Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

MORO-Informationen 2/2

Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge

Ein MORO-Forschungsfeld

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Ein Modellvorhaben zur Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge

Mit dem Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung wird die praktische Erprobung und innovative Umsetzung raumordnerischer Handlungsansätze in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gefördert. Das Aktionsprogramm ist das wichtigste Förderinstrument des Bundes, um die Umsetzung der Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland zu unterstützen.

Liebe Leserin,
lieber Leser,

in der Vergangenheit war die öffentliche Daseinsvorsorge in der Regionalplanung zwar immer schon ein Thema, in den meisten Fällen wurde eine aktive Koordination des Angebots öffentlicher Daseinsvorsorge aber noch nicht angegangen. Diese passive Haltung muss die Regionalplanung aufgeben. Angesichts gewandelter demographischer Rahmenbedingungen sowie einer fortschreitenden Liberalisierung und Privatisierung ehemals öffentlicher Leistungen fordert die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Regionalplanung auf, sich frühzeitig auf eine generelle Abnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einzustellen und eine Angebotsanpassung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge innerhalb ihrer Planungsräume in Zusammenarbeit mit der Fachplanung anzugehen (Beschluss „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ vom 28. April 2005).

Doch wie soll die Regionalplanung diese schwierige Aufgabe meistern? Bisher standen der Regionalplanungspraxis nur wenige in- und ausländische Erfahrungen zur Verfügung. Auch existieren noch keine Best-Practice-Beispielsammlungen, wie eine abgestimmte und bereichsübergreifende Anpassungskoordination von Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge methodisch und organisatorisch anzugehen ist. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) haben daher das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ initiiert. Der Raumordnungspraxis, als Sachwalter gleichwertiger Lebensverhältnisse, soll eine praxiserprobte Handlungsanleitung zur Verfügung gestellt werden. In drei Modellregionen werden deshalb praxistaugliche Lösungsansatze entwickelt, wie nicht nur dem Belang einer sozialverträglichen Versorgungsqualität ein gewichtiges Gehör in der Zusammenarbeit zwischen Fach- und Regionalplanung verschafft werden kann. Es gilt auch zu zeigen, wie bei der konkreten Entwicklung von Anpassungsszenarien abzusichern ist, dass eine regionale Mindestausstattung der Daseinsvorsorge nicht unterschritten und Maximalentfernungen zu zentralen Einrichtungen möglichst nicht überschritten werden.

Als Arbeitsform kam nur ein Ansatz von Netzwerkgovernance in Frage. Da die Regionalplanung nicht eigenständig verbindliche Entscheidungen über Anpassungsmaßnahmen treffen darf, ist sie auf eine Kooperation mit all jenen Organisationen und Betreibern angewiesen, die mit der Planung und Entwicklung unterschiedlichster Einrichtungen der Daseinsvorsorge in einer Region beauftragt sind.

Die konkrete Arbeit vor Ort findet in Netzwerken statt, in denen die Regionalplanung Funktionen eines Moderators übernahm. Tatkräftig durch die Begleitforschung unterstützt, werden für die Bereiche Pflege, Schule, Kinderbetreuung und öffentlicher Nahverkehr Akteursnetzwerke ins Leben gerufen und eine Problembearbeitung in der Gruppe verstetigt.

In Netzwerken begegnen sich gleichberechtigte Akteure. Entscheidungen über regionalen Versorgungsstandards, zu erhaltende oder zu schließende Einrichtungen sowie alternative Organisationsmodelle sind in Netzwerkkontexten aber nur dann erfolgreich, wenn sie im Konsens aller erfolgen. Da ein Konsens kooperatives Handeln der Beteiligten voraussetzt, in vielen Anpassungsbereichen aber auch Interessengegensätze eine Rolle spielen, bedurfte es einer konstruktiven, am Lösungsweg orientierten Konfliktmoderation. Dies zeigte sich vor allem bei jenen Anpassungsentscheidungen, bei denen eine Abwägung zwischen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und Versorgungsqualitäten zu treffen war.

Sobald in den Netzwerken von der Szenarioentwicklung zur Formulierung der zukünftigen Ziele und konkreten Anpassungsmaßnahmen übergegangen wird, stellt sich automatisch die Frage, wie die angestellten Überlegungen und erarbeiteten Problemlösungen auch in die Praxis überführt werden können. In den Modellregionen mussten indivduell zugeschnittene Vertragskonzepte entworfen werden, die regeln, wie kollektiv verbindliche Entscheidungen überhaupt zu treffen sind und wer durch diese Konventionen überhaupt gebunden wird. Zentrales Problem ist somit nicht nur die Suche nach einer kompromissfähigen Vereinbarung. Es müssen vor allem institutionelle Regelungen entwickelt werden, die absichern, dass sich die beteiligten Akteure auch später an die vereinbarten Zielen und Maßnahmen halten werden.

Ihr Klaus Einig,
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Ausgabe
2/2 08/2007

04 Auf dem Weg zu regionalen Zielvereinbarungen

05 Zwischenergebnisse in den Handlungsfeldern

05 Handlungsfeld ÖPNV – Neue Organisationsformen und zukunftsfähige Liniennetze
08 Handlungsfeld Schulische Bildung – Sicherung von Qualitäten und Erreichbarkeit
11 Handlungsfeld Pflegelandschaft – Innovative Lösungen für eine Zukunftsaufgabe
14 Handlungsfeld Kinderbetreuung – Zwischen Einsparpotenzial und Zukunftssicherung

16 Schlaglichter auf den Prozessverlauf – Besonderheiten des Regionalen Dialogs

18 Impressionen vom Dritten Gemeinsamen Workshop in Brandenburg

20 Impressum

Auf dem Weg zu Zielvereinbarungen

Ansprechpartner der Begleitforschung
Dr. Michael Melzer
Tel.: 04103-16041
Fax: 04103-2981
melzer@raum-energie.de

Anspruch des MORO

Das Modellvorhaben wurde von Anfang an von dem Anspruch geprägt, nicht nur konkrete Konzepte für eine zukunftsfähige regionale Daseinsvorsorge-Infrastruktur zu erarbeiten, sondern auch geeignete regionalplanerische Verfahren zu deren verbindlicher Implementierung zu identifizieren und zu realisieren.

Aktuelle Aufgabenstellung in den Modellregionen

In beiden Modellregionen Dithmarschen / Steinburg und Mecklenburgische Seenplatte, für die die Projektlaufzeit im IV. Quartal 2007 endet, steht damit jetzt die Aufgabe an, die erzielten Projektergebnisse in für die ganze Region verbindliche Vereinbarungen / Festsetzungen zu übertragen. Dafür wurden für alle Handlungsfelder Zielvereinbarungen mit Entwicklungszielen, Handlungsgrundsätzen und Aufgabenkatalogen formuliert und die einzelnen Aussagen mit den Modellrechnungen der Begleitforschung und den in den Arbeitsgruppen abgestimmten Argumentationen unterlegt (Vgl. zu den Ergebnissen im Einzelnen die nachfolgenden Darstellungen der Handlungsfelder ab Seite 6). Daneben wurden konkrete Forderungen an die Landesebene zur Unterstützung der regionalen Handlungsansätze definiert. Beispiele: Akzeptanz der Schulkooperationen zur Sicherung wohnortnaher Schulstandorte auch bei Unterschreitung der Schülermindestzahlen. Oder: Ausgleich von Mehrkosten zur Unterstützung häuslicher Pflege, die bei der aktuellen Ausgestaltung der Kostenträgerschaft in erheblichem Maße den Ländern zugute kommt. Der Unterstützung durch die Länder wird insoweit höchste Bedeutung für eine erfolgreiche regionale Selbststeuerung im Bereich öffentliche Daseinsvorsorge zufallen. Es wäre unrealistisch, regionale Anpassungsstrategien für die öffentliche Daseinsvorsorge einzufordern, aber diese so einzuengen, dass sie nur quantitative Reduzierungen vollziehen können. Hier hat auch die Bundesraumordnung einen maßgeblichen Gestaltungsauftrag im Interesse einer angemessenen Sicherung des Leitgedankens gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Formelles Verfahren und Zeitplan

Der formale Weg zur Implementierung unterscheidet sich in den Modellregionen entsprechend ihrer jeweiligen Organisationsstrukturen.

In der Mecklenburgischen Seenplatte war von Beginn an eine Überführung der Ergebnisse in die entsprechenden Kapitel („Daseinsvorsorge“) des neu aufzustellenden Regionalen Entwicklungsprogramms geplant und wird aller Voraussicht nach so auch realisiert werden. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppen sollen noch im Jahre 2007 vom Regionalen Planungsverband als Basis der Festsetzungen des im Laufe des Jahres 2008 zu erstellenden Entwicklungsprogramms beschlossen werden.

Dagegen war die Form der Zielvereinbarungen in Dithmarschen / Steinburg lange Zeit offen. Nach heutigem Stand sollen die Empfehlungen der Arbeitskreise zur Zielvereinbarung noch bis Jahresende 2007 nach Beratung der Fachausschüsse parallel in den beiden Kreistagen beschlossen und von den Landräten gemeinsam als kreisgrenzenübergreifende Vereinbarung gezeichnet werden. Es ist vorgesehen, dass die Landesplanung mitzeichnet und die Inhalte damit in die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms übernimmt.

Vergleichende Zusammenfassung

Während sich das Vorgehen in der Mecklenburgischen Seenplatte intuitiv eher am Verfahren der Aufstellung eines Regionalplanes orientierte (zunächst Erarbeitung und Abstimmung im kleinen Kreis, dann Vorstellung und Erörterung der Ergebnisse mit einer breiteren Öffentlichkeit), war der Prozess in Dithmarschen und Steinburg sehr viel offener. Dies erforderte zu Beginn teilweise deutlich mehr Erklärung und Legitimation. Im Laufe des Prozesses wurden jedoch deutlich mehr Akteure – gerade auch aus der Kommunalpolitik – in den Diskussionsprozess (und damit z.B. in die Definition der Gestaltungsszenarien) eingebunden.

Zum aktuellen Zeitpunkt kann nicht beurteilt werden, in welcher der beiden Vorgehensweisen es letztendlich zu einer nachhaltigeren Übertragung der Ergebnisse des MORO-Prozesses in die politische und planerische Entscheidungsrealität kommt.

Für die später gestaltete Modellregion Havelland-Fläming (und für das MORO) ergibt sich die besondere Chance, auf den Erfahrungen der beiden anderen Modellregionen aufzubauen und dadurch den Weg zu regionalen Vereinbarungen noch zielorientierter gehen zu können.

Handlungsfeld „ÖPNV“

Ansprechpartner für das Handlungsfeld
Dr. Jens-Martin Gutsche
Tel.: 040-85373748
Fax: 040-85373742
gutsche@ggr-planung.de

Der demografische Wandel trifft den ÖPNV in mehrfacher Weise:

- Die Anzahl seiner Nachfrager geht tendenziell zurück (insbesondere aufgrund des Rückganges der Schülerzahlen).
- Die Entfernungen bei seiner Nutzung nehmen tendenziell zu (vor allem aufgrund der demografisch bedingten Schließung von Einrichtungen, z.B. Schulen, Kitas oder Einzelhandelsstandorten).
- Seine Bedeutung für die Attraktivität und Lebensfähigkeit der ländlichen Regionen nimmt zu, da der ÖPNV die Erreichbarkeit der Standorte sichern muss, auf die sich die Einrichtungen (soziale Infrastruktur, Verwaltung, Einzelhandel) zurückziehen.

Diese drei Entwicklungen stellen sich erst nach und nach ein. Es besteht daher die Gefahr, dass die dabei jeweils über die Zeit getroffenen Einzelentscheidungen hinsichtlich der Anpassung von ÖPNV-Angeboten oder der Schließung bzw. Zusammenlegung von Standorten (z.B. bei Schulen) insgesamt zu einer Struktur führen, die hohe Kosten und schlechte Erreichbarkeitsverhältnisse mit dem ÖPNV bewirkt.

Ziel der MORO-Arbeitsgruppen ÖPNV“ in den Modellregionen Dithmarschen / Steinburg und Mecklenburgische Seenplatte war es daher, einen Zielkorridor für ein ÖPNV-System im Jahr 2020 zu beschreiben. Die beiden Regionen haben dabei ein jeweils unterschiedliches Vorgehen gewählt. Inzwischen liegen die Ergebnisse der Arbeitsgruppen in beiden Regionen vor. Diese werden aktuell in regionale Zielvereinbarungen überführt.

Dithmarschen / Steinburg

Zur Bewältigung der eben skizzierten Herausforderungen hinsichtlich der de-

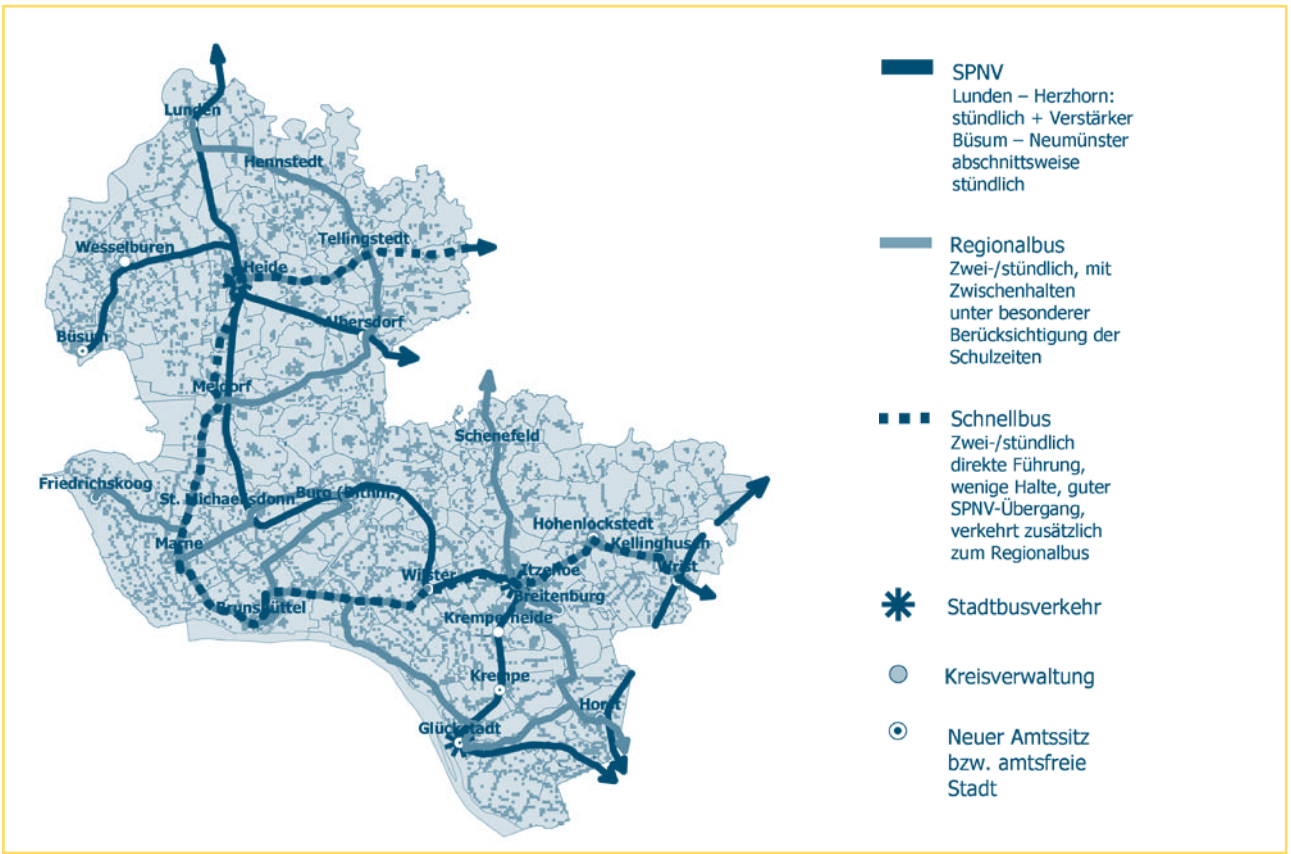

Abb.1: Modellregion Dithmarschen / Steinburg – „Netz der starken Linien“

mografischen Entwicklung empfiehlt die MORO-Arbeitsgruppe, die Angebote des ÖPNV in den beiden Kreisen Dithmarschen und Steinburg mit Perspektive 2020 aus den folgenden Bausteinen zusammen zu setzen:

Baustein 1: „Netz der starken Linien“: Dieses Netz bildet das Rückgrat des ÖPNV in der Region. Die Zuordnung einer Linie zum „Netz der starken Linien“ bedeutet einen gestiegenen Anspruch an den Erhalt dieser Linien, insbesondere in Zeiten des demografisch bedingten Nachfragerückganges. Das „Netz der starken Linien“ besteht aus den Bahnlinien (SPNV), einem durch die MORO-Arbeitsgruppe definierten Regionalbusnetz sowie einer beide Kreise jeweils einmal nahezu vollständig durchlaufenden Schnellbuslinie (Abbildung 1).

Baustein 2: Stadtbusverkehre: Diese Stadtnetze haben eine zentrale Erreichbarkeitsfunktion für die gesamte Bevölkerung in den beiden Kreisstädten Heide und Itzehoe sowie in der Stadt Glückstadt. Sie sind daher zu erhalten und aufzuwerten.

Baustein 3: Flächenverkehre: Das „Netz der starken Linien“ weist in einigen Teilräumen deutliche „Lücken“ auf. Auch in diesen Lücken ist ein Mindestangebot an ÖPNV-Angebot zu schaffen. Dabei kann es sich – je nach kleinräumlicher Situation – um weitere Buslinien handeln oder um flexible Bedienungsformen (Baustein 5). Aufgrund des besonders hohen Schüleranteils spielt der Schülerverkehr (Baustein 4) im Flächenverkehr eine herausragende Rolle. Die Linien und Angebote des Flächenverkehrs sind daher in besonderem Maße an den Schülerrelationen orientiert und von deren Entwicklung abhängig.

Baustein 4: Schülerverkehr: Der Schülerverkehr bildet kein eigenes Netz innerhalb des ÖPNV-Netzes 2020. Einzige Ausnahme bilden einige freigestellte Schülerverkehre. Der Schülerverkehr ist daher von den anderen Netzbestandteilen aufzunehmen. Dabei sollen die folgenden Ziele verfolgt werden:

- Ein möglichst großer Teil der Schülerverkehre soll im Jahr 2020 auf den „starken Linien“ (Baustein 1) und den Stadtbusverkehren (Baustein 2) befördert werden. Umgekehrt sollen bei Standortentscheidungen im Schulbereich solche Standorte bevorzugt erhalten werden, die gut durch die „starken Linien“ erschlossen sind.
- Linien des Flächenverkehrs (Baustein 3) sind dort einzurichten und zu erhalten, wo die „starken Linien“ nicht in der Lage sind, eine satzungsgemäße Schülerbeförderung sicher zu stellen.
- Bei der Einführung flexibler Bedienungsformen (Baustein 5) ist darauf zu achten, dass es dabei auch zu einer effizienten Abwicklung des Schülerverkehrs kommt.

Baustein 5: Flexible Bedienungsformen: Für dünn besiedelte Teilräume, deren ÖPNV-Nachfrage durch das in Baustein 1 definierte „Netz der starken Linien“ nicht erreicht werden kann, sollen bis zum Jahr 2020 verstärkt der Einsatz flexibler Bedienungsformen geprüft werden.

Baustein 6: Touristische Verkehre: Aufgrund der besonderen Bedeutung des Tourismus (Küstenlage) sollen die speziell auf Touristen zugeschnittenen ÖPNV-Angebote weiterentwickelt werden.

Mecklenburgische Seenplatte

Innerhalb der Handlungsfelder des MORO hat die Modellregion „Mecklenburgische Seenplatte“ dem ÖPNV eine sehr zentrale Bedeutung zugemessen. Aus diesem Grunde wurde im Rahmen des MORO durch die Region ein Gutachten für eine weitgehende Neuorganisation des ÖPNV in der Region an die beiden Berliner Büros Pöyry Infra und PBV vergeben. Gegenstand war sowohl eine Neustrukturierung des ÖPNV-Angebotes in der Region als auch der ÖPNV-Organisation. Bei letzterer war insbesondere die sich abzeichnende Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen. Das Gutachten wurde inzwischen durch einen Beschluss des Vorstandes des Regionalen Planungsverbandes zur Grundlage für weitere Schritte gemacht. In den beiden zentralen Feldern kommt das Gutachten zu den folgenden Ergebnissen.

In einem ersten Teil wurden im Rahmen des MORO-Prozesses in Workshops und Arbeitskreissitzungen verkehrspolitische Ziele für die Region formuliert und zwischen den drei Landkreisen und der Stadt Neubrandenburg abgestimmt. Danach ist das ÖPNV-Netz am Zentrale-Orte-Netz auszurichten, wobei in Abhängigkeit der Zentralörtlichkeit Bedienungs- und Erreichbarkeitsstandards definiert wurden. Ausgehend von diesen Zielen wurde ein Konzept der zukünftigen ÖPNV-Angebotsstruktur entwickelt. Dieses gliedert sich in

- ein Hauptnetz zur qualitativ und quantitativ hochwertigen Erschließung der Hauptrelationen
- ein Ergänzungsnetz zur Erschließung der Fläche mit kleinen Bussen und flexiblen Bedienungsformen sowie als

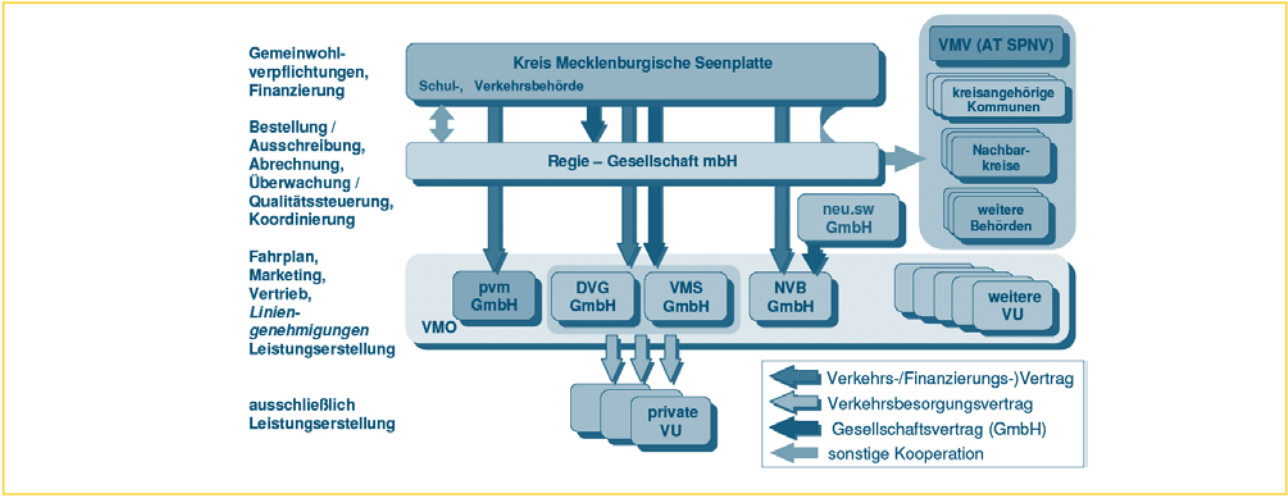

Abb.2: Modellregion Mecklenburgische Seenplatte – MORO-Vorzugsvariante für die zukünftige Organisations- und Finanzierungsstruktur für den ÖPNV

Zubringerverkehr zum Hauptnetz
- den Schülerverkehr mit einer perspektivischen Formulierung neuer Lösungsansätze, z.B. der Ausgliederung aus dem Linienverkehr
- die Stadtverkehre mit einer Konzentration auf wesentliche Kundenströme durch klare Linienverläufe und merkbare Taktangebote
- sowie die touristischen Verkehre mit regionalspezifischen Lösungen und Sondertarifen

Der zweite Teil des Gutachtens beinhaltet ein im Rahmen der MORO-Arbeitsgruppe erarbeitetes Organisations- und Finanzierungskonzept für den ÖPNV in der Mecklenburgischen Seenplatte. Im Rahmen des Prozesses wurde dabei eine Vielzahl alternativer Organisations- und Finanzierungsstrukturen entwickelt und bewertet. Ziele der Neustrukturierung waren dabei insbesondere eine Struktur zu schaffen, die sowohl organisatorisch wie finanziell in der Lage ist, attraktive Mindestangebote im ÖPNV auch in Zeiten des demografischen Wandels bereitzustellen und dabei zugleich wichtige rechtliche Veränderungen zu berücksichtigen. Dazu zählt die anstehende Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern ebenso wie die sich in den vergangenen Jahren deutlich veränderten EU-Vorgaben für ÖPNV-Leistungen.

Ergebnis des MORO-Prozesses ist die in Abbildung 2 dargestellte Vorzugsvariante. Diese zeichnet sich vor allem durch die folgenden Kennzeichen aus:

- Ein einziger Aufgabenträger (Landkreis Mecklenburgische Seenplatte nach dessen Konstituierung)
- Bildung einer Regie-Einheit, die im Auftrag des Aufgabenträgers sämtliche Regieaufgaben einschließlich der Abstimmungen mit Dritten wahrnimmt
- Gestaltung der Gemeinwohlverpflichtungen und Finanzierung zwischen Aufgabenträgern/Kommunen einerseits und Verkehrsunternehmen andererseits durch Verkehrsleistungsfinanzierungs- oder Betrauungsverträge
- Leistungserbringung vorwiegend durch die vorhandenen, insbesondere kommunalen Verkehrsunternehmen (Inhaber der Liniengenehmigungen) mit den Optionen der zukünftigen Ausschreibung und/oder Direktvergabe
- Vergabe der Leistungserstellung durch die kommunalen Verkehrsunternehmen an private Auftragsunternehmen nach Effizienzkriterien (insbesondere auch bei flexiblen Bedienungsweisen, dem Einsatz kleinerer Fahrzeuge und zur Abdeckung von Verkehrsspitzen)
- Nutzung des steuerbegünstigten kommunalen Querverbundes in der Stadt Neubrandenburg
- Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen betreffend Tarif und Marketing

Handlungsfeld Schulische Bildung

Ansprechpartner für das Handlungsfeld
Dr. Jens-Martin Gutsche
Tel.: 040-85373748
Fax: 040-85373742
gutsche@ggr-planung.de

Ausgangslage

In den drei Modellregionen Mecklenburgische Seenplatte, Dithmarschen / Steinburg und Havelland-Fläming stellt sich die Situation im Bildungsbereich in mehrfacher Hinsicht unterschiedlich dar. Im Betrachtungszeitraum (2006 bis 2020) verzeichnen die beiden schleswig-holsteinischen Kreise Dithmarschen und Steinburg stärkere Schülerrückgänge (im Mittel um etwa 28%) als die Mecklenburgische Seenplatte (Rückgang im Mittel um etwa 12%) und die Region Havelland-Fläming (Rückgang im Mittel um etwa 5% bei starker Divergenz zwischen dem Berliner Umland und dem Berlin-ferneren äußeren Entwicklungsraum). Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Mecklenburgische Seenplatte sowie der äußere Entwicklungsraum der Planungsregion Havelland-Fläming bereits seit über 10 Jahren deutlich Schülerückgänge verzeichnen, während sich für die Kreise Dithmarschen und Steinburg mit dem massiven Schülerrückgang eine weitgehend neue Situation ergibt.

Darüber hinaus zeigen sich im Detail Unterschiede in der Schulgesetzgebung, die den Spielraum für Anpassungsstrategien der Regionen mehr oder weniger groß ausfallen lassen. Dies gilt vor allem für die unterschiedlich starke Berücksichtigung von Erreichbarkeitskriterien bei Mindestschülerzahlen, die Zulässigkeit von kleinen Grundschulen und die Möglichkeit der Kooperation von Standorten in verschiedenen Gemeinden unter einem organisatorischen Dach.

Mecklenburgische Seenplatte

Die Konzeptentwicklung in der Arbeitsgruppe „Bildung“ der Modellregion „Mecklenburgische Seenplatte“ orientierte sich entlang von Szenarien, mit denen mögliche Zukünfte der Bildungslandschaft im Jahr 2020 vergleichend gegenübergestellt wurden. Für die vier Schulstufen der allgemein bildenden Schulen (Primarstufe, Orientierungsstufe, restliche Sekundarstufe I, Sekundarstufe II) wurde dazu in einem ersten Schritt ein Szenario berechnet, bei dem unterstellt wurde, dass alle heutigen Standorte auch im Jahr 2020 noch in Betrieb sind. Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen kommt es dabei an einer Reihe von Standorten zu einer Unterschreitung der nach der aktuellen Schulgesetzgebung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu erreichenden Mindestschülerzahlen. Der Anteil der bedrohten Standorte variiert dabei zwischen den einzelnen Schulstufen. Zudem ist zu beachten, dass in den vergangenen Jahren in der Mecklenburgischen Seenplatte bereits eine Vielzahl von Schulstandorten aufgrund einer Unterschreitung der Mindestschülerzahlen geschlossen wurde.

In einem nächsten Schritt wurde ein Szenario „Trendausdünnung“ definiert. In diesem Szenario werden alle Standorte geschlossen, für die im eben beschriebenen Szenario „Alle heutigen Standorte“ eine Unterschreitung der Mindestschülerzahlen festgestellt wurde. Da das Szenario in Hinsicht auf die Flächenversorgung der Region zugleich ein Worst-Case-Szenario darstellt, wurde in Abwägungsfällen eher von einer Schließung denn von einem Erhalt von Standorten ausgegangen. Abbildung 3 zeigt den Umfang der im Szenario „Trendausdünnung“ unterstellten Standortschließungen.

Die weitere räumliche Ausdünnung des Schulangebots in der Mecklenburgischen Seenplatte würde zu einer Steigerung des Wegeaufwandes der Schüler führen. Zudem steht zu befürchten, dass das Schulnetz immer weniger in der Lage ist, begabte Kinder bildungsferner Schichten für höhere Schulabschlüsse zu gewinnen. Aus diesem Grunde wurden durch die

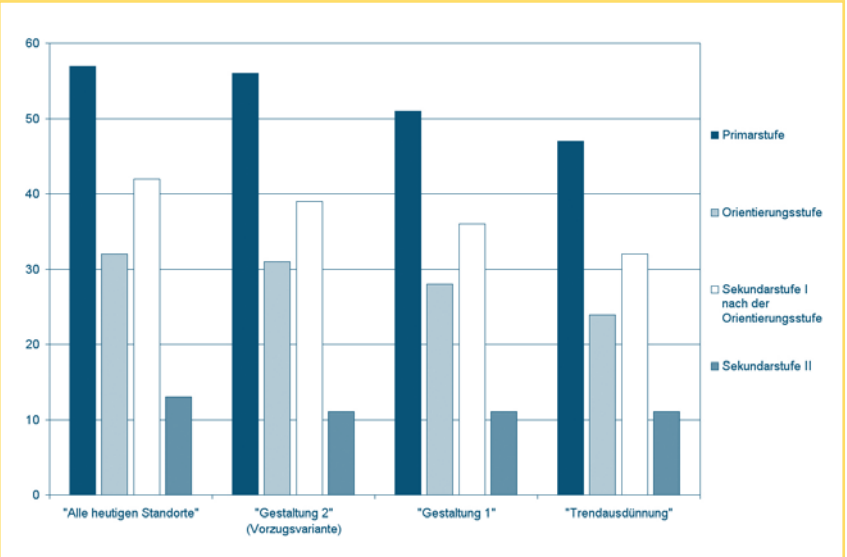

Abb. 3: Modellregion Mecklenburgische Seenplatte – Anzahl der Schulstandorte in den betrachteten Szenarien

MORO-Arbeitsgruppe „Bildung“ zwei Gestaltungsszenarien definiert. Im Szenario „Gestaltung 1“ werden einige Standorte erhalten, für die im Szenario „Trendausdünnung“ eine Schließung unterstellt wurde (Abbildung 3). Gleiches gilt für das Szenario „Gestaltung 2“, in dem sogar noch deutlich mehr Standorte erhalten bleiben. Dieses zweite Gestaltungsszenario bildet zugleich die Vorzugsvariante der Arbeitsgruppe und damit die Empfehlung an die politisch verantwortlichen Gremien bzw. die Schulentwicklungsplanung.

Von besonderem politischem Interesse ist die Frage, welche Zusatzkosten mit dem dargestellten Erhalt der Standorte verbunden sind. Aus diesem Grunde wurde durch die Begleitforschung eine Kostenabschätzung durchgeführt, deren Ergebnis in Abbildung 4 dargestellt ist. Die Szenarien sind dabei in der gleichen Reihenfolge wie in Abbildung 3 dargestellt, um den Vergleich zu erleichtern. Die Anzahl der Standorte nimmt somit in beiden Abbildungen von links nach rechts kontinuierlich ab. Wie Abbildung 4 zeigt, führt die Schließung von Standorten zu einer Verringerung der Kosten für das Lehrpersonal, die Schulleitung sowie die Gebäude und sonstigen Personal- und Sachkosten des Schulträgers. Diese Kosteneinsparungen werden jedoch im Fall der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte größtenteils durch die Mehrkosten im Bereich des Schülertransports aufgezehrt. Rechnerisch erweist sich sogar das Szenario „Gestaltung 1“ als kostengünstiger als das Szenario „Trendausdünnung“.

In der Konsequenz bedeutet dies für die Region Mecklenburgische Seenplatte, dass der Erhalt von Schulstandorten – trotz der damit z.T. bewusst in Kauf genommenen niedrigen Auslastung – nicht zwangsläufig zu Mehrkosten führen muss, da mit dem Erhalt Mehrkosten im Bereich der Schülerbeförderung vermieden werden können. Daraus kann ein erheblicher Gestaltungsspielraum für die Raumordnung sowie die Schulentwicklungsplanung abgeleitet werden. Dieser Gestaltungsspielraum sollte einerseits genutzt werden, um unzumutbare Schulwegentfernungen zu vermeiden und höhere Schulabschlüsse insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Schichten nicht „in zu große Ferne“ rücken zu lassen. Andererseits sollten Schulstandorte nur dann erhalten bleiben, wenn die geringe verbleibende Schülerzahl die schulische Qualität nicht in Frage stellt.

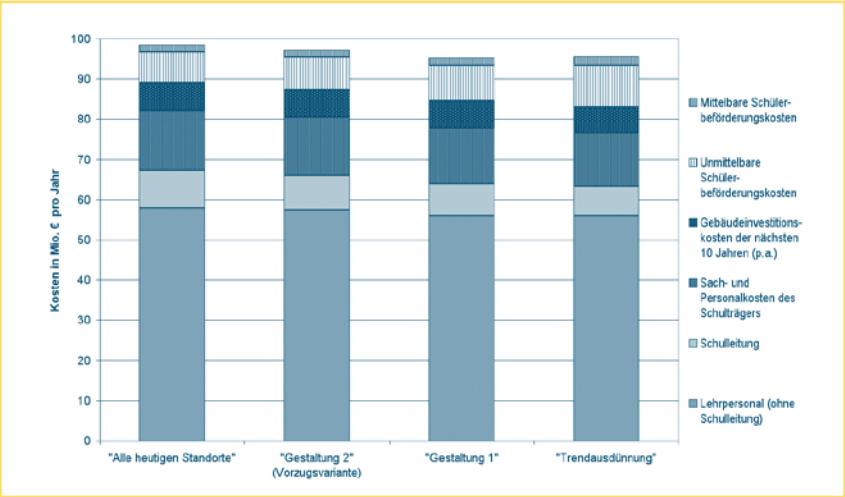

Abb. 4: Modellregion Mecklenburgische Seenplatte – Kostenvergleich für die betrachteten Szenarien

Dithmarschen / Steinburg

Auch in der Modellregion „Dithmarschen / Steinburg“ spielte die Entwicklung von Szenarien eine wesentliche Rolle bei der Ableitung von Anpassungsstrategien, der politischen Willensbildung sowie der Identifikation des Handlungsbedarfes. Darüber hinaus fand eine umfangreiche Qualitätsdiskussion statt, die wesentliche Bausteine zur Begründung der Vorzugsvariante der Arbeitsgruppe („Gestaltungsszenario“) beigetragen hat. Zudem wurde im Laufe des MORO-Prozesses in Dithmarschen und Steinburg die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgruppen „Bildung“ und „ÖPNV“ stark intensiviert, um bereits auf Ebene der Konzeptentwicklung der engen Verzahnung der beiden Infrastrukturbereiche im ländlichen Raum Rechnung zu tragen. Die Relevanz dieser Verzahnung wurde u.a. in der eben dargestellten Kostenabschätzung für die Mecklenburgischen Seenplatte sichtbar

Auch in der Modellregion „Dithmarschen / Steinburg“ wurden alle Schulstufen der allgemein bildenden Schulen in Form von Szenarien betrachtet. Die Verknüpfung der quantitativen Abschätzungen (Schülerzahlen, Erreichbarkeiten, Kosten) und der qualitativen Zielformulierungen soll an dieser Stelle am Beispiel der Primarstufe verdeutlicht werden.

Handlungsfeld Schulische Bildung

Nach den Abschätzungen der Begleitforschung werden in den Kreisen Dithmarschen und Steinburg 29 von 75 aktuellen Grundschulstandorten im Jahr 2020 nicht mehr die Mindestschülerzahl von 80 Schülern erreichen. Würden alle diese Standorte geschlossen (eine Forderung die sich – etwas zugespitzt – z.B. aus entsprechenden Empfehlungen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein an die Landesregierung ableiten lässt), käme es zu einer deutlichen Verlängerung der Schulwege sowie zu einem Verlust der „einzigen Schule am Ort" in vielen kleinen Gemeinden und Ortsteilen der Region. In der Diskussion der Arbeitsgruppe wurde ein deutlicher politischer Wille artikuliert, einen solchen flächenhaften Standortverlust zu verhindern. Im Ergebnis wurde daher ein Gestaltungsszenario entworfen, in dem 26 der 29 gefährdeten Grundschulstandorte erhalten bleiben sollen. Dazu wird das in Schleswig-Holstein mögliche Kooperationsmodell genutzt, bei dem sich mehrere Standorte zu einer Schule (Organisationseinheit) mit gemeinsamer Schulleitung und Verwaltung zusammen finden. Einige solche Kooperationen arbeiten in Dithmarschen bereits seit einigen Jahren erfolgreich.

Kleine Schulen in der Größenordnung zwischen 40 bis 80 Schülerinnen und Schülern in den Klassen 1 bis 4 erfordern zum Teil abgewandelte Organisations- und Pädagogikkonzepte. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der MORO-Diskussion eine Liste von Qualitätsmerkmalen innerhalb der Schulen definiert, an denen sich Entscheidungen zur Schließung, zum Erhalt oder zur Kooperation von Schulstandorten messen lassen müssen. Abbildung 5 zeigt die Felder dieser Liste, die im Rahmen der Arbeitsgruppe jeweils weiter mit Untermerkmalen konkretisiert wurden. Bei einer nicht unerheblichen Anzahl der Faktoren zeigen sehr kleine Grundschulen (40 bis 80 Schüler) Schwierigkeiten (z.B. bei Vertretungssituationen oder im Bereich der Zusatz- und Ganztagsangebote). Auch aus diesem Grunde betont die Arbeitsgruppe in ihrer Vorzugsvariante („Gestaltungsszenario"), dass sich dieses Konzept nicht auf einen einfachen Erhalt von 26 der 29 gefährdeten Schulstandorte beschränken kann, sondern dass dieser Erhalt mit der Schaffung eines engen Netzes an Schulkooperationen und organisatorischen Fusionen einher gehen muss. Dies ist insbesondere eine Herausforderung an die Schulträger.

Abb. 5: Modellregion Dithmarschen / Steinburg – Definition von Qualitätsmerkmalen innerhalb von Schulen (oberste Gliederungsebene)

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den Mehrkosten. Aufgrund des noch deutlich engmaschigeren Netzes der Grundschulen in Dithmarschen und Steinburg im Vergleich zur Mecklenburgischen Seenplatte zeigt sich in der Kostenbetrachtung keine vollständige Kompensation der Mehrkosten von Standorterhaltungen durch die Vermeidung zusätzlicher Schülerbeförderungskosten. So kommen auf die Schulträger der beiden Kreise in der Vorzugsvariante Mehrkosten von etwa drei Millionen Euro pro Jahr zu. Die Kostenbilanz für das Land ist gegenüber dem Szenarien mit 29 Standortschließungen nahezu unverändert. Dies ist für die politische Umsetzung insofern interessant, als bisher – stark vereinfacht – häufig die Schulträger für einen Erhalt ihrer Schulstandorte kämpfen und das Land eher auf eine Konzentration der Schulstandortstruktur aus Kostengründen drängt.

Havelland-Fläming

Aufgrund des späteren Projektstarts ist die Szenarien- und Zieldiskussion in der Modellregion „Havelland-Fläming" noch nicht abgeschlossen. Die Ergebnisse aus den anderen beiden Regionen wurden jedoch mit großem Interesse aufgenommen. Eine besondere Herausforderung in der Modellregion „Havelland-Fläming" besteht in dem Nebeneinander der flächenhaften Standortschließungen in den Berlin-fernen Regionsteilen und den Diskussionen um konkrete Neubauvorhaben im Berliner Umland.

Handlungsfeld Pflegelandschaft

Ansprechpartner für das Handlungsfeld
Katrin Fahrenkrug
Tel.: 04103-16041
Fax: 04103-2981
fahrenkrug@raum-energie.de

Ausgangslage

Bei Beginn des MORO war allen Verantwortlichen klar, dass mit der Zunahme der Zahl älterer Menschen der Pflegebedarf massiv ansteigen würde. Es gab aber keinerlei Erfahrung, wo regionale / regionalplanerische Aufgaben und Stellschrauben liegen könnten. Vielmehr herrschte der Eindruck vor, dass sich Nachfrage und Angebot auf freier marktwirtschaftlicher Basis regeln werde und kaum Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung gegeben sind. Die von der Begleitforschung forcierte Diskussion des Themas und die dazu vorgelegten Modellrechnungen haben das Bild dieses Handlungsfeldes erheblich verändert. Es wurde deutlich, dass es hier nicht nur um individuelle menschliche Schicksale mit erheblichen Auswirkungen auf die soziale Stabilität geht, sondern um ganz grundsätzliche Auswirkungen auf die regionale Zukunftsfähigkeit:

- Bedingt dadurch, dass die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung der Pflegebedürftigen gerade in den strukturschwächeren Regionen immer schwächer wird, droht eine Kostenexplosion bei der öffentlichen Hand - nicht nur bei den unmittelbaren Pflegekosten sondern auch bei der mittelbar betroffenen Sozialhilfe. Kostenschätzungen für Dithmarschen Steinburg gehen z.B. davon aus, dass Belastungen der Kreise durch Übernahme von Pflegekosten um 75 % im Jahr 2020 gegenüber heute ansteigen, bei gegebenem Wahlverhalten der Bedürftigen nach Pflegeleistungen.
- Wenn zunehmend ältere Menschen stationäre Pflegeeinrichtungen aufsuchen (müssen) führt dies zudem zu einer weiteren Ausdünnung der Siedlungsstruktur (auch verbunden mit erheblichen Wertverlusten im Immobilienbestand).

Der Ausweg ist dabei weitgehend unstrittig. Häusliche Pflege muss unterstützt, stationärer Pflegebedarf möglichst umgeleitet werden. Die Modellbetrachtungen der Begleitforschung belegen, dass eine

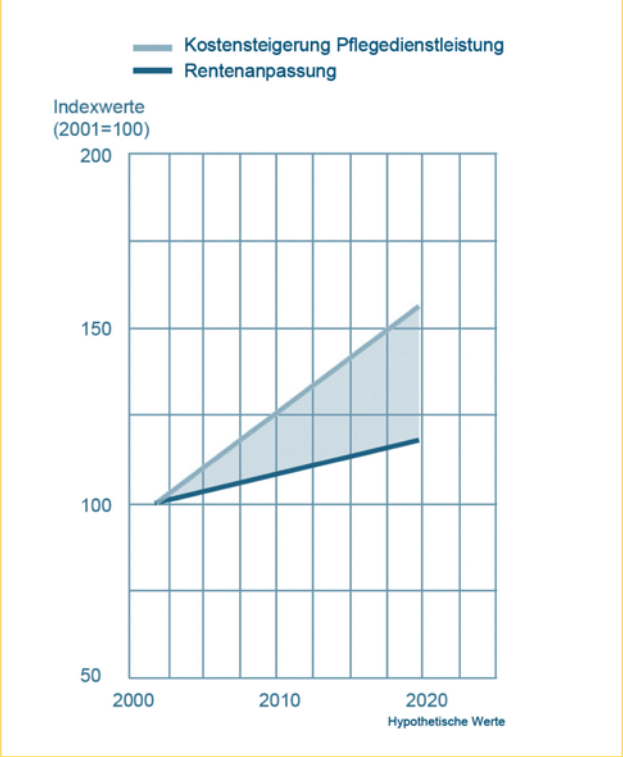

Abb.6: Schere Pflegekosten/Rentenanpassung, (eigene Darstellung)

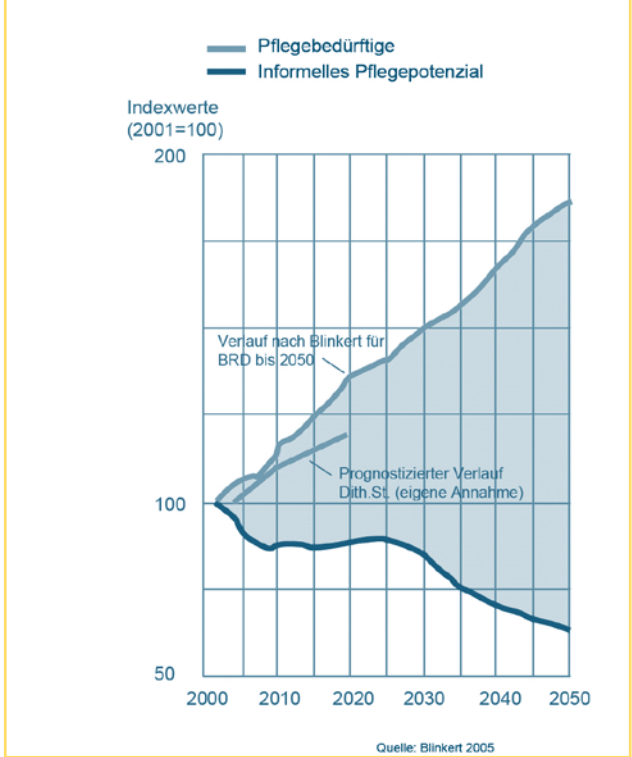

Abb.7: Schere Pflegebedürftige/Pflegepotenzial (eigene Darstellung)

völlig neue Herangehensweise auch deshalb erforderlich ist, weil durch die demografische Entwicklung nicht nur die Zahl der Pflegebedürftigen dynamisch steigt, sondern zugleich auch das Potenzial häuslicher Pflegeleistung abnimmt.

Die Ergebnisse im Regionalen Dialog

Die Diskussionen in den Modellregionen konzentrierten sich folgerichtig darauf, welche regionalen Stellschrauben sich identifizieren lassen, um häusliche Pflege zu unterstützen und den Bedarf an stationärer Pflege zu begrenzen sowie welche Kostenfolgen dies haben kann.

Hierbei spielten Modellbetrachtungen eine wesentliche Rolle. Neben der wichtigen Aufgabe Sensibilisierung von Akteuren in zuständigen öffentlichen Einrichtungen sowie an Stellen, die für den Ausbau von Pflegenetzwerken gewonnen werden müssen, wurden im Rahmen der Modellbetrachtungen Leitplanken denkbarer Entwicklungen ausgelotet, innerhalb derer Anpassungsstrategien entworfen und diskutiert werden können. Grundlegend war die Prämisse, dass die Mehrzahl älterer Menschen gerne möglichst lange in der häuslichen Umgebung verbleibt, mögliche Anpassungsstrategien aber weder die Leistungsfähigkeit von Angehörigen und Ehrenamtlichen überschätzen, noch die notwendigen Qualitätsstandards beeinträchtigen dürfen.

Die Betrachtungen der Begleitforschung zeigten erhebliche Einsparbedarfe und auch Potenziale. So wird beispielsweise in der Modellregion Dithmarschen Steinburg erwartet, dass in den nächsten Jahren aufgrund der aufgezeigten Bevölkerungsentwicklung die Anzahl zu Pflegende dramatisch ansteigt. Gleichzeitig vermindert sich das Potenzial informeller Pflegekräfte. Das Verhältnis informelles Pflegepotenzial zu Pflegefall sinkt infolgedessen von derzeit etwa 1,2 auf 1,0 in 2020. Hieraus abgeleitete Nachfrageentwicklungen nach Pflegeleistungen führen zu steigenden Kosten, die bei der Erbringung der Pflegeleistungen anfallen. In Modellrechnungen wurde ein Kostenanstieg von ca. 20 % gegenüber dem Referenzzustand „heute“ geschätzt. Gelingt es, einen Teil der zusätzlichen Nachfrage von der stationären Pflege in die ambulante und häusliche Pflege umzuleiten, können die Kostensteigerungen gebremst werden. In einer Variante, der die Annahme einer konstanten Nachfrage nach Heimplätzen bis 2020 zugrunde liegt, kann eine Verminderung der Kostensteigerung um 6%-Punkte aufgezeigt werden. Weiter wurde deutlich, dass in strukturschwachen Regionen vermutlich die Kreis am stärksten von den Kostenwirkungen sich anbahnender demographischer und sozioökonomischer Entwicklungen betroffen sein werden, denn neben dem allgemeinen Kostenanstieg wird eine deutliche Zunahme von Pflegebedürftigen erwartet, die auf Hilfe der Sozialhilfeträger angewiesen sind. So können unter den getroffenen Annahmen die Kosten, welche Kreis und Land zu tragen haben um bis über 70% ansteigen. Mit der simulierten Nachfrageverschiebung von stationär zu ambulant kann dieser Anstieg um ¼ gebremst werden.

Für die vor diesem Hintergrund erfolgte Diskussion um Lösungsansätze in diesem Handlungsfeld war die Einbindung von Pflege-Akteuren besonders wichtig. Dies erfolgte in Dithmarschen-Steinburg über eine breite Beteiligung in der Arbeitsgruppe, in der Mecklenburgischen Seenplatte über einen sehr groß angelegten thematischen Workshop.

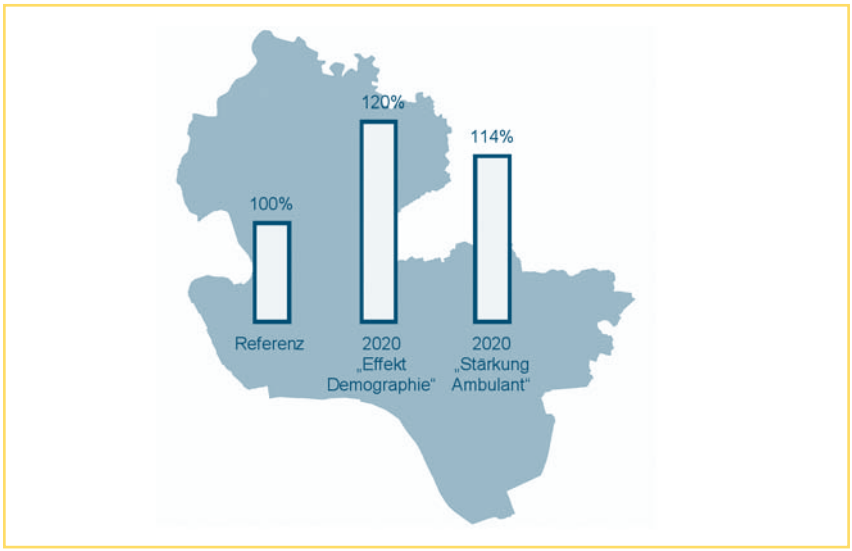

Abb. 8: Kostenentwicklung möglicher Zukunftsbilder der Pflegelandschaft am Beispiel der Modellregion Dithmarschen Steinburg (eigene Modellrechnung)

Nach den vorläufigen Ergebnissen gelten als wesentliche Eckpunkte einer Anpassungsstrategie: 1. Information und Beratung, 2. Aufbau eines Pflegenetzwerkes, 3. Förderung des Ehrenamtes.

Exemplarisch werden hier Auszüge des Entwurfs der Zielvereinbarung für Dithmarschen/Steinburg wiedergegeben. Die Empfehlung zu regionalen Entwicklungszielen und Grundsätzen wird dabei verbunden mit der dringenden Bitte an die zuständigen Bundes- und Landesressorts, die angestrebten, kooperativen und flexiblen Lösungsansätze insbesondere in folgenden Punkten zu unterstützen:

- Ohne Umsteuerung im Bereich Pflege kommen auf Land und Kreise erhebliche Mehrkosten zu. Deshalb ist es unverzichtbar, dass das Land den (Mehr-) Aufwand für die im gemeinsamen Interesse liegende Umsteuerung solidarisch ausgleicht.
- Es muss mit höchster Priorität eine Regelung gefunden werden, die verhindert, dass die Wahl zwischen stationärer oder ambulanter Pflege in erster Linie unter dem Aspekt unterschiedlicher Kostenträgerschaft und weniger orientiert am Wohl der betroffenen Menschen sowie den öffentlichen Gesamtkosten erfolgt.

Ziele und Grundsätze

- In der Region soll eine Pflegelandschaft aufgebaut werden, die die häusliche Versorgung pflegebedürftiger Menschen stabilisiert und stärkt, ambulante Pflege erleichtert, den Bedarf an stationärer Pflege vermindern hilft und so zugleich die Lebensqualität pflegebedürftiger Menschen verbessert und Ausgabensteigerungen der öffentlichen Hand begrenzt.
- Zur Ausbildung einer solchen Pflegelandschaft soll unter Federführung der Kreise ein Netzwerk aller betroffenen Akteure unter Einbeziehung der Kostenträger initiiert werden.
- Damit eng verbunden soll eine trägerunabhängige Pflegeberatung aufgebaut werden, die eine qualifizierte und unabhängige Information und Beratung für Pflegebedürftige und deren Angehörige gewährleistet.
- Als wichtige Säule der Pflegelandschaft soll das Ehrenamt gefördert und eingebunden werden. Insbesondere sollen darüber niedrigschwellige Hilfsmöglichkeiten ohne kommerziellen Hintergrund zur Unterstützung der Alltagsbewältigung geschaffen werden. Parallel soll geprüft werden, ob und in welcher Form ein Gemeindeschwester-Modell übertragbar ist und positive Effekte verspricht.
- Der Aufbau der Pflegelandschaft soll flankiert werden durch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Zukunftskonferenz „Pflege“) mit folgenden Zielen:
  - Sensibilisierung für die Handlungserfordernisse im Bereich Pflege
  - Vorstellung der Modellrechnungen/MORO-Anpassungsszenarien
  - Konkretisierung weiterer Handlungsschritte / Netzwerkbildung
  - Zur Umsetzung der Maßnahmen soll eine kreisübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet werden.

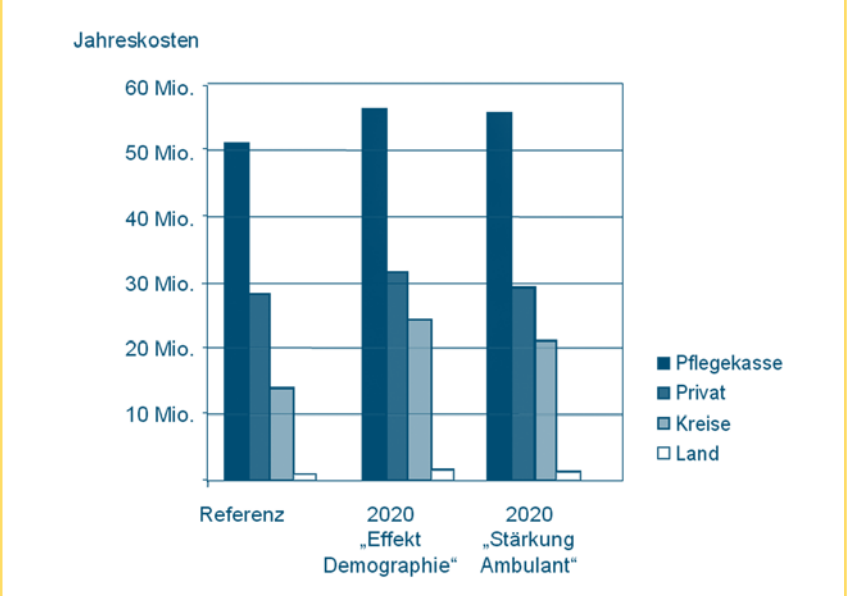

Abb. 9 Kostenschätzung für denkbare Zukunftsbilder der Pflegelandschaft am Beispiel der Modellregion Dithmarschen Steinburg, differenziert nach Kostenträgern (eigene Modellrechnung)

Handlungsfeld Kinder-betreuung

Ansprechpartner für das Handlungsfeld
Georg Schiller
Tel.: 0351-4679248
g.schiller@ioer.de

Handlungsfeld „Kindertagesbetreuung" – Zwischen Einsparpotenzial und Zukunftssicherung

Das Handlungsfeld „Kindertagesbetreuung" umfasst die Bereiche Krippe, Kindergarten und Hort. In Krippen werden Kinder in den ersten drei Lebensjahren betreut, in Kindergärten Kinder vom 4. Lebensjahr bis zum Schuleintritt, im Hort Grundschulkinder (Mecklenburg Vorpommern) bzw. Schulkinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr (Schleswig Holstein).

Bandbreite regionaler Ausgangslage

Erwachsen aus sehr unterschiedlichen Traditionen unterscheidet sich die Versorgungssituation der beiden Modellregionen, in denen Kindertagesbetreuung thematisiert wird, grundlegend. In Dithmarschen / Steinburg konzentriert sich das Angebot derzeit nahezu vollständig auf den Bereich Kindergarten. 81 von 100 Kindern besuchen dort einen Kindergarten. Nur 2 von Hundert Kinder unter 3 Jahren gehen in eine Krippe, weniger als 1 Kind von 100 in einen Hort. In der Mecklenburgischen Seenplatte besuchen 92 Kinder einen Kindergarten, 28 eine Krippe und 47 einen Hort, jeweils bezogen auf 100 Kinder der betroffenen Altersgruppe. In der Stadt Neubrandenburg kommt auf nahezu dreiviertel aller Grundschulkinder ein Hortplatz.

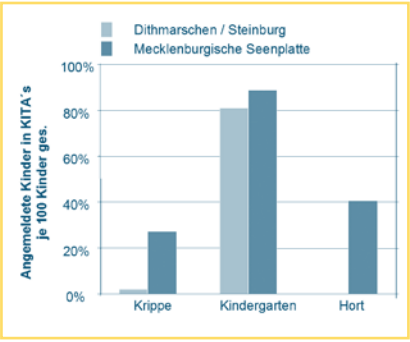

Abb. 10: Besuchsquoten „heute" in Kindertageseinrichtungen der Modellregionen

Wie viele Plätze zukünftig benötigt werden, hängt wesentlich von zwei Faktoren ab: der Entwicklung der Kinderzahlen insgesamt sowie der Entwicklung des Nachfrageverhaltens der zukünftig vorhanden Kinder.
Beide Regionen verlieren bis 2020 Kinder. Während die Rückgänge in Dithmarschen / Steinburg verglichen mit der zweiten Region zumindest bei Kindern vor Schuleintritt aber eher „moderat" sind, nimmt die Schrumpfungsdynamik in der Seenplatte zum Teil dramatische Ausmaße an (Tabelle).

Region	Bereich	Anzahl der Kinder in den relevanten Altersgruppen		Veränderung bis 2020 (%)
		2006	2020	
Dithmarschen /Steinburg	Krippe	6.925	6.550	-5
	Kindergarten	9.244	7.625	-18
	Hort	23.786	16.696	-30
Mecklenburgische Seenplatte	Krippe	6.810	3.841	-44
	Kindergarten	8.095	5.614	-31
	Hort	7.803	6.683	-14

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den für Kindertagesbetreuung relevanten Altersgruppen

Die Akteure aus Dithmarschen Steinburg gehen im Bereich „Kindergarten" von einem stabilen Anmeldeverhalten bis 2020 aus. Bei der Nachfrage nach Krippenplätzen werden dagegen Zuwachsraten erwartet. In der Mecklenburgischen Seenplatte ist trotz vergleichsweise hoher Quoten ein deutlicher Anstieg des Bedarfs insbesondere in den Bereichen Hort und Krippenbetreuung zu beobachten. Die Akteure gehen von einem weiteren Anhalten dieses Trends aus. Dieser Effekt überlagert den aktuellen demographischen Trend und führt zu einer deutlichen Abschwächung des Nachfragerückgangs.

Quoten, Gruppengrößen und Flexibilität als Stellschrauben der Qualitätsverbesserung und als Kostenfaktor

Ausgehend von den skizzierten Ausgangslagen wurden in den Modellregionen Zukunftsvarianten diskutiert, begleitet durch Modellbetrachtungen. Dabei wurde nach Wegen gesucht, Wirkungen unterschiedlicher Dimensionen alternativer Angebotsstrukturen integrativ zusammenzuführen. Als zentrale Indikatoren wurde die Kosteneffizienz des Angebotes (spezifische Betreuungskosten je Platz) der Erreichbarkeit der Einrichtungen als eine auf regionalplanerischer Ebene wesentliche Größe zur Beschreibung der Qualität der Angebotsstruktur gegenübergestellt. Weitere qualitative Aspekte wie die Gewährleistung einer adäquaten Struktur zur Förderung der Kinder im Vorschulalter wurden durch Vorgabe entsprechender Mindestbetreuerschlüssel pauschal berücksichtigt.
Nachfragerückgang in bestehenden Strukturen führt zunächst zu einer Verminderung der Gruppenauslastung- bzw. der Gruppengrößen und damit zu höheren

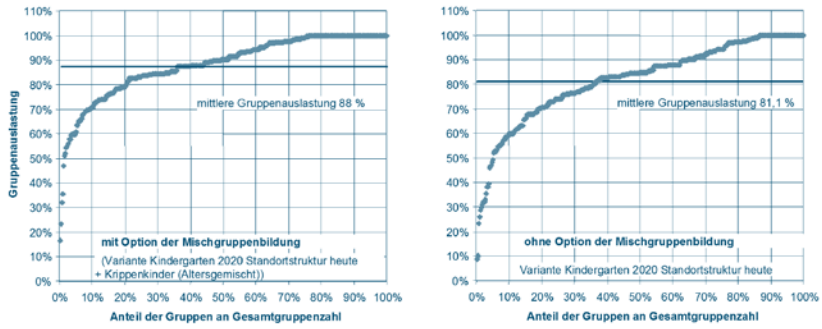

Abb. 12: Gruppenauslastung in Gruppen mit Kindergartenkindern – Modellrechnung für Dithmarschen /Steinburg Variante 2020/ Angebotsstruktur heute; mit (bei Quote Krippe von 10%) und ohne Option Mischgruppenbildung

Betreuungskosten. Dem kann entgegengewirkt werden, indem Gruppen mit sehr geringen Auslastungen geschlossen und die Kinder in umliegende Einrichtungen mit freien Kapazitäten umgeleitet werden. Dadurch werden die verbleibenden Gruppen größer, gleichzeitig werden die Wege für die Kinder länger. Abbildung 11 macht dies am Beispiel eines simulierten Anpassungspfades für den Bereich Kindergarten in Dithmarschen Steinburg deutlich. Durch die Überlagerung der beiden Dimensionen Betreuungsaufwand und Erreichbarkeit wird ein Korridor aufgezeigt, innerhalb dessen die Ziele Kostenstabilisierung bei akzeptabler Erreichbarkeit in Übereinstimmung gebracht werden können.

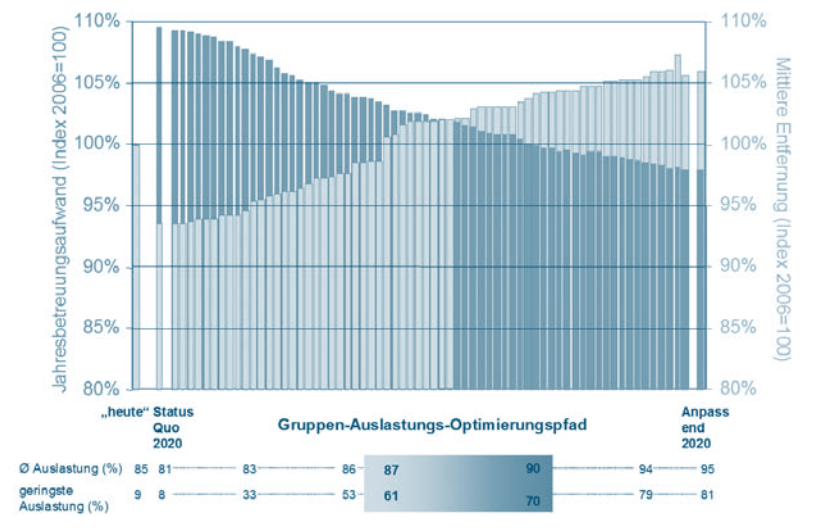

Abb. 11: Überlagerung der Wirkung von Anpassungsprozessen auf Kosteneffizienz und Erreichbarkeit

Eine flexiblere Handhabung der Gruppenzusammensetzung kann helfen, beispielsweise durch die Bildung von Mischgruppen die Auslastung in kleineren Einrichtungen mit geringer Nachfrage in einzelnen Bereichen zu erhöhen und somit periphere Standorte zu halten. So erhöht sich die mittlere Auslastung in den Gruppen deutlich wenn von der Option Mischgruppe Gebrauch gemacht wird (Abbildung 12). Unterstellt wird dass Mischgruppen gebildet werden, wenn jeweils eine Kindergarten- und eine Krippengruppe zu einer altersgemischten Gruppe zusammengelegt werden können. Dies führt gleichzeitig zu einer Kostenreduktion. Vor allem auch der Anteil an Einrichtungen mit sehr geringen Auslastungen wird dadurch reduziert. Diese sind vor allem in dünn besiedelten Gebieten anzutreffen, wo Kinder nicht ohne weiteres auf andere Einrichtungen verlagert werden können, ohne dass sich die Wege empfindlich erhöhen.

Unstrittig ist dass mit dem demographischen Wandel erhebliche Herausforderungen auf die Regionen auch in der Bereitstellung eines zukunftsgerechten Kindertagesbereuungsangebotes zukommen. Es eröffnen sich aber auch neue Chancen, die Entwicklung zur Verbesserung des bestehenden Systems zu nutzen, ohne dass dabei zusätzliche Kosten entstehen. In der Variante „Ausbau", die für die Mecklenburgische Seenplatte gerechnet wurde, wurden gegenüber heute deutlich höhere Quoten vor allem in den Bereichen Hort und Krippe unterstellt (Krippe 40%, Hort im Mittel über 60%). Dennoch verringern sich die Kosten für zu leistende Betreuerstunden um 15%, da trotz höherer Quoten aufgrund starker Bevölkerungsverluste weniger Kinder insgesamt Plätze nachfragen. Gleichzeitig können die spezifischen Betreuungskosten/Kind verringert werden. Durch die höheren Quoten wird der Rückgang der Auslastungen in den Einrichtungen gebremst werden. Die Überlagerung von Veränderungsdynamik der Bevölkerung und Nachfrage führt zudem dazu, dass anteilig mehr Hortkinder und weniger Krippenkinder insgesamt betreut werden. was zweitens wesentlich zur Verringerung spezifischer Kosten beiträgt.

Weitere Kosteneinsparungen sind möglich, wenn Kinder in gering ausgelasteten Einrichtungen in benachbarte Einrichtungen verlagert werden. Hier sind aber stets Einzelabwägungen erforderlich. Bei Realisierung von Kosteneinsparungen von 1% verschlechtert sich die Erreichbarkeit im Mittel um ca. 1% - Punkt. Die weiten Wege, die Kinder in weniger gut erschlossenen Gebieten zurücklegen müssen, reagieren deutlich sensibler. Hier wurde ein Verhältnis von ca. 1:3 berechnet, was soviel heißt: 1%-Punkt Kosteneinsparung hat 3%-Punkte längere Wege zur Folge.

Aus den Erkenntnissen der Modellrechnungen und Diskussionen in den Arbeitsgruppen werden derzeit Zielvereinbarungen formuliert, die deutlich konkreter sind, als dies auf regionalplanerischer Ebene bislang üblich war.

Der Regionale Dialog

Ansprechpartner der Modellregion Dithmarschen / Steinburg
MORO-Koordinator der Kreise Dithmarschen und Steinburg

Bettina Kaeppeler
Kreis Dithmarschen
Tel.: 0481-971464
Fax: 0481-971586
Bettina.Kaeppeler@dithmarschen.de

Astrid Geruhn
Fachdienst Regionalentwicklung
Kreis Dithmarschen
Tel.: 0481-971464
Fax: 0481-971421
Astrid.Geruhn@dithmarschen.de

Keno Frank
Kreis Steinburg
Tel.: 04821-69499
Fax: 04821-69476
Frank@steinburg.de

Dörthe Halves, Kreisbauamt Steinburg
Kreis Steinburg
Tel.: 04821-69499
Fax: 04821-69206
Halves@steinburg.de

Leitgedanke

Der Leitgedanke der Organisation des regionalen Dialoges war es, unter Nutzung der besonderen Rahmenbedingungen und Unterstützungsangebote eines Modellvorhabens die Möglichkeiten auszuloten, wie für komplexe Zukunftsaufgaben ein informeller regionaler Selbststeuerungsprozess funktionieren kann, der letztlich in verbindliche, politisch legitimierte Vereinbarungen münden soll. Die wesentlichen Elemente eines solchen Prozesses, Information und Transparenz, sektorenübergreifende Betrachtung, Gleichberechtigung und Konsensprinzip, frühzeitige Beteiligung der Betroffenen (gerade auch private Akteure) und der Politik sind in der Diskussion um informelle Kooperationsformen und Regional Governance Systeme eingehend behandelt . Ein belastbares Modell mit der Kompetenz zu verbindlichen Ergebnissen bei Themen mit hohem Konfliktpotenzial und Kostenrelevanz ist jedoch bisher nicht verfügbar.

Auch in den beiden Modellregionen zeigt die Organisation und der Ablauf des Dialogprozesses deutliche – auch qualitative – Unterschiede.

Dithmarschen / Steinburg

In Dithmarschen / Steinburg wurde konsequent eine eigene kreisgrenzenübergreifende Organisationsstruktur für das MORO mit folgenden Bausteinen aufgebaut:

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

Der regionale Dialog hat sich hier überaus dynamisch entwickelt: Die beiden (sich bisher eher „verhalten“ begegnenden) Kreise haben – auch persönlich – ein hervorragendes Kooperationsklima entwickelt, das darin zum Ausdruck kommt, dass in der abschließenden Zielvereinbarung die Fortsetzung und Intensivierung der Kooperation einschließlich Weiterführung der Arbeitsgruppenarbeit festgeschrieben werden soll. Die Arbeitsgruppen haben – befruchtet durch die unmittelbar einfließende Betroffenensicht – sehr zielorientiert gearbeitet, z.B. in Unterarbeitsgruppen für die Diskussion mit der Begleitforschung eigene Qualitätskriterien für die schulische Bildung oder Eckwerte eines Pflegenetzwerkes erarbeitet. Maßgebliche Impulse für eine integrierte Behandlung von Schul- und Nahverkehrsentwicklungsplanung resultierten aus mehreren gemeinsamen Sitzungen der Arbeitsgruppen ÖPNV und schulische Bildung – auch diese Abstimmung war ein Novum in der Region. Auch die unmittelbare Beteiligung der Politik hat sich in besonderem Maße bewährt: Die Politik wurde zum Motor der regionalen Selbststeuerung, die aktiv agierend ihre Verwaltung in die Handlungspflicht nimmt. Flankierend zu der laufenden Gremienarbeit erfolgte regelmäßig eine Rückkopplung in die Region über thematische Regionalkonferenzen.
Hier hat sich eine starke Selbststeuerungsdynamik entwickelt, die sich auch darin ausdrückt, dass die Region jeweils mit einer sehr großen und hochrangigen (auch politischen) Delegation an den gemeinsamen Workshops der Modellregionen teilnahm. Bei diesem ausgeprägten Eigenengagement betonen die regionalen Akteure dennoch immer wieder die Bedeutung der externen Moderation und des wissenschaftlichen Inputs für ihre Arbeit.

Ansprechpartner der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte
Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte

Gerhard Lüdtke, Christoph Kaufmann
Tel.: 0395-777 551 103
gerhard.luedtke@afrlms.mv-regierung.de
christoph.kaufmann@afrmls.mv-regierung.de

www.region-mecklenburgische-seenplatte.de

Mecklenburgische Seenplatte

In der Mecklenburgischen Seenplatte konnte die Prozesssteuerung auf den vorhandenen Strukturen des Regionalen Planungsverbandes und des Amtes für Raumordnung aufsetzen. Im Prinzip agieren auch hier unter Geschäftsführung und Federführung des Amtes für Raumordnung eine Lenkungsgruppe und thematische Arbeitsgruppen, die im Wesentlichen mit Verwaltungsmitarbeitern der Kreise und der Stadt Neubrandenburg besetzt wurden. Die politische Ebene war über die bestehende Organisationsstruktur des Regionalen Planungsverbandes, dessen Vorstand aus den politischen Vertretern der Stadt Neubrandenburg sowie der Landkreise besteht, formal beteiligt. Im Vergleich zur Modellregion Dithmarschen / Steinburg war der Anteil der Verwaltungsmitarbeiter in den Arbeitsgruppen jedoch deutlich höher. Hintergrund war zum einen die Schwierigkeit, geeignete Akteure aus Politik und Einrichtungen zu identifizieren. Zum anderen bestand eine deutliche Skepsis seitens der Verwaltung, die Politik oder die Akteure (z.B. Schulleiter, Verbände oder sonstige Vertreter sozialer Einrichtungen) zu befassen, solange nicht „fertige" Empfehlungen mit belastbaren Kostenrechnungen verfügbar sind. Eine breitere Beteiligung der Betroffenen wurde daher auf zwei größere Workshops zu den Themenfeldern „schulische Bildung" und „Pflege" begrenzt. Einem Modell des relativ breit angelegten Engagements in den Kreisen Dithmarschen und Steinburg steht mit der Mecklenburgischen Seenplatte somit ein Modell der eher auf einen engeren Verwaltungskreis begrenzten MORO-Beteiligung gegenüber. Dabei ist zu betonen, dass innerhalb dieses Kreises ein sehr großes und zielorientiertes Engagement über den gesamten Projektzeitraum zu finden war.

Vergleichende Zusammenfassung

Ein Vergleich dieser beiden unterschiedlichen Prozesserfahrungen ist aus zweierlei Hinsicht interessant. So ist auf der einen Seite festzustellen, dass das Modell in der Mecklenburgischen Seenplatte deutlich schneller handlungsfähig war, da es auf bestehende Organisationsstrukturen der Regionalplanung aufbauen konnte. Demgegenüber hatten die beiden Kreise Dithmarschen und Steinburg, die keinen gemeinsamen organisatorischen Überbau besaßen, eine deutlich längere organisationsstrukturelle Vorlaufzeit. Nach Abschluss dieses Vorlaufes zeigte sich aber, dass die Struktur in Dithmarschen / Steinburg einfacher in der Lage war, die betreffenden Fachplanungen zu beteiligen, da sich diese in den meisten Fällen „im selben Haus" (d.h. der jeweiligen Kreisverwaltung) befanden. Über deren Einbindung konnten zudem weitere Akteure (z.B. Schulträger oder ÖPNV-Unternehmen) sehr viel leichter für eine kontinuierliche Mitarbeit gewonnen werden. Demgegenüber tat sich die Regionalplanung in der Mecklenburgischen Seenplatte deutlich schwerer, die Fachplanungen sowie insbesondere weitere Akteure für den Prozess zu gewinnen. Hintergrund ist hierbei – nach Einschätzung der Begleitforschung – vor allem die organisatorische Trennung der Regionalplanung (Regionaler Planungsverband bzw. Amt für Raumordnung) und der Fachplanungen, die bei den Kreisen und der kreisfreien Stadt Neubrandenburg angesiedelt sind. Das damit verknüpfte Rollenverhalten erklärt auch das bereits erwähnte Bestreben, zunächst im kleineren Kreis Ergebnisse zu produzieren, mit denen die anderen Akteure und die Politik dann „gewonnen" werden sollen.

Workshop in Brandenburg an der Havel

Ansprechpartner der Modellregion Havelland-Fläming
Regionale Planungsstelle Havelland-Fläming

Harald Knauer
Tel.: 03328-3354
Fax: 03328-335420
info@havelland-flaeming.de

www.havelland-flaeming.de

Der dritte gemeinsame Workshop der Modellregionen am 05. und 06. Juni 2007 in der Domaula von Brandenburg an der Havel verfolgte vor allem drei Ziele:

1. Eine umfassende Querschnittsauswertung der Begleitforschung sollte den drei Modellregionen und BMVBS/ BBR vergleichend die Arbeit und die zu erwartenden Ergebnisse des MORO präsentieren.

2. Die Akteure der beiden Modellregionen Dithmarschen / Steinburg und Mecklenburgische Seenplatte sollten drei Monate vor Ende ihrer offiziellen Projektlaufzeit Gelegenheit haben,

- in intensivem Austausch ihre (bisher) erzielten Arbeitsergebnisse zu verifizieren und bei Bedarf letzte Feinjustierungen vornehmen zu können sowie
- über mögliche Inhalte und Verfahrensweisen einer regionalen Zielvereinbarung weitere Klarheit zu gewinnen.

3. Der erst später „gestarteten" Modellregion Havelland-Fläming (Gastgeber des Workshops) und ihren Akteuren sollte die Chance eröffnet werden, durch den Erfahrungsaustausch noch schneller und effizienter in die inhaltliche Arbeit einzutreten.

Der Ablauf des Workshops war so gegliedert, dass am ersten Tag nach der Präsentation der Querschnittsauswertung der Begleitforschung zu allen Handlungsfeldern (und einer hochinteressanten Darstellung der Bedingungen in der Modellregion Havelland-Fläming und der Standortstadt Brandenburg des Workshops) nochmals in drei Arbeitsgruppen eine sehr grundsätzliche Diskussion zu den regionalen Handlungserfordernissen und Handlungsbedarfen eröffnet und von den Akteuren intensiv wahrgenommen wurde.

Dabei zeigte sich erneut, dass der überregionale Erfahrungsaustausch immer wieder neue Perspektiven eröffnet Beispiele:

- Im Handlungsfeld Pflegelandschaft wurde die Frage aufgeworfen, ob in der Bauleitplanung Kriterien für die Genehmigung von Senioreneinrichtungen (z.B. Zentralität, ÖPNV-Anschluss) vorgegeben werden sollten Die Arbeitsgruppe hat dies überwiegend bejaht und sich für eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen. Weitere zentrale Diskussionspunkte waren die Gewährleistung einer (träger-) unabhängigen Beratung und die Sensibilisierung der Kommunalpolitik.
- Im Rahmen des inhaltlichen Austausches in der AG Schulische Bildung und ÖPNV wurden u.a. folgender Aspekte berührt: Die Ergebnisse der Kostenrechnung für das Themenfeld „Schule" für die Mecklenburgische Seenplatte wurden von den beiden anderen Regionen mit großem Interesse aufgenommen. Danach führt die weitere Schließung von Schulstandorten in der Mecklenburgischen Seenplatte kaum noch zu Kosteneinsparungen für die öffentliche Hand, da die Einsparungen bei Gebäuden und Gehältern durch Mehrkosten in

der Schülerbeförderung aufgezehrt werden.Das Kooperationsmodell aus der Region Dithmarschen-Steinburg, nach dem sich mehrere Schulen zu einer Organisationseinheit mit mehreren Standorten zusammenfügen, um auf diese Weise Overheadkosten einzusparen, stieß bei den Regionen Havelland-Fläming und Mecklenburgische Seenplatte auf großes Interesse. Dabei wurde allerdings auch auf z.T. restriktive Vorgaben der jeweiligen Länder verwiesen.

Der zweite Tag des Workshops konzentrierte sich voll auf die Problematik der Implementierung der Arbeitsergebnisse in verbindliche regionalplanerische Festsetzungen / Zielvereinbarungen und deren Inhalte und Schärfe. Auch hier ergaben die Diskussionen nochmals deutliche Pointierungen. Beispiele:

- Im Handlungsfeld Pflege kam die Diskussion zu dem Fazit, dass ein Ziel sein muss, dass die politischen Gremien der Kreise bei der Gestaltung einer Pflegelandschaft den „Zylinder“ aufsetzen müssen und dass beim Aufbau eines Pflegenetzwerkes von Anfang an die Kostenträger eingebunden werden müssen. (Dies ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil die unterschiedliche Kostenträgerschaft vielfach die Entscheidung zwischen ambulanter und stationärer Pflege dominiert.)
- In der AG Schulische Bildung und ÖPNV wurden u.a. folgende Empfehlungen formuliert: 1. Vorschlag der Gliederung der regionalen Zielvereinbarungen in eine „Umbrella“-Vereinbarung „MORO“ auf Ebene der Kreise oder der regionalen Entscheidungsgremien, an die dann fachspezifische Zielvereinbarungen (z.B. der Fachämter oder der Zweckverbände) angehängt werden können. 2. Empfehlung, im Rahmen der Zielvereinbarungen eher mit Positivzielen („Erhalt der folgenden Standort als Grundnetz“) oder mit Prüfkriterien („Im Falle von alternativen Standortoptionen sollen die Standorte erhalten bleiben, die folgende Kriterien erfüllen“) zu arbeiten als mit Negativliste („Folgende Standorte sind gefährdet“). 3.Empfehlung, im Rahmen der Zielvereinbarungen Mechanismen festzulegen, wer in Schließungs- bzw. Erhaltungsentscheidungen über (Schul-) Standorte mit einzubeziehen ist. Auf diese Weise könnten die Regionen sich selber zwingen, wesentliche Aspekte des MORO-Prozesses auch nach Projektabschluss fortzuführen.

Die dargestellten formellen Wege zur Implementierung unterschieden sich entsprechend der unterschiedlichen Struktur der Modellregionen (vgl. hier Seite 4). Eindeutig war aber die Aussage, dass die Arbeitsergebnisse in verbindliche Festsetzungen überführt werden. Wenn dies realisiert wird, hat das MORO seine Ziele erreicht und die Aussage des stellvertretenden Landrates des Kreises Steinburg bestätigt: „Das war eine der sinnvollsten Aufgaben, an denen ich in meiner bisherigen kommunalpolitischen Laufbahn mitgewirkte habe.“

Eine besondere Chance, dass dies gelingt, resultiert - aus der Not wird eine Tugend – aus dem späten Projekteintritt der Modellregion Havelland-Fläming. Darüber wird es nicht nur ermöglicht, bisherige Erkenntnisse weiter zu vertiefen, sondern auch den wertvollen überregionalen Erfahrungsaustausch fortzusetzen.

Begleitforschung
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Klaus Einig
Referat I1 – Raumentwicklung
Tel.: +49 (0) 228-99401-2303
Fax: +49 (0) 228-99401-2356
klaus.einig@bbr.bund.de
www.bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Forschungsassistenz
Gertz Gutsche Rümenapp
Stadtentwicklung und Mobilität

Dr. Jens-Martin Gutsche
Dr. Jens Rümenapp
Harburger Rathausstraße 33
21073 Hamburg
Tel.: (040) 460-63430
gutsche@ggr-planung.de

Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung (IÖR)

Georg Schiller
Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: (0351) 4679-221
g.schiller@ioer.de

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation
und Prozessmanagement GmbH

Katrin Fahrenkrug
Dr. Michael Melzer
Erlenweg 3
22880 Wedel
Tel.: (04103) 16041
institut@raum-energie.de

Herausgeber, Herstellung, Selbstverlag und Vertrieb
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

Schriftleitung
Prof. Dr. Wendelin Strubelt
Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Dr. Robert Kaltenbrunner

Bearbeitung
BBR: Klaus Einig
Raum & Energie: Dr. Michael Melzer

Bildnachweis
Abbildungen aus den Modellregionen und durch die Begleitforschung, Seiten 5/7 BBR

Druck
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung

Zitierweise
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (Hrsg.):
MORO-Informationen „Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“,
Nr. 2/2-08/2007

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Es wird um Zusendung von zwei Belegexemplaren gebeten.

Alle Rechte vorbehalten.
© BBR Bonn 2007

ISSN 1614 – 8908

Weitere Informationen
www.bbr.bund.de