ungünstigerweise von Funktion zu Funktion sehr verschieden, was erklärt, dass es funktional differenzierte ÖPNV-Systeme gibt: Die Erreichbarkeit von Schulen wird über Schulbusse gewährleistet, in vielen Einzelfällen werden ergänzend Schüler per Taxi befördert. Im Einkauf gibt es viele Mitfahrgelegenheiten, Freizeitwege werden oft gemeinsam im Pkw zurückgelegt, und für Berufspendler gibt es über Services wie das „Pendlernetz“ Möglichkeiten, Mitfahrgemeinschaften zu bilden.

Auch Fahrten zu Ärzten oder Krankenhäusern bilden in dieser komplizierten Systematik keine Ausnahme, denn die gesetzlichen wie auch privaten Krankenkassen sind zur Beförderung ihrer Mitglieder gesetzlich verpflichtet. Im Fall der gesetzlichen Krankenkassen regelt dies im Wesentlichen § 60 SGB V. Dort werden Regelungen getroffen, nach denen je nach Krankheitsfall bestimmte Beförderungsmöglichkeiten in Frage kommen, die – lässt man die Fahrten im Rettungswagen außen vor – auf ein Taxinetz hinauslaufen, das parallel zum „eigentlichen“ ÖPNV betrieben wird. Allein in Niedersachsen gaben die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2010 rund 120 Mio. € für Taxen und Mietwagen aus.

Auf mittlere Sicht werden aber diese Parallelsysteme der im weitesten Sinne öffentlichen Beförderung nicht finanzierbar sein – insbesondere nicht unter den Bedingungen des demografischen Wandels.

Soweit das Handlungsfeld „Medizin und ÖPNV“ gemeint ist, greift aber nicht nur eine solchermaßen defensive, an den Herausforderungen der Daseinsvorsorge orientierte Argumentationskette: Alterung im ländlichen Raum bedeutet auch den Zuzug von Ruheständlern, die ihren neuen Wohnstandort nach ihren besonderen Ansprüchen auswählen und dabei gerade darauf achten, eine gute und erreichbare medizinische Versorgung vorzufinden. Für sie ist die Erreichbarkeit medizinischer Standorte ein Kriterium für die Standortwahl.

Handlungsgegenstand: Zwei Welten begegnen einander

Vor diesem Hintergrund muss sich besonders im ländlichen Raum die räumliche Planung auch mit den Arbeits- und Versorgungsbedingungen im Gesundheitswesen beschäftigen. Tatsächlich gibt es in diesem Themenfeld eine Reihe vertrauter Entwicklungstrends und vertrauten Erschließungsbedarf: So lässt sich eine Zentralisierung medizinischer Standorte beobachten, die damit einhergeht, dass Inhaber dispers gelegener und schlecht erschlossener Arztpraxen selten Nachfolger finden und somit die Ausdünnung „der Fläche“ im medizinischen Bereich genauso zu einem kritischen Thema wird wie im Einzelhandel oder dem Schulwesen. Einen vergleichbaren Effekt hat die Ausdifferenzierung des Arztberufes. Folglich wird z.B. von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung gefordert, bei der anstehenden Novelle der Bedarfsplanungsrichtlinie die Zahl der zu beplanenden Arztgruppen von 14 auf 34 zu erhöhen. Jede einzelne Arztgruppe steht für einen spezifischen Spezialisierungsgrad und hat deshalb ihre eigene Reichweite. Deshalb wird darüber hinaus diskutiert,

die Planungsräume in Zukunft nicht mehr ausschließlich mit Landkreisen und kreisfreien Städten gleichzusetzen, sondern sie je nach Spezialisierung entweder kleiner (Gemeinde, Gemeindeverbünde, Stadtbezirke) oder größer (Raumordnungsregionen, Bundesländer) zu bemessen.

Wenn über so große Raumeinheiten die Erreichbarkeit einzelner Standorte gewährleistet werden muss, bekommt für niedergelassene Ärzte – wie für Krankenhäuser auch – die Sicherstellung bzw. Verbesserung der ÖPNV-Anbindung eine erhebliche Bedeutung. Allerdings ist der Bedarf der Zielgruppe an Beförderungsangeboten sehr differenziert: Als „Zielgruppen" können Patienten, Besucher und Mitarbeiter unterschieden werden. Auf sie wirken zeitliche Restriktionen wie Terminvereinbarungen, Besuchszeiten, Schichtdienste völlig unterschiedlich. Im Fall der Patienten sind zusätzlich die gesundheitlichen Einschränkungen so verschieden, dass in vielen Fällen auch ein verbessertes ÖPNV-Angebot keine Alternative zum Einsatz von Krankenfahrzeugen oder zur Betreuung durch medizinisches Fachpersonal (sog. „qualifizierte Krankenfahrten") darstellt.

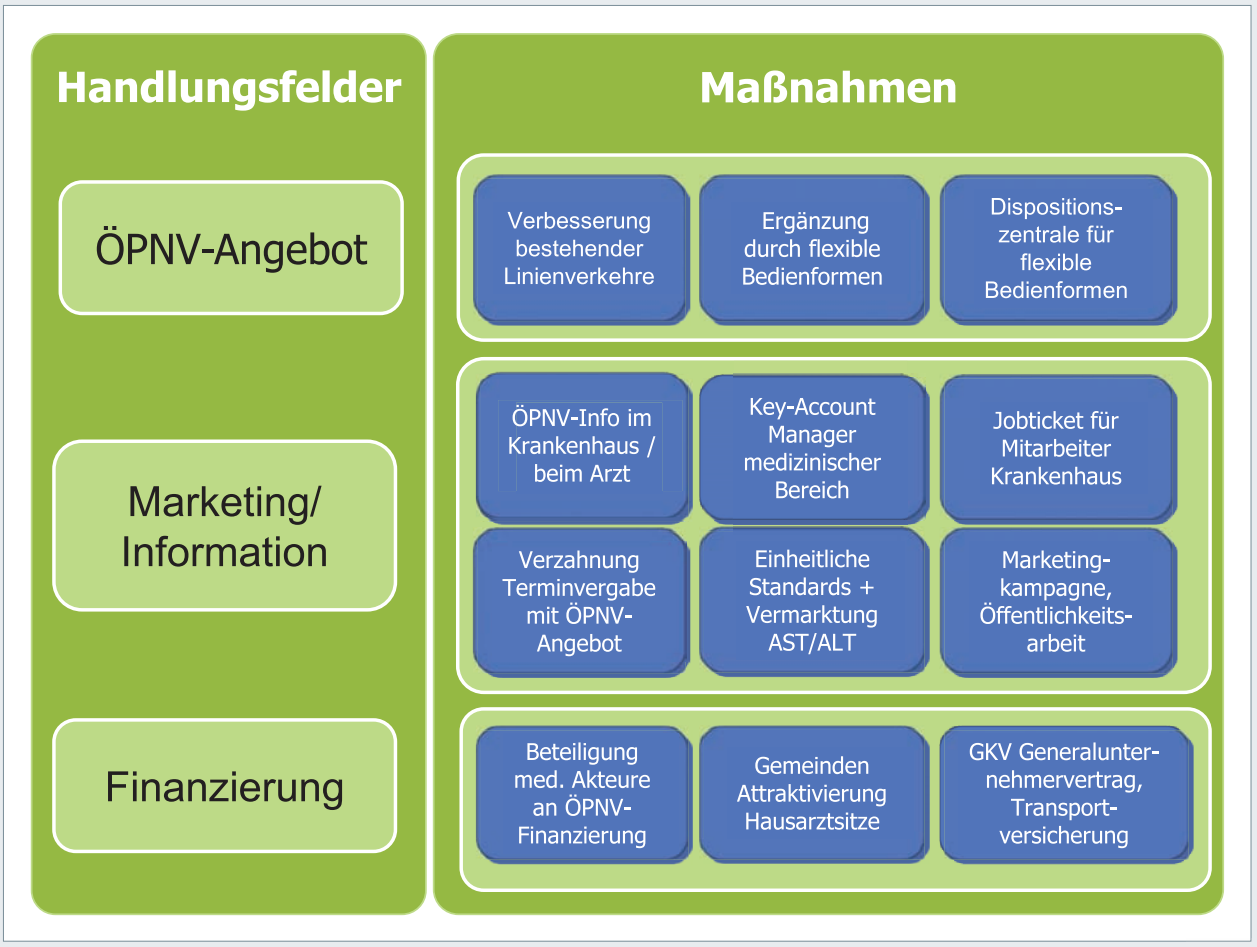
Da aber auch im die Erstattung von Fahrkosten regelnden § 60 SGB V die Möglichkeit enthalten ist, Patienten die Fahrt im ÖPNV oder privaten Pkw (sog. „einfache Krankenfahrten") zu erstatten, ergibt sich durchaus ein Spielraum für die Abwicklung der Patientenbeförderung im ÖPNV. Die Krankenkassen legen dabei Wert darauf, dass die Beförderung verlässlich, zu gleichwertigen Beförderungsbedingungen und unverändert auf die körperlichen Fähigkeiten angepasst erfolgt. Insofern haben die Kassen also ein Interesse daran, bei einer eventuellen Umstellung der Beförderung auf den ÖPNV eine Unterschreitung der bisherigen Standards auszuschließen. Zugleich ist aber den Kassen daran gelegen, die Kosten der Krankenbeförderung zu deckeln (was in Anbetracht der prognostizierten Kostensteigerung einer relativen Senkung entspricht) und die Erreichbarkeit der medizinischen Einrichtungen zu verbessern.

Das Verbesserungspotenzial ist im ländlichen Raum – wie an Fallbeispielen anschaulich gemacht werden kann – erheblich: Für größere Gemeinden ist wochentags zu Schulzeiten ein akzeptables ÖPNV-Angebot zu medizinischen Einrichtungen vorhanden, in Ferien bzw. an Wochenenden besteht i.d.R. nur noch ein Rumpfangebot. Für zahlreiche disperse Ortslagen gibt es unabhängig vom Verkehrstag kaum Möglichkeiten, medizinische Einrichtungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Hinzu kommt, dass die Distanz zwischen Bahnhof und Krankenhausstandort oft sehr groß ist und / oder innerhalb des Ortes von wichtigen ÖPNV-Knoten wie Bahnhöfen noch einmal ein Umstieg auf ein lokales Verkehrsmittel erforderlich wird, was gerade für Patienten beschwerlich sein kann und oftmals mit unverhältnismäßigen Umsteigezeiten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass in Krankenhäusern oder Arztpraxen selten in ausreichender Form Informationen über das bestehende ÖPNV-Angebot gegeben werden.

Obwohl also Berührungspunkte zwischen Gesundheitswesen und ÖPNV bestehen müssten, sind beide Welten einander fremd. Die begrenzten Spielräume zur Finanzierung des perspektivisch steigenden Bedarfs an Krankenfahrten im ländlichen Raum legen nahe, diesen Zustand zu überwinden. Für das Gesundheitswesen bedeutet das eine Beschäftigung mit Fragen der räumlichen Organisation von medizinischen Prozessen, für die Verkehrsplanung eine forcierte Erweiterung des ÖPNV vom Standardlinienverkehr zu flexiblen Betriebsformen, denn nur diese bieten im ländlichen Raum Systemmerkmale, die auf die medizinischen Anforderungen zugeschnitten werden können.

Handlungsfelder: Organisation von Raum (Standort und Mobilität) zur Sicherung medizinischer Versorgung tut not

Im Gesundheitswesen werden derzeit vorangig die delegative, telemedizinische oder kooperative Versorgung diskutiert. Ihnen ist gemein, dass sie die Veränderung bislang bestehender ärztlicher Rollenbilder bzw. Standards bedeuten (würden): Telemedizin etwa führt – fallweise – zu einer Abkehr vom Uno-actu-Prinzip, das bislang dazu zwingt, dass der dienstleistende Mediziner und der Patient zum Zeitpunkt der Behandlung am selben Ort sind. Und auch die Delegation ärztlicher Leistungen an Assistenten oder Spezialisten, die Ärzte von aufwendigen Hausbesuchen entlasten können, erfordert eine Neu-



strukturierung der medizinischen Tätigkeiten, um diese Form der Arbeitsteilung ohne Qualitätsverlust umsetzen zu können. Und schließlich bedürfen kooperative Lösungen wie die Organisation von Gesundheitshäusern mit einer alternierenden Nutzung durch Haus- oder Fachärzte der sorgfältigen Abgrenzung von Interessen der beteiligten Ärzte. Letztlich wird mit diesen Maßnahmen – teilweise implizit über die Reduktion von Patientenkontakten – Zentralsierungstendenzen räumlich gegengesteuert.

Es wird jedoch nicht reichen, allein an der Standortverteilung und -organisation anzusetzen. Unverändert müssen Patienten, Besucher und Beschäftigte mit dem ÖPNV ihre Ziele im Gesundheitssektor erreichen können. Dies wiederum wird nur gelingen (können), wenn gleichzeitig die Raumerschließung durch den ÖPNV mit Hilfe neuer Angebote verbessert wird. Zum Beispiel könnten flexible Bedienformen das bestehende Angebot ergänzen. Andernfalls kann weder erwartet werden, dass sich ein nennenswerter Teil von Taxi- und Mietwagenfahrten in den ÖPNV integrieren lässt, noch dass z.B. die Krankenkassen einen Teil ihres bislang für kostspieligere Beförderungsoptionen bereitgehaltenen Budgets für die ÖPNV-Verbesserungen zur Verfügung stellen.

Neben der Verbesserung des ÖPNV-Angebotes sind ebenfalls vielfältige Maßnahmen in den Handlungsfeldern Marketing/Information und Finanzierung denkbar. So können etwa Informationen über abfahrende öffentliche Verkehrsmittel im Eingangsbereich von Krankenhäusern oder in Arztpraxen angebracht werden. Besuchszeiten und ÖPNV-Fahrzeiten sollten aufeinander abgestimmt sein. Außerdem ist vorstellbar, dass sich Krankenhäuser

oder Krankenkassen auf eine Beteiligung an der ÖPNV-Finanzierung einlassen, wenn damit im Gegenzug dessen Erreichbarkeit gesteigert wird und in der Gesamtbetrachtung ein Kostenvorteil entsteht.

Die hier beispielhaft aufgeführten Maßnahmen haben nur dann Realisierungschancen, wenn die einander fremden Welten des Gesundheitswesens und des ÖPNV miteinander vertraut werden. Dies ist in erster Linie ein Frage der gelungenen Kommunikation, am besten bewerkstelligt durch Personen, die in beiden Welten zu Hause sind, die sich der bislang nicht passfähigen Welten annehmen und deren Verschränkung personifizieren können. Sie makeln auf übergeordneter Ebene die Verständigung zwischen den betroffenen Abteilungen in den Ministerien, zwischen Kassen und ÖPNV-Unternehmern, zwischen Kassenärztlicher Vereinigung und Regionalplanern. Auf den nachgeordneten Ebenen verknüpfen sie den Bedarf mit dem Angebot und organisieren dessen Information und Marketing.

Der planerisch-konzeptionelle Reiz solcher Verbesserungen besteht über das Gesundheitswesen hinaus darin, dass diese Verbesserungen auch für ÖPNV-Fahrgäste mit anderen Wegezwecken attraktiv werden, weil sie grundsätzlich dazu führen, etwa die Erreichbarkeit von Mittelzentren oder anderen Siedlungsschwerpunkten zu verbessern. Damit könnte der ÖPNV als Impulsgeber für die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum etabliert werden.

1 Dieser Beitrag entstand u.a. auf Grundlage einer Studie zum selben Thema, die die KCW GmbH gemeinsam mit BBG und Partner im Auftrag des Zweckverbandes Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen und zusätzlich finanziert durch die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten durchführte.

Melanie Herget, Technische Universität Berlin,
Institut für Land- und Seeverkehr (ILS), Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung

Familien auf dem Land – morgen noch mobil?

Von Melanie Herget Im ländlichen Raum ist die Abhängigkeit vom privaten PKW sehr groß – und sie nimmt weiter zu. Die Schülerzahlen gehen zurück und mit ihnen in der Regel auch das regionale Angebot des Öffentlichen Verkehrs. Die Konzentration der Angebote des regelmäßigen Bedarfs (wie Supermärkte, Banken, Ärzte) steigt weiter.

Was bedeutet nun unter diesen Umständen eine 'zukunftsfähige Mobilität', wenn man Kinder hat und auf dem Land wohnt? Wie könnte, wie müsste der Alltag ohne eigenen PKW bewältigt werden?

Vor diesem Hintergrund startete das Projekt „Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum" am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin, gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und der Volkswagen Konzernforschung (www.verkehrsplanung.tu-berlin.de/ufm). In diesem Projekt wurde eine Sekundäranalyse der bundesweiten Studie „Mobilität in Deutschland 2008" (n = 25.000 Haushalte) sowie eine eigens konzipierte Interviewstudie mit Müttern und Vätern in zwei ländlichen Regionen Deutschlands (Landkreis Emsland, Landkreis Ludwigslust; n = 28) durchgeführt. Im Folgenden werden einige Ergebnisse der Interviewstudie näher vorgestellt[1].

Was Familien heute bewegt – und was sie über morgen denken

Die meisten der befragten Eltern gaben an, dass sie sich bei kurzzeitigen PKW-Engpässen von Familienmitgliedern oder den Nachbarn ein Auto leihen – „Die beste Alternative zum Auto ist ... das Auto der Nachbarn." Nur als deutlich nachgelagerte Möglichkeit kommen für die befragten Mütter und Väter Leihwagen oder Fahrgemeinschaften in Betracht, und nur sehr selten der Bus oder auch das Fahrrad. Deutlich anders verhält es sich, wenn sich die befragten Eltern dauerhaft nur noch ein oder gar kein Auto leisten könnten: Dann kämen vor allem Fahrgemeinschaften und das Fahrrad für bestimmte Wege stärker zum Einsatz.

Bewertung Busfahren
Wenngleich Eltern mit Kleinkindern Busfahren als sehr anstrengend und umständlich empfinden, würden einige andere Familien nach eigenen Angaben den Bus stärker nutzen, wenn es häufigere und direktere Busverbindungen gäbe. Das aktuelle Angebot, das oft nur zu Schulzeiten morgens und mittags zur Verfügung stünde, hält jedoch die Mehrheit nicht für alltagstauglich, weshalb Busfahren den meisten der befragten Eltern unvertraut ist. Insbesondere Rückfahrten sind ein Problem; daher kommt der Bus für Arbeitswege oder Nachmittagsaktivitäten oft nicht in Frage. Nach Ansicht einiger Eltern ist bereits der Weg bis zur Haltestelle zu weit, vor allem für Kinder. Etliche haben schließlich die Erfahrung gemacht, dass es keine oder nur sehr umständliche Busverbindungen über Bundeslandgrenzen hinweg gibt – und das, obwohl grenzüberschreitende Wege durchaus üblich sind.

Bewertung Bahnfahren
Zwar schätzen die befragten Eltern am Bahnfahren die frei verfügbare Zeit und das Entfallen der Parkplatzsuche, sie kritisieren jedoch umständliche Verbindungen mit vielen Umstiegen und die Fahrpreise. Für einen Spartarif könne man oft nicht weit genug im Voraus planen. Je nach Wohnlage haben zudem einige Familien das Problem, dass sie den Bahnhof nur mit dem Auto erreichen können. Hier wären flexible öffentliche Zubringer-Verkehre eine sinnvolle Ergänzung – denn: Sitzt man erst einmal im Auto, wird nur noch selten auf den Zug umgestiegen.

Bewertung Radfahren
Im Emsland ist das Fahrrad für viele Eltern ein häufig genutztes Verkehrsmittel, insbesondere für Einkaufswege und den Weg zu Schule und Kindergarten. Vor allem Mütter sind davon überzeugt, dass Radfahren gut für ihre Kinder ist, und versuchen, als gutes Vorbild öfter das Rad zu nutzen. Ganz anders im Landkreis Ludwigslust: Hier wird kritisiert, dass es kaum Radwege gibt und daher das

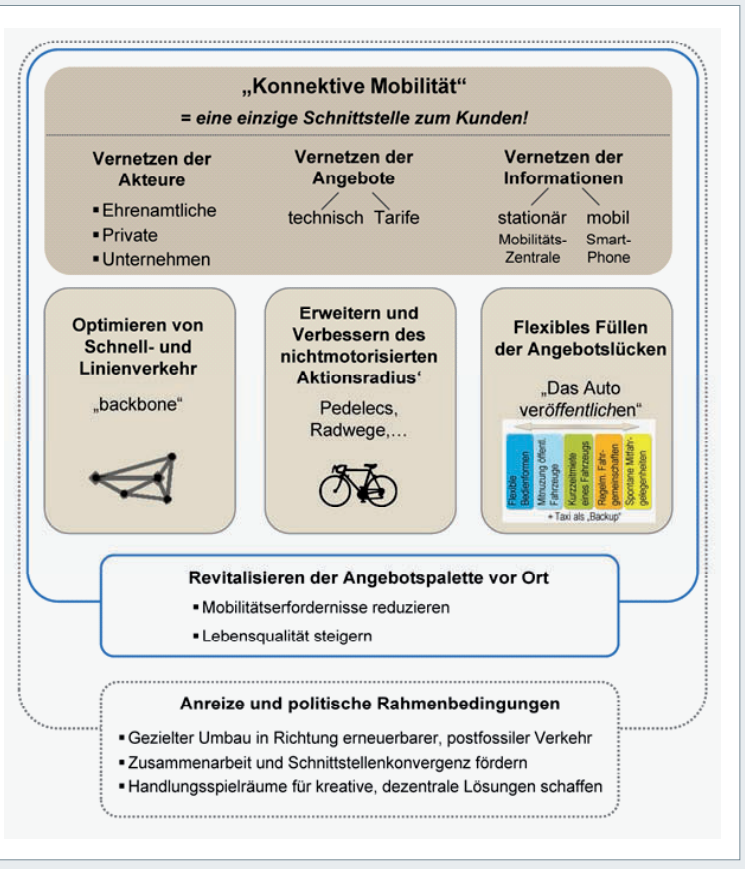


Abb. 1: Ein Gesamtmodell für zukunftsfähige Mobilität im ländlichen Raum

Radfahren auf den vielbefahrenen, engen Landstraßen zu gefährlich ist. Gegen das Fahrrad sprechen aus Sicht der Eltern die zum Teil sehr weiten Entfernungen, die Witterungsabhängigkeit und die geringeren Transportmöglichkeiten. Auch die mangelnde Straßenbeleuchtung wird als Grund dafür genannt, lieber mit dem Auto zu fahren.

Bewertung Zu-Fuß-gehen
Wenn jemand aus den befragten Familien zu Fuß geht, dann sind es die Kinder – sei es auf dem Weg zur Schule, zur Nachmittagsbetreuung oder zu bestimmten Freizeitaktivitäten. Die Eltern nutzen für ihre Alltagswege fast ausschließlich das Auto oder das Fahrrad. Interessanterweise berichten etliche Eltern, dass sie für die Fußgängersicherheit ihrer Kinder Unterschriften und Geld sammelten und so die Errichtung von Gehwegen, Radwegen und sicheren Fußgängerüberwegen durchsetzten.

Bewertung Fahrgemeinschaften
In den Interviews wird grundsätzlich eine hohe Bereitschaft deutlich, sich mit anderen zusammenzutun – gerade bei Eltern mit regelmäßigen Arbeitszeiten. Einige betonen sogar, dass Fahrgemeinschaften schon so selbstverständlich sind, dass man dies nicht mehr verbessern könnte. Hauptmotivation ist natürlich, Zeit und Kosten zu sparen. Insbesondere der Rückweg stellt jedoch ein Problem dar: Während es morgens feste Anfangszeiten am Arbeitsplatz gibt und das pünktliche Erscheinen am vereinbarten Treffpunkt meist gewährleistet werden kann, ist das Ende des Arbeitstages von vielen Faktoren abhängig. Verzögerungen führen dann schnell zu Konflikten. Für gut planbare Termine wie die Freizeitaktivitäten der Kinder werden hingegen oft und erfolgreich Fahrgemeinschaften gebildet. Hier ist auch die zeitliche Entlastung sofort spürbar.

Konsequenzen für ein zukünftiges familiengerechtes Verkehrsangebot

Die Interview-Studie bietet einen guten ersten Einblick, welche Erwartungen und Einschätzungen insbesondere Eltern in ländlichen Regionen haben – für ihre aktuelle Situation, aber auch im Hinblick auf die Zukunft.

Auf Basis dieser Ergebnisse wurde gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Mobilitäts- und Zukunftsforschung, Verkehrsplanung, Regionalentwicklung, Marketing und Medien[2] ein Gesamtmodell für zukunftsfähige Mobilität in ländlichen Räumen entwickelt (Abb. 1). Zentral für das Gesamtmodell für zukunftsfähige Mobilität in ländlichen Räumen sind drei verschiedene Angebots-Bausteine:

Bündeln, wo sich bündeln lohnt
Der öffentliche Personenverkehr (ÖV) konzentriert sich



Abb. 2: Varianten, das Auto zu ‚veröffentlichen‘

auf diejenigen Strecken und wird dort optimiert, wo sich tatsächlich größere Verkehrsströme bündeln lassen. Dieses Angebot stellt das „Rückgrat“ für alle weiteren mobilitätsbezogenen Angebote dar.

Das Fahrrad stärken

Der nicht-motorisierte Aktionsradius der Menschen wird erweitert durch ein sicheres und lückenloses Radwegenetz. Der Kauf und die Nutzung von Elektromotor-unterstützten Fahrrädern sowie entsprechende Ladestationen werden ebenfalls gefördert.

Das Auto „veröffentlichen“

Um auch ohne ein eigenes Auto zu gut frequentierten und damit attraktiven ÖV-Achsen hinzukommen, sind schließlich Ansätze, „das Auto zu veröffentlichen“, von entscheidender Bedeutung. Zudem bieten diese Ansätze den Menschen die Möglichkeit, auch unabhängig von den ÖV-Achsen (‚tangential‘) mobil zu sein sowie zu Schwachlastzeiten, z. B. früh morgens, abends oder am Wochenende. Die Ansätze reichen von Rufbussen über Fahrgemeinschaften bis hin zu spontanen Mitfahrgelegenheiten (vgl. Abb. 2). Als „Backup“ für Notfälle ist dabei auch das Taxi ein integraler Bestandteil. Je geringer die Siedlungsdichte in einem Gebiet und je vereinzelter die Siedlungsstruktur, desto bedeutender werden diese Ansätze.

In dem vorgeschlagenen Gesamtmodell (vgl. die vorherige Abb. 1) können sich die Kundinnen und Kunden über eine einzige Schnittstelle zu allen genannten Angebotsformen und jeweiligen Kombinationsmöglichkeiten informieren und diese Angebote auch sofort buchen und bezahlen.

Parallel dazu wird der Dezentralisierungsansatz verfolgt: Indem Ehrenamtliche, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sich gemeinsam für eine Grundversorgung mit Produkten und Diensten vor Ort einsetzen, nimmt die Erfordernis ab, überhaupt mobil sein zu müssen (Revitalisieren der Angebotspalette vor Ort).

Die erfolgreiche, breitenwirksame Umsetzung dieser Bausteine setzt schließlich politische Anreize und Rahmenbedingungen voraus, die gezielt den Umbau in Richtung eines „postfossilen“ Verkehrssystems fördern. Und auch

auf Seite der Nutzerinnen und Nutzer sind noch einige psychologische, technische und versicherungsrechtliche Hürden zu klären und zu verringern.

Fazit

Familien auf dem Land sind heute mehr denn je auf das Auto angewiesen und können sich zum Teil auch kaum andere Verkehrsmittel für die Zukunft vorstellen. Damit stellt sich für diese Gruppe ganz besonders die Frage nach geeigneten zukünftigen Mobilitätsformen. Allerdings kann und wird es wohl nicht das eine Angebot geben, das alles zu lösen vermag. Vielmehr dürfte die Lösung darin bestehen, ein gut vernetztes und lokal angepasstes Spektrum an geeigneten Angeboten zu schaffen. Dabei machen die hier vorgestellten Ansätze deutlich, dass wir uns eines in Zukunft nicht mehr werden leisten können: das Denken in Schubladen und Feindbildern. Denn die notwendige Verschränkung von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr, von motorisiertem und nicht-motorisiertem Verkehr braucht nicht nur technische Lösungen, sondern auch Offenheit: Mobilität beginnt im Kopf! Wie dies konkret gelingen kann, könnten bald innovative ländliche Praxisprojekte wie Mobilfalt – www.nvv.de, Odenwaldmobil – www.odenwaldmobil.de und Immermobil – www.immermobil.org zeigen.

1 Ahrend, Christine & Herget, Melanie (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum. Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung. Berlin. PDF-Dokument. www.verkehrsplanung.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Laendlicher_Raum/ufm-handbuch.pdf (Stand: 04.07.12), S. 16-19.

2 Ebd., S. 49f.

Steffen Ortwein, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn,
Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“

Breitband als Element zukunftsfähiger ländlicher Versorgungsstrukturen

Von Steffen Ortwein Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Breitbandstrategie[1] schon 2009 sehr anspruchsvolle Ziele gesetzt: 2014 sollen 75 % der Haushalte mindestens eine Bandbreite von 50 Mbit/s nutzen können. Die im Frühjahr 2012 vorgelegte Demografiestrategie der Bundesregierung[2] strebt eine flächendeckende Verfügbarkeit dieser Bandbreiten bis 2018 an. Dieser Artikel möchte die Rolle der Breitbandversorgung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels beleuchten sowie die Erwartungen an diese Technologie und ihre Potenziale darstellen. Dabei sollen, neben der Infrastrukturausstattung als solche, die Beispiele Telearbeit sowie die Sicherung der Pflege durch ergänzende elektronische Dienste angeführt werden.

Breitbandinfrastruktur zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Der Zugang zu einer leistungsfähigen Breitbandversorgung für Kommunikation, Unterhaltung und Bildung wird in Zeiten der Informations- und Wissensgesellschaft als Teil der zeitgemäßen Lebensqualität angesehen. Der Vorstandsvorsitzende des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommerns, Bürgermeister Dr. Reinhard Dettmann, bringt das gleiche allgemeine Stimmungsbild im gewerblichen Bereich auf den Punkt: „Die Verfügbarkeit von Breitbandnetzen wird so selbstverständlich erwartet, dass sie keiner besonderen Begründung als Standortvorteil für Unternehmen mehr bedarf“[3]. Zu Beginn des Breitbandausbaus hofften viele Kommunalvertreter und Wirtschaftsförderer, dass dadurch die teilweise gravierenden Erreichbarkeitsdefizite ländlicher Regionen gegenüber den Zentren abgemildert werden könnten. Die aktuellen Versorgungsunterschiede zeigen aber das genaue Gegenteil: Im Ergebnis des zurückliegenden Ausbaus und lokaler Verzögerungen haben sich vielerorts die ohnehin schon bestehenden Stadt-Land-Unterschiede in der Infrastrukturversorgung um eine weitere Facette erweitert: die Übertragungsgeschwindigkeit der Breitbandanbindung. Hinzu kommt, dass genauso innerhalb von Städten und ländlichen Gemeinden zum Teil erhebliche Versorgungsunterschiede zwischen benachbarten Ortsteilen bzw. Ortschaften spürbar sind. Diese Unterschiede haben ihre Ursache im Standort des Endkunden innerhalb der Telekommunikationsnetze, die im Festnetzbereich weiterhin auf lange Sicht nicht ohne die alten Kupferleitungen auskommen oder im Funknetzbereich Restriktionen durch Zellengröße und -auslastung unterworfen sind.

Das Beispiel vieler peripherer ostdeutscher Räume zeigt dabei, dass solche Unterschiede immer dann besonders problematisch sind, wenn sich aufgrund von Erreichbarkeitsdefiziten und demografischer Situation weit unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft und ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit mit Infrastrukturnachteilen, wie etwa der unterdurchschnittlichen Breitbandversorgung, paaren.[4] Die Gefahr, in Negativspiralen zu geraten, ist dann besonders groß. Viele private Unternehmen und öffentliche Unterstützer zeigen beim Ausbau der Breitbandversorgung einen hohen Einsatz und kreatives Engagement. Dennoch bleiben erhebliche Ausbauhürden bestehen, wo sich angemessene Renditen für solches Agieren nicht erwirtschaften lassen. Das gilt Studienergebnissen zufolge besonders für Ausbauvarianten von Hochleistungsnetzen, welche Glasfaser bis an die einzelnen Gebäude heranführen wollen.[5] Gerade beim Ziel, hohe Bandbreiten über 50 Mbit/s zur Verfügung zu haben, zeigt sich eine Kluft zwischen Ballungsräumen und dünner besiedelten Regionen in Deutschland.[6]

Telearbeit als Chance für ländliche Räume?

Trotz der weitgehend ungelösten Finanzierungsfrage für möglichst flächendeckende Hochleistungsnetze erlauben es die Ausbaufortschritte der vergangenen Jahre den Blick stärker auch auf die Anwendungsmöglichkeiten zu richten. Angesichts des demografischen Wandels werden diejenigen Räume, die sowohl vom allgemeinen Geburtenrückgang als auch von Abwanderung betroffen sind, besonders starke Bevölkerungsverluste verzeichnen. Um Abwanderung zu verhindern, brauchen die Menschen eine berufliche Perspektive vor Ort. Die vergleichsweise großen Entfernungen zum Arbeitsplatzangebot in den Städten und die Distanzen innerhalb vieler ländlicher Räume lassen Telearbeit bzw. Home-Office-Modelle als Chance erscheinen, mit flexiblen Arbeitsformen auch in Zukunft attraktive Arbeitsmöglichkeiten für die dortige Wohnbevölkerung zu erhalten. Vor allem die Einsparung von Wegezeiten gehört zu den Vorzügen der Telearbeit in ländlichen Räumen. Ein Stück weit kann die Arbeit zum Arbeitnehmer „gebracht" werden, auch wenn es sich um ein strukturschwächeres Gebiet handelt. Als besonders geeignet für Telearbeit werden wenig abstimmungsintensive, eigenständige Tätigkeiten angesehen.[7] Folgende Faktoren sprechen dafür, dass sich gerade jetzt Telearbeit zu einem Modell entwickelt könnte, das die Situation für die Erwerbsbevölkerung in ländlichen Räumen verbessert und das Bleiben oder Zurückkehren wahrscheinlicher macht:

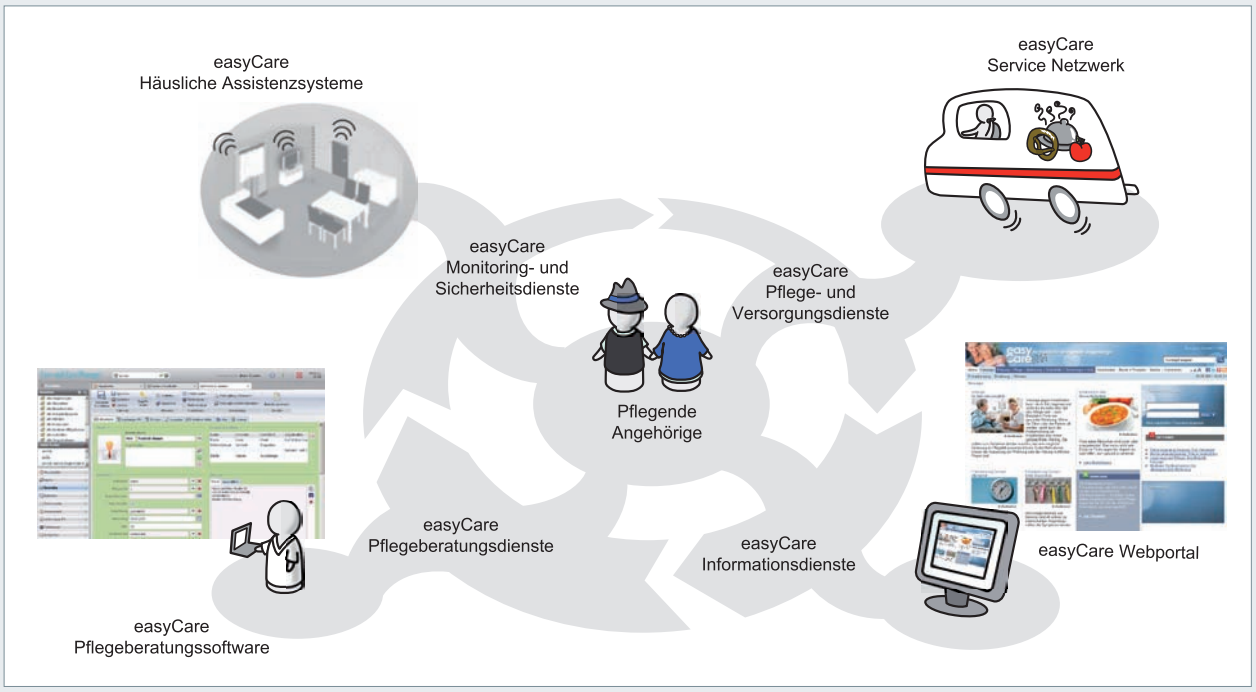
- Die Verfügbarkeit der notwendigen Bandbreiten steigt,
- der schon partiell spürbare Fachkräftemangel wird zunehmen und begünstigt die Suche nach geeigneten Arbeitsplatzmodellen,
- immer häufiger liegen Informationen in digitaler Form vor,
- Mobilität und ihre Probleme treten stärker ins ökologische Bewusstsein von Unternehmen und Verbrauchern,
- das Thema familienfreundliche Unternehmenskultur gewinnt bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern an Bedeutung und
- die Mobilitätskosten steigen.

Trotz allem ist bis zum jetzigen Zeitpunkt kein entscheidender Beitrag der Telearbeit zur Bleibeperspektive von Berufstätigen in ländlichen Räumen nachgewiesen. Es bleibt abzuwarten, ob die genannten Trends Telearbeit speziell für die ländlichen Räume zu einer gängigen Arbeitsform machen, die als sinnvolle Ergänzung empfunden wird.

Elektronische Dienste für jedes Alter

Wendet man sich dem Thema der elektronischen Dienstleistungsangebote für private Haushalte zu, ist zu beobachten, dass die Online-Angebote in den Bereichen Shopping, E-Learning, E-Health und E-Government kontinuierlich wachsen und bei immer mehr Menschen auf Akzeptanz stoßen. Obwohl sie Verbrauchern, Nutzern und Patienten keinen vollständigen Ersatz bzw. Service (z.B. im Gesundheitswesen oder bei E-Government) bieten, eröffnen sie einen preiswerten und schnellen Zugang zu Dienstleistungen oder ersparen etwa die eine oder andere Fahrt in die entfernte Klinik. Zugleich können sich diese Angebote zum Beispiel positiv auf die Betriebskosten der Landarztpraxen und auf Aufwendungen innerhalb einer Verwaltung auswirken. Auf diese Weise hilft Breitband, die Angebote der Daseinsvorsorge in der Fläche zu erhalten oder sogar neue Angebote bereitzustellen.

Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt mit dem demografischen Wandel weiter zu. Laut einer aktuellen Umfrage des Institutes *forsa* im Auftrag der Körber-Stiftung und des *stern* möchten 74 % der Befragten im Alter allein oder mit dem Partner in einer Wohnung oder einem Haus leben. Die Angst vor körperlichen Einschränkungen ist dementsprechend hoch. Nur 5 % entschieden sich für den Haushalt der erwachsenen Kinder, ein Seniorenheim oder für betreutes Wohnen.[8] Gleichzeitig deuten Prognosen darauf hin, dass sich bis 2050 die Anzahl der Pflegebedürftigen aufgrund der steigenden Lebenserwartung selbst bei einem Rückgang der Bevölkerung mindestens verdoppeln wird.[9] Damit stellt sich die Frage, wie Wohnen im Alter unterstützt und die nötige Hilfestellung im Alltag der Senioren organisiert werden kann, und ob breitbandiges Internet hierbei einen Beitrag leisten kann.



Das Projekt easyCare in der Übersicht

Unter dem Begriff „Ambient Assisted Living“ (AAL) können zukünftig neue Angebote erwartet werden, die der leistungsfähige Internetanschluss möglich macht. AAL bezeichnet Konzepte, Produkte und Dienstleistungen, die mit technologischer Unterstützung die Lebensqualität für Menschen in allen Lebensabschnitten, vor allem im Alter, erhöhen sollen. Daher wird AAL häufig auch als „Altersgerechte Assistenzsysteme für ein gesundes und unabhängiges Leben“ übersetzt.

Pflegende Angehörige via Internet unterstützen

In vielen Fällen gibt weniger der Gesundheitszustand der hilfe- oder pflegebedürftigen Person als vielmehr der Bedarf der pflegenden Angehörigen Anlass, nach Alternativen zu bestehenden Betreuungssituationen zu suchen. Pflegende Angehörige in Deutschland sind meist weiblich, auch für sie wird ein steigendes Durchschnittsalter ermittelt und sie sind zunehmend berufstätig. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt „easyCare“[10] setzt am Problem an, dass pflegende Angehörige von verschiedenen Seiten Unterstützung einholen müssen. Denn wenn es an Austausch, Anleitung und Hilfen zur (Selbst-) Organisation mangelt, kann das schnell das Gefühl der Überforderung auslösen.[11] Bei „easyCare“ versorgt ein Internetportal pflegende Angehörige mit den dringend benötigten Informationen und Dienstleistungen. Dies sind beispielsweise leicht verständliche Pflegeschulungsinhalte und Anleitungsvideos sowie Hinweise zu zielgruppengerechten Beratungs- und Dienstleistungsangeboten in der Region in den Bereichen Pflege und Gesundheit. Dazu gehört optional auch ein optimierter und kontinuierlich geprüfter Gesamt-Versorgungsplan für den Pflegebedürftigen. Über das Internet lassen sich im easyCare-Portal außerdem virtuelle lokale Foren und genauso reelle Treffen von regionalen (Selbsthilfe-)Gruppen organisieren, die angesichts der großen Belastung der häuslichen Pflege sozialer Isolierung und emotionaler Vereinsamung der Betroffenen entgegen wirken könnten. 96 % der Rückmeldungen bei einer Teilnehmerbefragung äußerten sich positiv in Bezug auf die Aspekte „allgemeine Zufriedenheit mit dem Portal“ und „Benutzerfreundlichkeit“.[12]

Länger unabhängig zu Hause leben

Aber die neuen technologischen Möglichkeiten reichen noch viel weiter: 2012 startete in Baden-Württemberg eine großangelegte Studie des Forschungszentrums Informatik (FZI) zu internetgestützten Assistenzsystemen in Wohnungen, an der über 100 Haushalte mit Alleinlebenden über 65 Jahren freiwillig teilnehmen. Die Forscher wollen ergründen, wie sich altersbedingte oder gesundheitliche Einschränkungen auf die Aktivität von Menschen auswirken. Sensoren erfassen alltägliche Tätigkeiten und Routinen der Bewohner, zum Beispiel wie sich die ältere Menschen in ihren Wohnräumen bewegen oder wie sie elektrische Geräte benutzen. Die Forscher wollen später auf Basis dieser Daten intelligente Assistenzsysteme bauen und so neuartige Betreuungskonzepte entwickeln, welche die persönliche Betreuung durch Pflegekräfte mit neuen technischen Lösungen verbinden. Die Assistenzsysteme sollen zum Beispiel einen Sturz oder mögliche Gefahrensituationen wie etwa länger geöffnete Türen oder Fenster automatisch erkennen. Genauso können sie über Internet an einen Sozialdienst oder auch an pflegende Angehörige rückmelden, ob es einem Bewohner Probleme bereitet, den normalen Tagesablauf zu bewältigen, oder er etwa Mahlzeiten oder eine Medikamenteneinnahme vergisst.

Die Hoffnung der Forschung ist, dass diese Verfahren älteren Menschen erlauben, so lange wie möglich ein selbstständiges Leben im gewohnten Umfeld zu führen – mit weniger Angst vor altersbedingten Einschränkungen und im Vertrauen auf sowohl technische wie menschliche Pflegebetreuung. Letztlich ist das Ziel, zu Hause durch die Vernetzung von Gegenständen eine intelligente Umgebung entstehen zu lassen, die auf die Belange von hilfsbedürftigen Personen situationsgerecht eingestellt ist. Sie soll dabei unaufdringlich und hilfsbereit im Hintergrund stehen und nur dann agieren, wenn sie auch benötigt wird.[13]

Fazit

Eine leistungsfähige Breitbandversorgung ist eine unverzichtbare Voraussetzung, um im Standortwettbewerb um Wohnbevölkerung und Unternehmen mithalten zu können. Ihr Potenzial geht aber über den Nutzen als bloßes Mittel des Informationsaustausches hinaus. Die hier skizzierten Beispiele Telearbeit und Ambient Assisted Living zeigen, dass eine leistungsfähige Breitbandanbindung nicht nur die Lebensqualität im Internetzeitalter steigert, sondern durch sinnvolle Anwendungen zunehmend die Chance bietet, Daseinsvorsorge zu sichern und Erreichbarkeitsdefiziten entgegen zu wirken. Angesichts des demografischen Wandels wird Breitband zukünftig noch mehr als bisher eine Rolle spielen, wenn es darum geht, in Deutschland regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen gesellschaftlich tragfähig und für die Betroffenen verträglich zu gestalten.



Bis dahin bleibt aber noch viel zu tun: Im hier zuerst betrachteten Bereich „Infrastrukturausstattung“ besteht weiter Nachholbedarf der ländlichen Räume. Trotz zahlreicher Positivbeispiele ist auf kommunaler und Länderebene die Bereitschaft für monetäres und organisatorisches Engagement, das den Ausbau unterstützt, nach wie vor unterschiedlich ausgeprägt. Der Ausbau der Breitbandversorgung wird dabei allerdings dadurch behindert, dass zahlreiche der ländlichen Kreise und Gemeinden mit Strukturschwäche gleichzeitig äußerst finanzschwach sind. Ohne weitere Hilfestellung oder spürbar vergünstigte Fremdkapitalbeschaffung können sie nur begrenzt in der Funktion als unterstützende Akteure erfolgreich sein. Im zweiten hier betrachteten Bereich „Telearbeit“ ist trotz vielerorts guter Voraussetzungen eine mögliche Initialzündung für das Leben auf dem Land bisher ausgeblieben. Es ist an der Zeit, dass Unternehmen und Arbeitnehmer in den ländlichen Räumen hier verstärkt Lösungen su-

chen und erproben. Ein dauerhaft bestehendes regionales Leistungsgefälle bei den Übertragungsgeschwindigkeiten würde allerdings auch in diesem Fall verhindern, dass mit solchen Schritten Potenziale ausgeschöpft werden können. Ambient Assisted Living als dritter hier betrachteter Bereich ist visionär und zeigt großes Potenzial zur Lösung dringender Herausforderungen in einer immer älter werdenden Gesellschaft mit einer steigenden Anzahl an Hochbetagten, wenngleich viele Fragen für die Zukunft offen bleiben. Zu mehr Gelassenheit und einem angemessen differenzierten Bild trägt dabei sicher der Hinweis bei, dass nicht alle Formen des „Aktivitätsmonitorings", die technisch machbar sind, tatsächlich in die Pflegekonzepte der nächsten Jahrzehnten eingehen werden. Wie konkret die Kombination mit herkömmlicher Pflege aussehen wird, muss sich erst noch zeigen. Zu verhindern, dass sensible Patientendaten missbräuchlich verwendet werden oder neue Konzepte den schmalen Grad von der Hilfestellung hin zur Überwachung überschreiten, ist dabei keine Frage der Technik, sondern der Ethik.

1 http://www.demografiestrategie.de (Web-Angebot des Bundesministeriums des Innern).

2 http://zukunft-breitband.de (Web-Angebot des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie).

3 Reinhard Dettmann: Kommunen als wichtige Träger ländlicher Entwicklung – die Potenziale nutzen, in: Landentwicklung aktuell, Ausg. 2011, S. 24-26, S. 25.

4 Vgl. BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Leistungsfähige Breitbandversorgung für ländliche Räume. Sachstand, Initiativen und bisherige Resultate, Bearbeitung: Steffen Maretzke / Steffen Ortwein, Bonn, S. 5-7.

5 Vgl. WIK - Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste mbH (Hrsg.) (2011): Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, Bearbeitung: Stepahn Jay, Karl-Heinz Neumann, Thomas Plückebaum unter Mitarbeit Konrad Zoz, Bad Honnef [WIK Diskussionsbeitrag Nr. 359].

6 Vgl. dazu den Breitbandatlas des BMWi mit den zugehörigen Berichten unter http://www.breitbandatlas.de.

7 Vgl. Josephine Hofmann (2012): Die Möglichkeiten neuer, flexibler Arbeitsformen nutzen. Interview von Steffen Ortwein, http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/themen/breitband/nachgefragt/fraunhofer-iao/.

8 Die übrigen Befragten könnten sich auch Wohngemeinschaften vorstellen oder sind unentschlossen; befragt wurden 1.273 Personen im Alter von 14 bis 75 Jahren, vgl. Körber-Stiftung (Hrsg.) (2012): Alter neu erfinden. Ergebnisse der Umfrage Altern in Deutschland, durchgeführt von forsa. Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH im Auftrag von Körber-Stiftung und stern, S. 6-7.

9 Eckart Bomsdorf (2010): Rückgang der Bevölkerung – Zunahme der Pflegefälle. Divergierende Entwicklungen in Deutschland bis 2050, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Ausgabe 4, S. 3-18.

10 http://www.projekt-easycare.de (Webangebot der Projektpartner; die wissenschaftliche Koordination übernimmt das FZI - Forschungszentrum Informatik in Karlsruhe).

11 Vgl. Tibor Vetter (2011): Ambient Assited Living. Wie neue Technologien pflegende Angehörige entlasten können, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Ausg. 1, S. 26-29.

12 Zwischenergebnis aus der Beta-Phase, vorgestellt durch das FZI auf dem 5. AAL-Kongress, 24.-25.01.2012 in Berlin.

13 Vgl. Peter Georgieff (2008): Ambient Assisted Living. Marktpotenziale IT-gestützter Pflege für ein selbstbestimmtes Altern [FAZIT Schriftenreihe, Bd. 17], S. 36.

Hans Hercksen, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn,
Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“

Dorfläden – Bezugspunkte für Nahversorgung und Lebensqualität in ländlichen Räumen

Von Hans Hercksen Die Möglichkeit, am eigenen Wohnort Lebensmittel und andere Artikel des täglichen Bedarfs beziehen sowie verschiedene Basisdienstleistungen in Anspruch nehmen zu können, ist ein wesentlicher Bestandteil von Lebensqualität. Der dafür verwendete Begriff Nahversorgung stellt darauf ab, dass diese Angebote in der Regel fußläufig, und damit auch für weniger mobile Menschen, vor Ort erreichbar sein sollen. Mancherorts wird der Einfluss dieser wohnortnahen Versorgung auf die Lebensqualität allerdings erst dann richtig bewusst, wenn diese Möglichkeit nicht mehr gegeben ist.

Anders als etwa die Daseinsvorsorge in den Bereichen Verkehr oder Bildung wird die Nahversorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs in der Regel nicht durch die öffentliche Hand, sondern durch private Unternehmer sichergestellt. Einen einzelnen Standort aufrechtzuerhalten oder aufzugeben, ist damit eine unternehmerische Entscheidung, die durch den Markt, also Angebot und Nachfrage, beeinflusst wird. Entwicklungen sowohl auf der Anbieterseite (Konzentrations- und Verdrängungsprozesse) als auch auf Nachfragerseite (stärkeres Preisbewusstsein und Motorisierungsgrad) haben dazu geführt hat, dass das Nahversorgungsangebot in immer mehr ländlich gelegenen Orten ausgedünnt wurde. Besonders schwer wiegt der Verlust eines örtlichen Nahversorgungsangebots für ältere und wenig mobile Menschen. Mit dem Rückzug von Einzelhändlern, Postämtern usw. verlieren die betroffenen Gemeinden nicht nur Versorgungseinrichtungen, sondern auch Orte der Begegnung, Kommunikation und sozialen Teilhabe.[1]

In immer mehr ländlich gelegenen Ortschaften finden sich mittlerweile Bürger zusammen, die sich mit großem Engagement dafür einsetzen, die Lücken, welche die verschwundenen Nahversorger hinterlassen haben, zu schließen. So verbirgt sich hinter der traditionellen Bezeichnung „Dorfladen“ heute immer öfter ein Laden, der von Bürgern in Eigeninitiative (wieder)eröffnet, weitgehend selbst finanziert und in Eigenregie betrieben wird, nachdem wegen fehlender Rentabilitätsaussichten kein privater, gewinnorientierter Betreiber mehr gefunden werden konnte. Voraussetzung für dieses bürgerschaftliche Modell ist, dass sich Freiwillige finden, die bereit sind, den notwendigen Einsatz auf sich zu nehmen.

Meistens haben diese neuen Dorfladen-Konzepte mehr zu bieten, als den bloßen Verkauf von Lebensmitteln. Vielmehr präsentieren sie sich oftmals als multifunktionale Dorfzentren, die zusätzlich unterschiedliche Dienstleistungen anbieten oder vermitteln und darüber hinaus als Treffpunkte und Kommunikationsräume fungieren. Ein weiterer positiver Effekt wird durch das in den meisten Dorfläden vorherrschende Angebot an Lebensmitteln aus regionaler Herstellung erzielt: Ansässige Kleinunternehmen der Lebensmittelverarbeitung finden in den Dorfländen eine willkommene Absatzmöglichkeit für ihre Erzeugnisse.

Ein Beispiel, welches den oben genannten, multifunktionalen Ansatz schon im Namen trägt, ist das DORV-Zentrum in Barmen: DORV bedeutet hier „Dienstleistung und Orstnahe Rundum Versorgung“. Der kleine Ort gehört mit seinen wenig mehr als 1.300 Einwohnern zur nordrhein-

westfälischen Stadt Jülich, die allerdings sechs Kilometer entfernt liegt. Als vor gut 10 Jahren fast alle Nahversorger ihren Ort verlassen hatten, taten sich engagierte Barmener zusammen und bauten die ehemalige Sparkassenfiliale mit einem hohen Anteil Eigenleistung zu einem Dorfladen um, der im September 2004 eröffnen konnte. Auch die notwendigen Finanzmittel wurden von den Bürgern selbst aufgebracht, vor allem durch den Kauf sogenannter Bürgeraktien, ergänzt um Privatkredite und Spenden.



DORV-Zentrum in Barmen

Heute bietet das DORV-Zentrum nicht nur ein breites Sortiment an Lebensmitteln an, die wie Fleisch, Brot und Gemüse aus regionaler Produktion stammen, sondern auch verschiedene Dienstleistungen, zum Beispiel aus den Bereichen Post, Reinigung oder Verwaltung. Außerdem stehen hier ein Geldautomat und eine Rezeptbox der Apotheke aus dem Nachbarort. Neben Grundversorgung und Dienstleistungen sind sozial-medizinische Versorgung, kulturelle Aktivitäten und Kommunikation wichtige Säulen des DORV-Konzepts.[2] Dafür, dass Barmener Bürger aller Generationen im DORV-Zentrum nicht nur einkaufen, sondern auch miteinander kommunizieren, sorgt nicht zuletzt die Einrichtung einer kleinen Café-Ecke. Aus den Einnahmen des Ladens können die zwei Vollzeit-Verkäuferinnen und sechs 400-Euro-Kräfte entlohnt werden. 10 bis 15 Personen helfen fallweise ehrenamtlich mit. Für die Weitergabe ihrer Erfahrungen haben die Initiatoren eigens ein Kompetenzteam gebildet, das interessierte Dorfgemeinschaften berät und unterstützt. So entstehen neue DORV-Zentren auch anderswo, demnächst unter anderem im baden-württembergischen Eisental und im brandenburgischen Seddin.

Auf Erfahrungsaustausch setzen auch die Initiatoren des Dorfladens im niedersächsischen Otersen. Dazu wurde hier das „Dorfladen-Netzwerk“ mitgegründet, das über eine eigene Internet-Plattform mit themenbezogenen Informationen und Fachbeiträgen verfügt.[3] Wie das DORV in Barmen, ist auch der Dorfladen „von Bürgern für Bürger“ im 520-Seelen-Dorf Otersen im niedersächsischen Landkreis Verden eine Erfolgsgeschichte. Als im Jahr 2000 die letzte verbliebene Einzelhändlerin altersbedingt aufgeben musste, übernahmen engagierte Bürger den Laden in Eigenregie. Otersens Bürger konnten ebenfalls durch den Kauf von Anteilen Miteigentümer „ihres“ Ladens werden. Die Zahl der auf diese Weise finanziell Beteiligten ist nach und nach von 60 auf rund 200 gewachsen. Größer ist die Zahl der Nutzer des Angebots an Lebensmitteln, Bedarfsartikeln und Dienstleistungen. Vermisst wurde lange Zeit ein Café, um die Funktion als Ort der Begegnung und Kommunikation zu komplettieren. Daher beschlossen die Dorfladen-Gesellschafter 2010 den Erwerb eines zentral gelegenen, 145 Jahre alten Fachwerkhauses, das Platz für einen erweiterten Dorfladen und den Anbau eines neuen „Mehrgenerationen-Cafés“ bietet. Nach dem Prinzip „Eigentum statt Miete“ erhofft man sich zudem langfristig finanzielle Vorteile durch eine Reduzierung der laufenden Kosten. Dass der Umbau des alten Hauses in weniger als einem Jahr erfolgreich abgeschlossen werden


Dorfladen in Otersen

konnte, war nur durch über 4.000 Stunden freiwilliger Arbeit zahlreicher Helfer aus dem Ort möglich. Bei der Bewältigung des finanziellen Aufwands für Umbau und Erweiterung halfen auch EU-Fördermittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Fördermittel aus dem ELER haben auch dem noch jungen Dorfladen in Evenhausen in der oberbayerischen Gemeinde Amerang geholfen, im Dezember 2011 seine Pforten zu öffnen. Hier galt es, ebenfalls mit viel Eigenleistung der Bürger, die Räume der ehemaligen Bäckerei des Ortes, in dem nur etwas mehr als 300 Menschen wohnen, zu renovieren und umzubauen. Der neue Eigentümer des Gebäudes unterstützt das Dorfladen-Projekt, indem er sehr günstige Mietkonditionen gewährt. Damit auch dieser Dorfladen ein Erfolg wird, hat man sich in Evenhausen gründlich vorbereitet: Eine Gruppe Frauen aus dem Ort hatte 2008 die Initiative ergriffen und mit einer Fragebogenaktion Interesse und Mitwirkungsbereitschaft an einem Dorfladen abgefragt. Dadurch und über Informationsveranstaltungen konnten weitere Mitstreiter gewonnen werden. Zusammen mit der Dorfladen-Initiative Frabertsham und der Lokalen Aktionsgruppe „Chiemgauer Seenplatte“ wurde 2009 im Rahmen eines Leader-Projekts eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben.[4] Das Gutachten lieferte auch konkrete Empfehlungen für das Organisationsmodell sowie Investitions- und Wirtschaftspläne. So entschied man sich hier für die Gründung einer Unternehmergesellschaft, über die bisher rund 90 Evenhausener durch Anteilserwerb „stille Gesellschafter“ ihres Dorfladens geworden sind. Im Laden selbst arbeiten fünf Verkäuferinnen in Teilzeit und eine Vollzeitkraft. Beim angebotenen Lebensmittelsortiment setzt man hier bewusst auf regionale Produkte. So stammen beispielsweise die Fleisch- und Wurstwaren direkt aus dem Ort, der Käse aus dem nahe gelegenen Griesstätt. Auch im Dorfladen Evenhausen gibt es eine Café-Ecke als kommunikativen Treffpunkt.

Auch in den neuen Bundesländern gibt es Beispiele für Orte, wo Bürger in Eigeninitiative einen Dorfladen eröffnet und so gemeinsam die Nahversorgung gesichert haben. Im mittelsächsischen Falkenau, seit 2011 Teil der etwa 4 Kilometer entfernten Kreisstadt Flöha, gab es für die mehr als 1.900 Einwohner lange Zeit keinerlei Nahversorgungsmöglichkeiten. Um dies zu ändern, gründeten 181 Falkenauer im Oktober 2008 die Genossenschaft „Unser Laden Falkenau“. Als Standort bot sich ein 1906 errichtetes Gebäude in der Ortsmitte an, das zu DDR-Zeiten als Kino genutzt worden war und zuletzt lange leer stand.

Nach den Sanierungs- und Umbauarbeiten – auch hier halfen Fördermittel aus dem ELER – konnte der Dorfladen am 30. Juli 2009 die ersten Kunden begrüßen.[5]



„Unser Laden“ in Falkenau

Die Zahl der Genossenschaftsmitglieder hat sich zwischenzeitlich auf rund 300 erhöht, darunter auch ganze Familien. Sie haben neben ihrem finanziellen Beitrag auch unentgeltlich Aufgaben im Laden übernommen. Vier Frauen bilden das festangestellte Verkaufsteam. Das Sortiment, das aufgrund von Kundenwünschen immer wieder angepasst wird, stammt zu weiten Teilen aus der Region und umfasst auch einige typische und beliebte „Ostprodukte“. Nicht zuletzt setzte mit der Eröffnung des auch äußerlich ansprechenden Ladens eine spürbare Aufwertung des Ortskerns von Falkenau ein, die in der Neugestaltung des benachbarten „Volkshauses“ ihre Fortsetzung gefunden hat.

Die dargestellten Beispiele zeigen: Es gibt nicht das eine Rezept für den Aufbau eines Dorfladens, das beliebig multiplizierbar ist. Vielmehr lebt die Idee gerade von der Anpassung an die individuellen Gegebenheiten und Wünsche in den jeweiligen Ortschaften.

Dennoch lassen sich aus den Beispielen verschiedene Handlungsempfehlungen ableiten, die auch anderen Dörfern auf dem Weg zum eigenen Dorfladen helfen können:

- **Einsatz zeigen:** Ohne bürgerschaftliches Engagement und Eigeninitiative geht es nicht. Oft gelingt es engagierten Einzelpersonen, die am Anfang den Anstoß für ein Dorfladen-Projekt geben, auch andere Bürger für das Vorhaben zu begeistern.
- **Der Kunde ist König:** Es ist wichtig, den Bedarf und die Wünsche der (potenziellen) Kunden zu ermitteln und das Angebot des Dorfladens konsequent darauf auszurichten. Auch später sollten die Kunden die Möglichkeit haben, neue oder veränderte Wünsche an das Sortiment einzubringen, damit sie ihrem Laden treu bleiben.
- **Hilfe holen:** Ohne gründliche Planung und betriebswirtschaftliches Wissen geht es nicht, wenn der Laden längerfristig überleben soll. Ist dieses Vorwissen nicht vorhanden, kann inzwischen auf spezialisierte Beratungsangebote zurückgegriffen werden. Auch die Möglichkeit einer Förderung, beispielsweise aus dem ELER, ist zu prüfen.
- **Beteiligung organisieren:** Neben dem ehrenamtlichen Einsatz stärkt die finanzielle Beteiligung der Dorfbewohner das Interesse und die Identifikation mit ihrem Laden. Welches der verschiedenen Beteiligungsmodelle gewählt wird, ist an jedem Ort individuell zu entscheiden.
- **Günstigen Standort wählen:** Den bestmöglichen Standort im Hinblick auf gute Erreichbarkeit, ausreichendes Platzangebot und möglichst geringe Kostenbelastung zu finden, ist ein wichtiger Erfolgsfaktor.
- **Regionale Erzeuger einbinden:** Die Zusammenarbeit mit kleinen Lebensmittelproduzenten aus der Region ist zum beiderseitigen Nutzen, komplettiert regionale Wertschöpfungsketten und steigert die Kundenbindung.
- **Langen Atem mitbringen:** Die hier dargestellten erfolgreichen Beispiele sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Gründung und Betrieb eines eigenen Dorfladens kein leichtes Unterfangen sind, welches oft mit Lernprozessen und Durststrecken einhergeht.

Die Beispiele zeigen jedoch, dass eine bürgerschaftlich organisierte Sicherung der Nahversorgung möglich ist, und können vielleicht Anregungen zur Nachahmung geben.

1 Vgl. Neu, Claudia u.a. (2009): Wohnortnahe Grundversorgung und Bürgerpartizipation – ein Praxisbeispiel aus Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, S. 16f.

2 Das Konzept des DORV-Zentrums in Barmen ist im Internet unter www.dorv.de nachzulesen.

3 Die Internet-Plattform des Netzwerks kann auf www.dorfladen-netzwerk.de besucht werden. Dort finden sich auch Informationen zum Dorfladen Otersen.

4 LEADER (franz. „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale") ist ein methodischer Ansatz über den die aktive Beteiligung lokaler Akteure an Prozessen der regionalen Entwicklung gefördert werden soll. Unter www.chiemgauer-seenplatte.de sind Informationen zur Lokalen Aktionsgruppe sowie zum Dorfladen-Projekt in Evenhausen abrufbar.

5 Die Entstehungsgeschichte des Dorfladens in Falkenau kann unter http://www.unser-laden-falkenau.de nachgelesen werden.

Barbara Schulz-Hönerhoff, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn,
Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“

Interkommunale Zusammenarbeit – Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Von Barbara Schulz-Hönerhoff Die sich verschärfende Finanzlage vieler ländlicher Kommunen und die Auswirkungen des demografischen Wandels, die die ländlichen Räume in besonderem Maße betreffen, erfordern die Suche nach neuen Lösungen. Einerseits führen rückläufige Bevölkerungszahlen zu einer geringeren Auslastung der Infrastrukturen, so dass sich die Kosten für die weniger werdenden Nutzer erhöhen. Zusätzlich müssen die Kommunen auf eine veränderte Altersstruktur reagieren. Dies erfordert Veränderung und Flexibilität. Die häufig prekäre finanzielle Situation stellt die Kommunen bei der Erarbeitung von neuen oder beim Wiederentdecken erprobter Lösungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor große Herausforderungen. Das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist hierbei zwar keine neue Lösung, als ein erprobtes und vielfach erfolgreiches Modell zur Bewältigung der Aufgaben bei der Sicherung der Daseinsvorsorge, zur Qualitätssicherung und zur Kostenreduktion verdient sie es aber, erneut ins Blickfeld gerückt zu werden. Dies belegt die seit Jahrzehnten funktionierende Zusammenarbeit in Zweckverbänden, Zweckvereinbarungen, Vereinen und Arbeitsgemeinschaften. Sie ist auch eine erprobte Alternative, wenn Gemeindefusionen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Betracht gezogen werden. Das Gebot der Kostenreduktion im Zusammenhang mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, ebenso wie die Kommunalschuldenbremsen der Länder bilden hierfür den dringenden Anlass. Dass die interkommunale Zusammenarbeit dabei ein anerkanntes Instrument ist, belegen auch die in einigen Ländern ausgesprochenen Auflagen zur Kooperation von Kommunen im Falle von Nothaushalten und Zwangsverwaltungen. In der Raumordnung wird sie in verstärktem Maße als zeitgemäßes Instrument eingesetzt und empfohlen. Die Aufnahme des Instruments Interkommunale Zusammenarbeit in die Demografiestrategie der Bundesregierung ist ebenfalls ein breit angelegter Vorstoß zu deren Umsetzung in der Praxis.

Sie ist viel untersucht, wird von Fachleuten immer wieder empfohlen, da sie die Möglichkeit von flexiblen Lösungen bietet, aber trifft mancherorts auf Vorbehalte bei Bürgern, Gemeinderäten, Verwaltungsmitarbeitern oder Bürgermeistern.

Vorteile der Interkommunalen Kooperation

Der Vorteil der IKZ liegt auf lange Sicht in geschätzten Einsparpotenzialen von bis zu 20% im Bereich Personalkosten, Immobilien- und Sachkosten, bei Beibehaltung der Autonomie der Gemeinde und dies obwohl in der Initialphase zunächst erhöhte Kosten, Organisationsaufwand und vermehrter Personaleinsatz einzuplanen sind.[1] Gleichzeitig bietet IKZ häufig eine Chance, Fachkräfte und damit spezielle Dienstleistungen in der Gemeinde zu erhalten und nicht z.B. an den Kreis abzugeben. Der wichtigste Punkt für eine funktionierende IKZ ist dabei die Einsicht und der Wille zur Zusammenarbeit zwischen Bürgermeistern oder Landräten, die dies an die Verwaltungsmitarbeiter weitergeben und diese motivieren können. Oftmals können sie auch Gemeinderäte und Bürgerschaft von den positiven Effekten für die Gemeinde überzeugen.

Die IKZ hat viele formelle oder informelle Ausgestaltungsvarianten, die je nach Thema und örtlichen Gegebenheiten zwischen den Partnern im Rahmen der Landesgesetzgebung ausgewählt werden. Häufig geschieht dies aus einem gemeinsamen Leidensdruck oder aus der Einsicht in die Vorteile und oftmals unter Verwendung von Fördermitteln, die insbesondere in der Startphase notwendig und sinnvoll sein können. In der Mehrzahl werden informelle Organisationsformen gewählt, wie z.B. Runde Tische, Vereine oder Arbeitsgemeinschaften. Bei den formellen überwiegen mit ca. 50 % Zweckverbände und Zweckvereinbarungen, dies variiert jedoch in den Ländern. Da die Einsparungen durch IKZ durch effizientere Aufgabenerledigung oder Beschaffungsrenditen nach einer gewissen Zeit deutlich werden, wird in einigen Bundesländern auf eine intensive Förderung verzichtet, da Mitnahmeeffekte befürchtet werden (so z.B. in Bayern).

Detaillierte Länderstudien (u.a. in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen 2006)[2] stellen fest, dass speziell bei kleinen, ländlichen Gemeinden (< 5.000 Einwohner) das Potenzial der IKZ durch rund 40% der Kommunen noch nicht erkannt und ausgeschöpft wird. Städte kooperieren wesentlich häufiger. Der Nachholbedarf an IKZ in ländlichen Räumen bezieht sich auf alle Kooperationsformen: sowohl innerhalb der gleichen Verwaltungsebene (horizontale IKZ), als auch zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (vertikale IKZ), oder auch zwischen unterschiedlich großen Partnern, wie z.B. die Stadt-Umland-Kooperationen (diagonale IKZ). Speziell die Stadt-Umland-Kooperation und die Kooperation zwischen Gemeinde und Kreis finden insgesamt selten Anwendung und bieten nach Expertenmeinung in einigen Ländern erhebliche Potenziale. Meist existieren Kooperationen nur zu einem einzigen Bereich der kommunalen Aufgaben. Durch Diversifizierung bzw. Ausweitung der Themen in bestehenden Kooperationen könnte daher das Potenzial durch IKZ ebenfalls gesteigert werden. Dies bezieht sich auf alle genannten Formen.

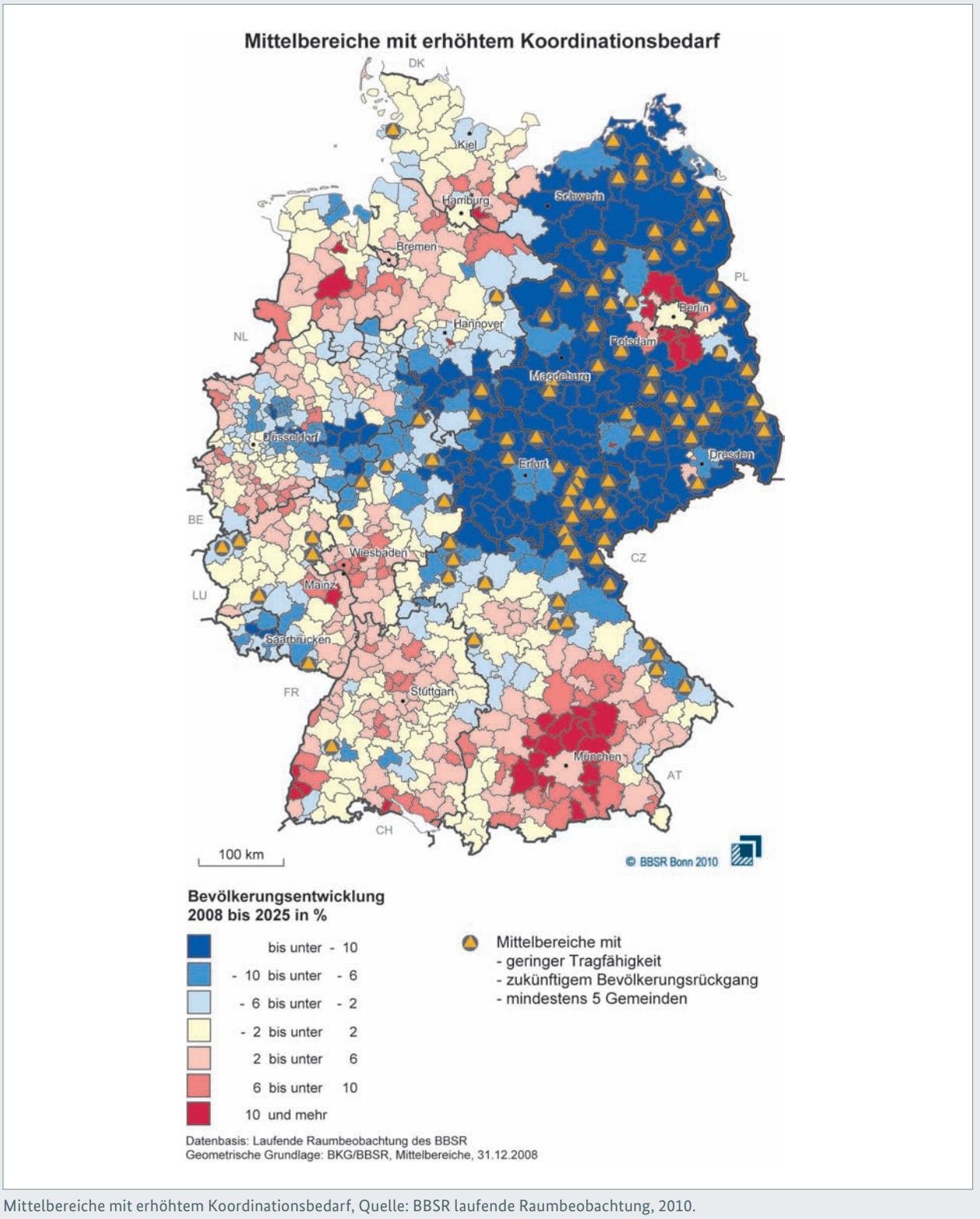
Unterstützung und Begleitung des Themas IKZ seitens der Landesregierungen

Im Rahmen eines Gutachtens im Auftrag des Bundeslandwirtschaftsministeriums[3] konnten die unterschiedlichen Strategien zum Thema interkommunale Zusammenarbeit zur Daseinsvorsorge der Bundesländer, in deren Hoheit die Gesetzgebung hierzu liegt, beleuchtet und einige Schwerpunkte der Förderung ausgemacht werden. Der tiefere Blick in die Strategien zeigt Unterschiede bei der Förderung und dem Einsatz des Instruments in den 13 Flächenländern.

Das Land Hessen legt einen deutlichen Schwerpunkt auf interkommunale Zusammenarbeit und hat dies auch ressortübergreifend in einer gemeinsamen Broschüre im Rahmen des Landesprogramms „Stadtumbau Hessen“ dargestellt[4]. Vom Innenministerium wird ein eigenes Förderprogramm für IKZ aufgelegt, ein Kompetenz- und Beratungszentrum finanziert, eine Website unterhalten und Konferenzen und Workshops durchgeführt. Auch die Verwaltungsakademie bietet Fortbildungen für kommunale Beschäftigte zum Thema IKZ an. Seitens anderer Bundesländer fungiert Hessen häufig als Vorbild, sei es in nachbarschaftlichen Arbeitskreisen, Konsultationen oder als Referenten in Konferenzen.

Niedersachsen galt in der Vergangenheit ebenfalls als sehr aktiv im Bereich IKZ durch ein eigenes Förderprogramm. Dies wurde jedoch im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreformen eingestellt. Stattdessen gibt es verstärkte Bemühungen zu Gemeindefusionen, überschuldete Kommunen werden mit Schuldenstreichungen prämiert.

Bayern ist der bundesweite Spitzenreiter in der Anzahl der IKZ. So existieren allein in Bayern über 1400 Zweckverbände. Gemeindefusionen sind ein gemiedenes Thema, obwohl in Bayern eine sehr kleinteilige Gemeinde- und Kreisstruktur erhalten ist. Der kommunale Finanzdruck ist in großen Landesteilen noch nicht sehr hoch, daher wird IKZ aus Gemeindesicht oft nicht als erforderlich angesehen. Landesministerien, Bezirksregierungen und Kreise informieren und werben für IKZ[5]. Durch die vorrangige Förderung von kooperierenden Gemeinden in zahlreichen Förderprogrammen unterstützt die Landesregierung IKZ. Im Staatssekretärausschuss „Ländlicher Raum“ und im Kabinettsausschuss „Demografie“ ist das Instrument IKZ ein Thema. Die Schulen für Dorfentwick-



Mittelbereiche mit erhöhtem Koordinationsbedarf, Quelle: BBSR laufende Raumbeobachtung, 2010.

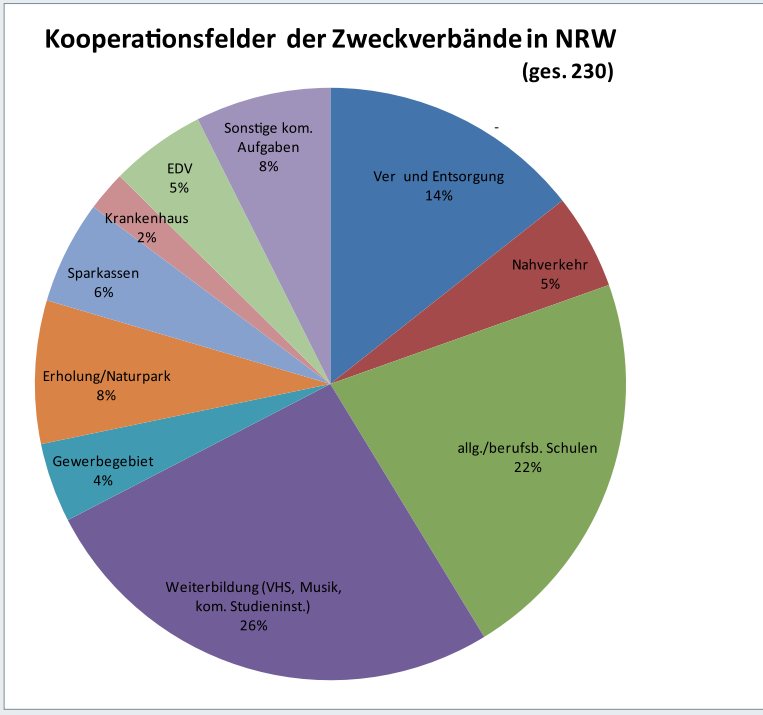
lung greifen das Thema gezielt in ihren Fortbildungsangeboten auf.

Baden-Württemberg ist seitens des Wirtschafts- und Landwirtschaftsministeriums sehr aktiv im Bereich IKZ. Die Akademie für den ländlichen Raum führt regelmäßige Veranstaltungen zur Werbung für IKZ durch. Das Landwirtschaftsressort hat den Aufbau einer Internetplattform für Informationen über IKZ finanziert. Das Thema war Gegenstand des Kabinettausschusses „Ländliche Räume". Gemeindeübergreifende Gewerbegebiete scheinen gerade in Baden-Württemberg sehr erfolgreich zu funktionieren. Durch die generelle Finanzstärke der baden-württembergischen Kommunen ist der Kooperationswille noch nicht sehr hoch.

Brandenburg hebt sich durch langjährige Unterstützung der Stadt-Umland-Kooperationen in den Mittelbereichen und Ankerstädten hervor. Auch im Grenzraum zu Berlin gibt es langjährige, intensive Kooperationen, die teils mit Landesmitteln unterstützt werden. Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzepten wird IKZ dringend empfohlen. Durch Gemeindefusionen konnte in der Vergangenheit insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestrukturen erreicht werden.

Über Mecklenburg-Vorpommern liegen keine detaillierten Informationen zum Thema IKZ vor, dies liegt u.a. an den Gebietsreformen der letzten Jahre, die große Einheiten entstehen ließen. Das Land fördert IKZ im Rahmen des Standarderprobungsgesetztes und durch Sonderbedarfszuweisungen.

Nordrhein-Westfalen wird mit großen Gemeinden in Verbindung gebracht. Dennoch wird das Thema IKZ hier aufgrund der Finanzsituation vieler Gemeinden in verschiedenen Modellprojekten und den zweijährig stattfindenden „Regionalen" unterstützt. Hierbei werden Fördergelder für gemeindeübergreifende Projekte der Regionalentwicklung an jeweils eine Förderregion ausgereicht. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht am Beispiel von NRW die thematischen Schwerpunkte von Zweckverbänden, die nur eine, aber sehr verbindliche Form der Zusammenarbeit darstellt.



Kooperationsfelder der Zweckverbände in NRW; Datenquelle: Ministerium des Innern NRW 2011, eigene Berechnung, eigene Darstellung

In Rheinland-Pfalz wird aufgrund der kleinteiligen Gemeindestruktur auch großer Wert auf IKZ gelegt. Aktuell wird der Fusionsprozess vorangetrieben. In mehreren Landesprogrammen sowie im Landesfinanzausgleichsgesetz verankerten Förderinstrument „Investitionsstock" wird IKZ gefördert. Im Landesentwicklungsprogramm ist ein Kooperationsgebot für Mittelzentren und den Gemeinden in ihren Mittelbereichen in ländlichen Räumen vorgegeben.

Im Saarland soll trotz großer Gemeindestruktur das Thema IKZ weiterhin durch Zuschüsse bei IKZ und weitere Maßnahmen unterstützt werden.

In den neuen Bundesländern spielt Sachsen eine Vorreiterrolle für IKZ, die in verschiedenen Förderprogrammen, Leitfäden und Richtlinien explizit unterstützt wird. Fusionen von Gemeinden werden auch hier durch Prämien unterstützt.

Sachsen-Anhalt unterstützt generell IKZ, treibt gleichzeitig auch Fusionsprozesse voran.

Schleswig-Holstein, mit seiner sehr kleinteiligen Gemeindestruktur unterstützt ebenfalls seit Jahren IKZ, versucht auch gleichzeitig Fusionsprozesse zu initiieren. Insbesondere Stadt-Umland-Kooperationen werden durch das Land unterstützt, ein Leitfaden hierzu wurde veröffentlicht.[6]

Thüringen hat in der Vergangenheit einen umfangreichen Leitfaden zu IKZ herausgegeben. Derzeit werden eher Fusionen diskutiert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: In neun der 13 Flächenländer wird interkommunale Zusammenarbeit in unterschiedlicher Weise gefördert: in Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Als weitere Strategie zur Effizienzsteigerung und Kostenreduktion in Kommunen aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen und steigendem finanziellem Druck, werden oder wurden in sieben Bundesländern Fusionen angestrebt, meist verknüpft mit Prämien für die fusionierenden Gemeinden: in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In vier Bundesländern werden Fusionen und interkommunale Zusammenarbeit parallel gefördert: in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Rechtliche Herausforderungen insbesondere für kleine Gemeinden

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern durch die Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit und die Gemeindeordnungen müssen bei IKZ auch vergabe- und steuerrechtliche Vorgaben berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere für kleinere Gemeinden ohne juristisches Fachpersonal ein Hindernis bedeuten, bei dem sie Hilfestellungen z.B. durch Kreis, Regierungsbezirk oder Land benötigen. Geprüft werden muss, ob und wieweit ohne Beteiligung Dritter oder Privater Vergaberecht zu beachten ist. Hinsichtlich einer möglichen Umsatzbesteuerung ist vorausgehend zu prüfen, ob eine solche Steuerpflicht bei einer Beauftragung entstehen würde. Es bedarf einer rechtlichen Klarstellung zum Schutz der IKZ als Vorgang der Aufgabenerfüllung, Selbstverwaltung und kommunalen Gestaltungshoheit auf Bundes- und EU-Ebene. Derzeit erfolgen rechtliche Diskussionen und Klärungen auf EU-Ebene, die bei Eingehen einer IKZ Berücksichtigung finden müssen, insbesondere zur Vermeidung unvorhergesehener Kostenrisiken.

Interkommunale Zusammenarbeit in der Entwicklung ländlicher Räume

Im Ressortbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird das Instrument der IKZ bzw. regionalen Zusammenarbeit schon seit langem in den ILE- und Leader-Programmen erfolgreich angewendet. Hier konzentriert sich die Zusammenarbeit teils in sehr großen Einheiten und oft auf die Planung in den Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) oder Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK), weniger auf eine gemeindeübergreifende Umsetzung von Projekten der Daseinsvorsorge.[7] Die gemeinsame Planung bietet eine solide Grundlage für eine Kooperation auch bei der Umsetzung von Maßnahmen in diesem Bereich. Nach langjährigen Erfahrungen miteinander und eingespielten Prozessen in den ILE- und Leader-Regionen kann es sehr erfolgversprechend sein, das Instrument explizit auch für den Bereich der Daseinsvorsorge zu verbreiten und zu unterstützen, da sich hierbei erhebliche Vorteile in ländlichen Räumen erzielen lassen. Unter anderem können Versorgungseinrichtungen durch einen größeren Einzugsbereich tragfähig und erhalten bleiben. Es können flexiblere Lösungen erreicht werden. Durch bessere Auslastung des Personals kann eine höhere Effizienz erreicht werden und spezielle Fachkräfte durch übergemeindliche Finanzierung erhalten bleiben. So kann die Lebensqualität und Versorgung in ländlichen Räumen gewährleistet werden und die Region attraktiv bleiben. Dies trifft in besonderem Maße bei der Kooperation in Mittelbereichen, also Stadt-Umland-Kooperationen zu. Den Mittelzentren in ländlichen Räumen wird in diesem Zusammenhang eine sehr große Bedeutung für die zukünftige Versorgung der in ihrem Umland gelegenen Gemeinden beigemessen.

Da bereits heute die Sicherung der Versorgungsfunktion von Mittelzentren in peripheren Räumen vielerorts in Gefahr ist, wird von Experten ein dringlicher Bedarf zur Stadt-Umland-Kooperation in Mittelbereichen gesehen. Wenn hier keine Maßnahmen ergriffen werden, wird die Sicherung der Versorgungsfunktion teils nicht mehr gewährleistet werden können und die fortschreitende Ausdünnung und Abnahme von Lebensqualität nicht weiter zu bremsen sein. Daher muss hier eine Zusammenarbeit vordringlich vorangetrieben werden, um weiteren Konkurrenzen und Negativentwicklungen entgegen zu wirken. Hier könnte eine enge Allianz zwischen ländlicher Entwicklung und Stadtentwicklung viele Synergien freisetzen und von großem Nutzen für die zukünftige Entwicklung sein. Eine gute Abstimmung der Ressortförderung in Bund und Ländern, eine Bündelung und ein guter Informationsfluss würde zusätzlich die Verbesserungen durch die Anwendung von IKZ vorantreiben und Synergien freisetzen für die zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.

Potenziale nutzen

Von Praktikern ebenso wie von Experten, wird eine eindeutig positive Bilanz für die Intensivierung und weitere Verbreitung des Instruments der IKZ gezogen, die auch im Bereich der Daseinsvorsorge trotz jahrzehntelanger Praxis noch nicht im erschöpfenden Maße angewendet wird und daher noch Potenziale birgt. Nicht verschwiegen werden soll die Tatsache, dass IKZ kein Allheilmittel gegen Finanznot und Bevölkerungsverlust der ländlichen Gemeinden ist. Aber sie ist eine Möglichkeit, durch innovative Lösungen und Flexibilität die Attraktivität der Region zu erhalten.

Ebenso besteht bei kleinteilig strukturierten Gemeinden die Möglichkeit zur Gemeindefusion, die in verstärktem Maße Potenziale ausnutzen könnte. Auch bei großen Gemeinden kann es in bestimmten Bereichen zusätzlich sinnvoll sein, gemeindeübergreifend zu kooperieren (z.B. zum Thema Wirtschaftsförderung, Tourismus etc.). Im Vergleich zur Fusion wird die IKZ als flexible Lösung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen angesehen, die eine weitere selbständige Aufgabenerledigung der Gemeinden ermöglichen kann.

So lohnt es sich für Gemeinden, Landkreise und Landesregierungen zu prüfen, ob das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit schon erkannt und angewendet wird, oder ob noch Potenziale ausgeschöpft werden können. Dies kann zum Beispiel dort, wo bereits Kooperationen bestehen, durch die thematische Ausweitung erfolgen. In einigen Ländern und Gemeinden machen die positiven Beispiele Mut, das Thema IKZ in Angriff zu nehmen. Auch Kooperationen der Akteure auf Landesebene, zwischen Regierungen, Städte- und Gemeindebünden und Landkreistagen, bieten gute, nachahmenswerte Beispiele. Zur Unterstützung der gemeindlichen Zusammenarbeit durch Informations- und Beratungsangebote, Weiterbildungsmöglichkeiten und die finanzielle Förderung – insbesondere in der Anfangsphase einer IKZ – könnten vielerorts noch weitere Anstöße gegeben werden. All dies kann auch in Zukunft zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen und eine Verbesserung für die ländlichen Räume bewirken.

1 Vgl. Hesse, Joachim / Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? - Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Berlin 2006.

2 Vgl. Hesse, Joachim / Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? - Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Berlin 2006 und vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz: Raumordnungsbericht 2008. Mainz 2009, S. 90-107.

3 Schulz-Hönerhoff, Barbara: Interkommunale Kooperation – Untersuchung des Instruments zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Gutachten im Auftrag des BMELV. Veröffentlichung in Vorbereitung, voraussichtlich Bonn Frühjahr 2013.

4 Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen, Interkommunale Kooperation. Wiesbaden 2006.

5 Vgl. Landkreis Regensburg: Interkommunale Zusammenarbeit – Broschüre für Bürgermeister, Kreisräte und Mitglieder der Stadt-, Markt- und Gemeinderäte. Regensburg 2005.

6 Vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Kiel 2004.

7 Vgl. Raab, Andreas: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene, Stuttgart 2011.

Dr. Michael Glatthaar, Büro proloco –
Stadt und Region, Planung und Entwicklung, Bremen;
Sabine Wilke, Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V., Eschwege

Gemeinsam mehr bewegen

Der Masterplan Daseinsvorsorge in der Region Werra-Meißner, eine Kooperation aus Lokaler Aktionsgruppe und Kreisverwaltung

Von Michael Glatthaar und Sabine Wilke Im Mittelpunkt des folgenden Beitrags steht die Frage, wie es gelingen kann, den vielfältigen Herausforderungen des demografischen Wandels durch Einbindung von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu begegnen. Die Region Werra-Meißner gehört zu einer der ersten Regionen in den alten Bundesländern, die vom demografischen Wandel betroffen war. Sie hat bis heute den höchsten Bevölkerungsrückgang in Hessen mit den einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen. Seit über zehn Jahren verliert der Kreis im Durchschnitt jährlich knapp ein Prozent seiner Bevölkerung – die Faktoren hierfür sind allgemein bekannt (negativer Saldo bei Geburten und Sterbefällen und negativer Wanderungssaldo) und sollen hier nicht vertieft werden.

Vier Meilensteine kennzeichnen den Weg

Im Jahr 2004 fand die erste kreisweite Veranstaltung (Regionalforum) zum demografischen Wandel statt, die auf Initiative der Kreisverwaltung und des Vereins für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V. (VfR), der gleichzeitig die Lokale Aktionsgruppe (LAG) im von der Europäischen Union geförderten LEADER-Prozess ist, statt. Etwa 200 Personen, darunter die Bürgermeister des Kreises, Vertreter der ehrenamtlichen Kommunalpolitik, sowie Multiplikatoren aus den Bereichen Soziales, Wirtschaft, Kultur und Jugend diskutierten über die Auswirkungen der Bevölkerungsprognose und mögliche erste Handlungsnotwendigkeiten.

Im Jahr 2006 richtete der Landrat die „Stabsstelle Demografie“ ein. Ihm gehören alle Fachbereiche der Kreisverwaltung an. Zeitgleich wurde auf Kreisebene das Lokale Bündnis für Familie gegründet, das sich zum wesentlichen Motor bei der Gestaltung des demografischen Wandels in den Bereichen Kinder, Jugendliche und Senioren entwickelte.

Im Jahr 2007 wurde unter Federführung des Vereins für Regionalentwicklung e.V. mit zahlreichen Akteuren aus der Region das „Regionale Entwicklungskonzept“ erarbeitet, in dem der demografische Wandel zu einem der zentralen Themen geworden ist.

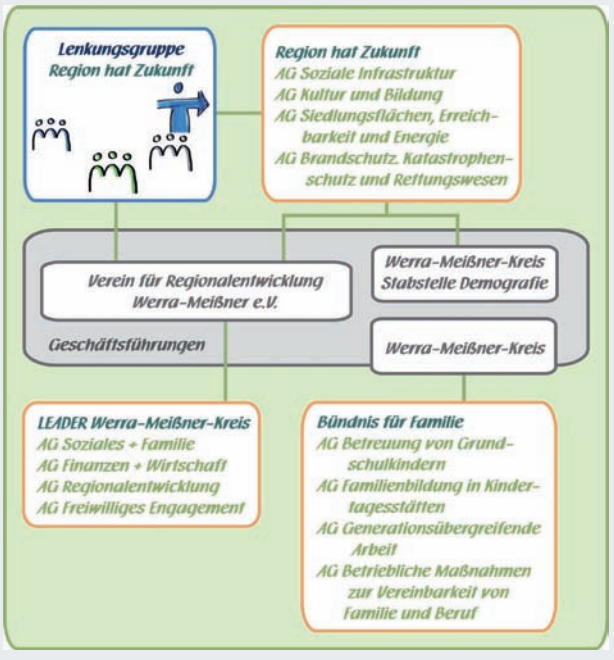
Im Jahr 2009 hat die Kreisverwaltung einen ersten Demografiebericht erstellt, der 2011 überarbeitet und aktualisiert wurde.

Parallel wurden eine Reihe weiterer Veranstaltungen durchgeführt sowie auf Initiative der LAG Studien durch die Universität Kassel und andere Hochschulen erstellt. Insgesamt ist das Thema demografischer Wandel seit acht Jahren immer wieder aufgegriffen worden. Dies hat dazu geführt, dass mittlerweile sämtliche kommunale Handlungsfelder vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung diskutiert werden. Zentral war immer die Suche nach Anpassungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Mit der Zeit setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass ein Gegensteuern nach alt bewährten Mustern, beispielsweise durch die Ausweisung billigen Baulandes für Neubürger, nicht zum Erfolg führt, da sich die Wanderungsprozesse von der Verfügbarkeit von Bauland und Immobilien aufgrund abnehmender Nachfrage weitgehend abgekoppelt haben.

Durch zahlreiche öffentliche Veranstaltungen (Bürgerversammlungen, Regionalforum) und die konkrete Umsetzung von Projekten vor Ort (Mehrgenerationenplatz, Dorfläden, Familienzentren) ist es gelungen, neben den kommunalen Schlüsselakteuren breite Teile der interessierten Bevölkerung in der Region mit dem Thema demografischer Wandel zu erreichen. Dies führte unter anderem dazu, dass das Thema Demografie nicht als ein kurzfristiges Modethema, sondern mittlerweile als eine dauerhafte Herausforderung für die Region allgemein angesehen wird.

Das Modellvorhaben „Region schafft Zukunft“

Aufgrund der Bewerbung des VfR und der Kreisverwaltung wurde der Werra-Meißner-Kreis in das Modellvorhaben der Raumordnung „Region schafft Zukunft – alte Länder“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aufgenommen. Dieses soll zeigen, wie sich eine Region den Herausforderungen des demografischen Wandels stellen kann und welche Strategien dabei zum Erfolg führen. Von Juli 2009 bis März 2011 erarbeiteten drei Arbeitsgruppen einen „Masterplan Daseinsvorsorge“. Über 25 Projekte, vier große Veranstaltungen sowie mehrere Bürgerversammlungen wurden im Kreisgebiet umgesetzt.



Organisations- und Entscheidungsstruktur „Region schafft Zukunft“

Die Verantwortung für die Umsetzung des Modellvorhabens der Raumordnung teilten sich Lokale Aktionsgruppe und Kreisverwaltung. Vorsitzender der eingerichteten Lenkungsgruppe ist der Landrat, vertreten wird er durch die 1. Vorsitzende des VfR. Alle Entscheidungen, beispielsweise über die Vergabe von Aufträgen oder die Auswahl von Projekten, fällt die Lenkungsgruppe als zentrales Entscheidungs- und Steuerungsgremium im Konsens.

Insgesamt wurde die Arbeit der Lenkungsgruppe als so erfolgreich eingeschätzt, dass der Prozess über die Laufzeit des Modellvorhabens hinaus fortgesetzt wird. Mittlerweile haben über 20 Sitzungen der Lenkungsgruppe stattgefunden, deren Dauer zwischen 1,5 und 2,5 Stunden beträgt, ein Indiz dafür, dass inhaltlich diskutiert wird und nicht nur ein reines Entscheidungs- und Abstimmungsgremium tätig ist.

Nach einer vergleichsweise kurzen Bearbeitungszeit von eineinhalb Jahren konnte eine Aufbruchstimmung in der Region erreicht werden und das Modellvorhaben ist von lokalen und regionalen Akteuren genauso wie vom BMVBS und BBSR als Erfolg eingeschätzt worden.

Fünf Punkte machten den Erfolg aus

Ein beschleunigter Prozess
Die Region befasst sich schon seit längerer Zeit auf verschiedenen Ebenen mit der Entwicklung von Handlungs- und Anpassungsstrategien in Folge demografischer Veränderungen. Folglich konnte das Modellvorhaben zur Beschleunigung eines bereits begonnenen Prozesses dienen.

Externe Unterstützung
Im Modellvorhaben konnten Mittel für externe Fachbüros verwendet werden, die den Prozess unterstützten, Szenarien entwickelten und modellierten, verschiedene Alternativen entwickelten und Kosten-Nutzen-Analysen erstellten. Folglich war die Erarbeitungssituation im Modellvorhaben ausgesprochen gut, da die Teilnehmenden nicht selbst Zwischenergebnisse aufbereiten mussten, sondern Fragestellungen, Zielsetzungen und Arbeitsaufträge formulieren konnten.

Integrierte Vorgehensweise
Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplans Daseinsvorsorge war es möglich, acht Themenbereiche in drei Arbeitsgruppen parallel und integriert zu bearbeiten. Dabei war es besonders wichtig, die Themenfelder integriert zu bearbeiten, d.h. in allen Arbeitsgruppen gab es Personalüberschneidungen, wodurch viele Themen aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und so sehr differenzierte Ergebnisse erarbeitet werden konnten. Es wurden jeweils die Wechselwirkungen zu anderen

Themenbereichen sowie die Auswirkungen auf mögliche Projekte aufgezeigt.

Gleichzeitigkeit von Prozess und Projektumsetzung
Es widerspricht zwar dem strategisch-konzeptionellen Vorgehen, parallel zur Erarbeitung von Handlungsstrategien Projekte umzusetzen, da hier immer die Gefahr besteht, dass Mittel unwirtschaftlich verwendet werden. Aber die Realität hat gezeigt, dass diese parallele Umsetzung von Handlungsstrategien und Projekten ein ganz wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Durchführung des gesamten Modellvorhabens war. Gleichzeitig wurden schon im Prozess sichtbare Zeichen für eine Veränderung gesetzt, in dem beispielsweise 20 baulich-investive Projekte umgesetzt wurden. Unter anderem wurde ein gemeinsam mit den Bürgern eines Stadtquartiers geplanter Quartierstreff für alle Generationen (Mehrgenerationenplatz), ein Familienzentrum für Jung und Alt mit einem gererationenübergreifenden Programmentwurf (Erzählcafè, Theater) und der Dorfladen Gertenbach ins Leben gerufen.

Bundesweite Aufmerksamkeit
Das Modellvorhaben der Raumordung führte dazu, dass ein hohes Interesse an der Region Werra-Meißner bestand und auch heute noch besteht, was sich an vielfachen Anfragen für Tagungen, eine Steigerung an Exkursionen in die Region sowie einer durch den Bund begleiteten Pressearbeit zeigte.

Darüber hinaus hat die Doppelverantwortung im Prozess (VfR bzw. LAG und Kreisverwaltung) dazu geführt, dass viele Schlüsselpersonen in Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen eingebunden wurden. Letztlich hängen Prozesse wesentlich von den agierenden Personen ab.
Im Sommer 2010 wurde unter dem Titel „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ zur Teilnahme an einem bundesweiten Wettbewerb für weitere Regionen vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aufgerufen, an dem sich über 150 Regionen beteiligten. Für die Programmlaufzeit von 2012 bis 2014 sind mittlerweilen 21 Modellregionen ausgewählt worden, die eine regionale Anpassungsstrategie erarbeiten (www.regionale-daseinsvorsorge.de).

Folgerungen und Ausblick

- Die Doppelverantwortung aus Kreisverwaltung und VfR war der Garant dafür, dass weitere Akteure einbezogen werden konnten und sehr kooperativ mit Entscheidungen und Verantwortung umgegangen wurde.
- Folglich sollte bei weiteren Förderprogrammen die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit weiteren Schlüsselakteuren als Ausgangsbedingung festgelegt werden.
- Das dargestellte Beispiel zeigt, dass eine fach- und ressortübergreifende Bearbeitung umgesetzt werden kann und damit Querverbindungen und Abhängigkeiten verschiedener Themen berücksichtigt werden können.
- Folglich kann ein Regionalbudget (als solches kann das Modellvorhaben angesehen werden) zur Entwicklung integrierter Anpassungsstrategien und gleichzeitigen Umsetzung von Schlüsselprojekten unter bestimmten Bedingungen eine Aufbruchstimmung initiieren.

Literatur

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis, Bonn 2011.

Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V. (Hg.): Region schafft Zukunft – Ergebnisse aus dem Masterplan für den Werra-Meißner-Kreis. Eschwege 2011.

Impressum

Herausgeberin und Bezugsquelle
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Referat 322 – Ländliche Strukturentwicklung
Deichmanns Aue 29
53179 Bonn

Der Bezug ist kostenfrei. PDF-Datei und Bestellung unter
www.netzwerk-laendlicher-raum.de/daseinsvorsorge

Stand/Auflage
Januar 2013 , 2.000 Stück

Konzept und Redaktion
Steffen Ortwein, Hans Hercksen, Moritz Kirchesch, Barbara Schulz-Hönerhoff

Gestaltung
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Referat 421 – Medienkonzeption und -gestaltung

Druck
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bildnachweis
Martin Spangenberg (Titel), Ulf Hahne (Seite 9), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Seite 14), KCW GmbH (Seite 19), Melanie Herget (Seiten 22, 23), FZI Forschungszentrum Informatik (Seite 27), fotolia.com: Miriam Dörr (Seite 28), DORV-Zentrum GmbH (Seite 31, links), Günter Lühning (Seite 31, rechts), Verein zur Entwicklung der Vorerzgebirgsregion Augustusburger Land e.V. (Seite 32), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Seite 36), Barbara Schulz-Hönerhoff (Seite 37), Stefan Gothe, kommunare (Seite 41)

Anmerkungen der Redaktion
Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht die Meinung des Herausgebers wieder. Die Urheberrechte liegen bei den jeweiligen Autoren. Für eine Genehmigung zur Zweitverwertung auch in Auszügen in Wort, Schrift und Bild wenden Sie sich bitte an den Herausgeber. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in dieser Publikation die geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z.B. NutzerInnen, nicht durchgehend berücksichtigt. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.