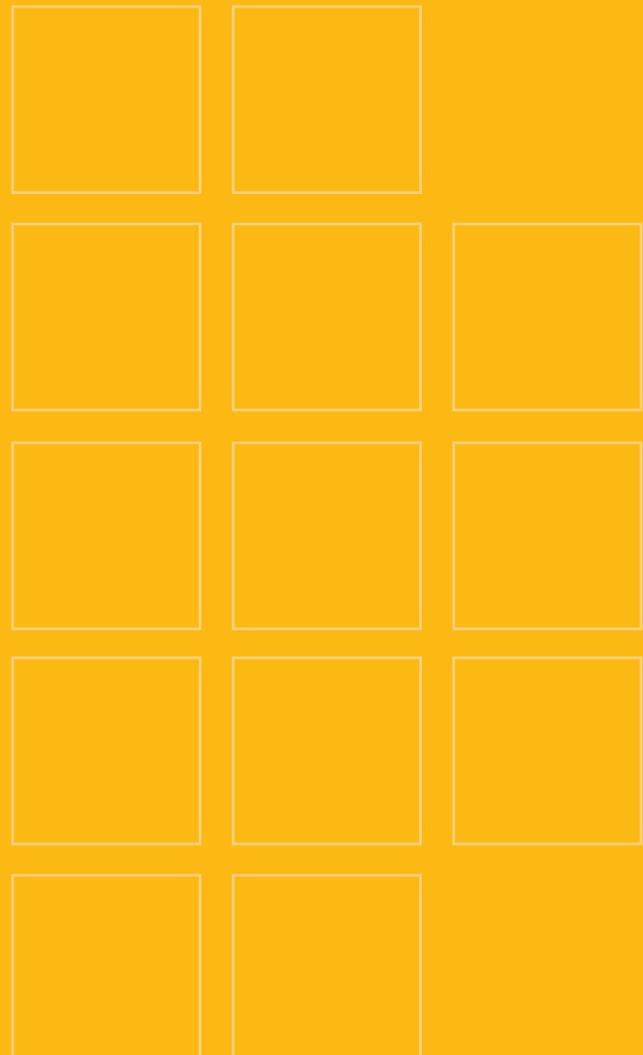


Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

MORO-Informationen 4/1

Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungs- strategien

Ein MORO-Forschungsfeld



Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Ein Modellvorhaben zur regionalen Daseinsvorsorgeplanung

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,**

die Öffentlichkeit reagiert sehr sensibel, wenn eine Verschlechterung des Versorgungsniveaus oder die Verteuerung von Leistungen der Daseinsvorsorge drohen.

Als Daseinsvorsorge werden Dienstleistungen definiert, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung zählt ebenso zur Daseinsvorsorge wie die Grundversorgung mit Kulturangeboten, Gesundheitsdiensten, Kinderbetreuung, Schulausbildung oder Altenpflege.

Im aktuellen Diskurs über die Entwicklung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands spielt die Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in der Fläche eine immer wichtigere Rolle. Verantwortlich ist vor allem der demografische Wandel. In vielen Regionen hat bereits ein genereller Rückgang der Bevölkerung eingesetzt, in anderen Räumen wird der Übergang auf einen Schrumpfungskurs mittel- bis langfristig erwartet.

Mit dem Rückgang der Bevölkerung ist zum einen die Verringerung zentraler Nachfragergruppen von Leistungen der Daseinsvorsorge verbunden. Beispielsweise ziehen sinkende Schüler- und

Erwerbstätigenzahlen Anpassungsreaktionen auf Seiten der Daseinsvorsorgeanbieter nach sich. In fast allen Daseinsvorsorgebereichen werden sich in Folge sinkender Nachfrage Tragfähigkeitsprobleme einstellen, die der Aufrechterhaltung des heutigen Angebotsniveaus drastische Kostengrenzen setzen. Waren beispielsweise Schulschließungen in den 1990er Jahren in Ostdeutschland schon ein brisantes Thema, so ist nun auch Westdeutschland mit dem Rückbau seiner Schulnetze konfrontiert.

Der demografische Wandel bringt aber auch qualitative Veränderungen der Nachfragerstruktur mit sich. Die Zahl alter Menschen nimmt in allen Teilräumen Deutschlands in den nächsten Jahren erheblich zu, so dass die heute bestehenden Infrastrukturangebote kaum in der Lage sein werden, den Bedarf der nahen Zukunft ausreichend zu decken.

Auf diese unterschiedlichen Entwicklungen der Nachfrage haben die öffentliche und die private Daseinsvorsorge flexibel zu reagieren. Unterausgelastete Einrichtungen müssen an die gesunkene Kapazität der Nachfrage angepasst werden. Zukünftig überlastete Einrichtungen müssen ausgebaut und zusätzliche Angebote geschaffen werden. Diese komplexen Anpassungsprozesse bedürfen der Koordination, sollen zukünftige Versorgungsdefizite der Bevölkerung in der Fläche vermieden

und ein kosteneffizientes Angebot der öffentlichen Daseinsvorsorge realisiert werden. Von diesem Ideal ist die Praxis öffentlicher Daseinsvorsorge aber noch weit entfernt. Eine bereichsübergreifende Planung der Daseinsvorsorge findet nicht statt, die beispielsweise die Entwicklung der Schulstandorte parallel mit der Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs abstimmt.

Eine Alternative bietet die Masterplanung Daseinsvorsorge. In Modellvorhaben der Raumordnung soll dieser integrierte Ansatz regionaler Daseinsvorsorgeplanung systematisch entwickelt und in der Praxis in zwei Modellregionen getestet werden. Das MORO-Info-Heft informiert Sie über die Konzeption des Vorhabens und stellt die beiden Modellregionen vor, in denen die Pilotanwendung der Masterplanung Daseinsvorsorge starten soll.

Ihre



KLAUS EINIG und



MARTIN SPANGENBERG,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR) im BBR

Ausgabe
4/1 02/2009

**04 Hintergrund und Zielsetzung
des Modellvorhabens**

04 Ausgangslage

06 Forschungskonzeption

08 Modellregionen

08 Modellregion Stettiner Haff

10 Modellregion Südharz-Kyffhäuser

12 Methodikbausteine

12 Kleinräumige Bevölkerungsprognose

13 Erreichbarkeitsmodellierung

14 Qualitative Bedarfsanalyse

16 Kooperative Erarbeitung Masterplan
Daseinsvorsorge

18 Handlungsfelder

18 Schulentwicklung und ÖPNV

19 Ärztliche Versorgung

21 Dienstleistungs- und Wohnungs-
angebote für behinderte Senioren

22 Nicht polizeiliche Gefahrenabwehr

23 Kulturelle Bildung

24 Impressum

Hintergrund und Zielsetzung des Modellvorhabens

Ausgangslage

Unter Bedingungen des Bevölkerungsrückgangs ist die Versorgung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in der Fläche keine Selbstverständlichkeit mehr. Der demografische Wandel geht gleichzeitig mit einem Rückgang zentraler Nachfragergruppen von Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. Schüler und Erwerbstätige) sowie dem

Anstieg der Nachfrage nach anderen Angeboten (z. B. in der Altenpflege) einher. In fast allen Daseinsvorsorgebereichen resultieren in Folge veränderter Nachfragestrukturen Tragfähigkeits- oder Überlastungsprobleme, die das heutige Infrastrukturangebot unter drastischen Anpassungsdruck setzen. So geht der Bericht „Demografischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung“ des

Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung beim Deutschen Bundestag (vom 29.03. 2007) davon aus, dass es in Regionen mit stark abnehmender Bevölkerung immer schwieriger und kostspieliger wird, Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im bisherigen Maße bereitzustellen. Auf regionaler Ebene sind zukünftig

- eine bedarfsgerechte öffentliche In-

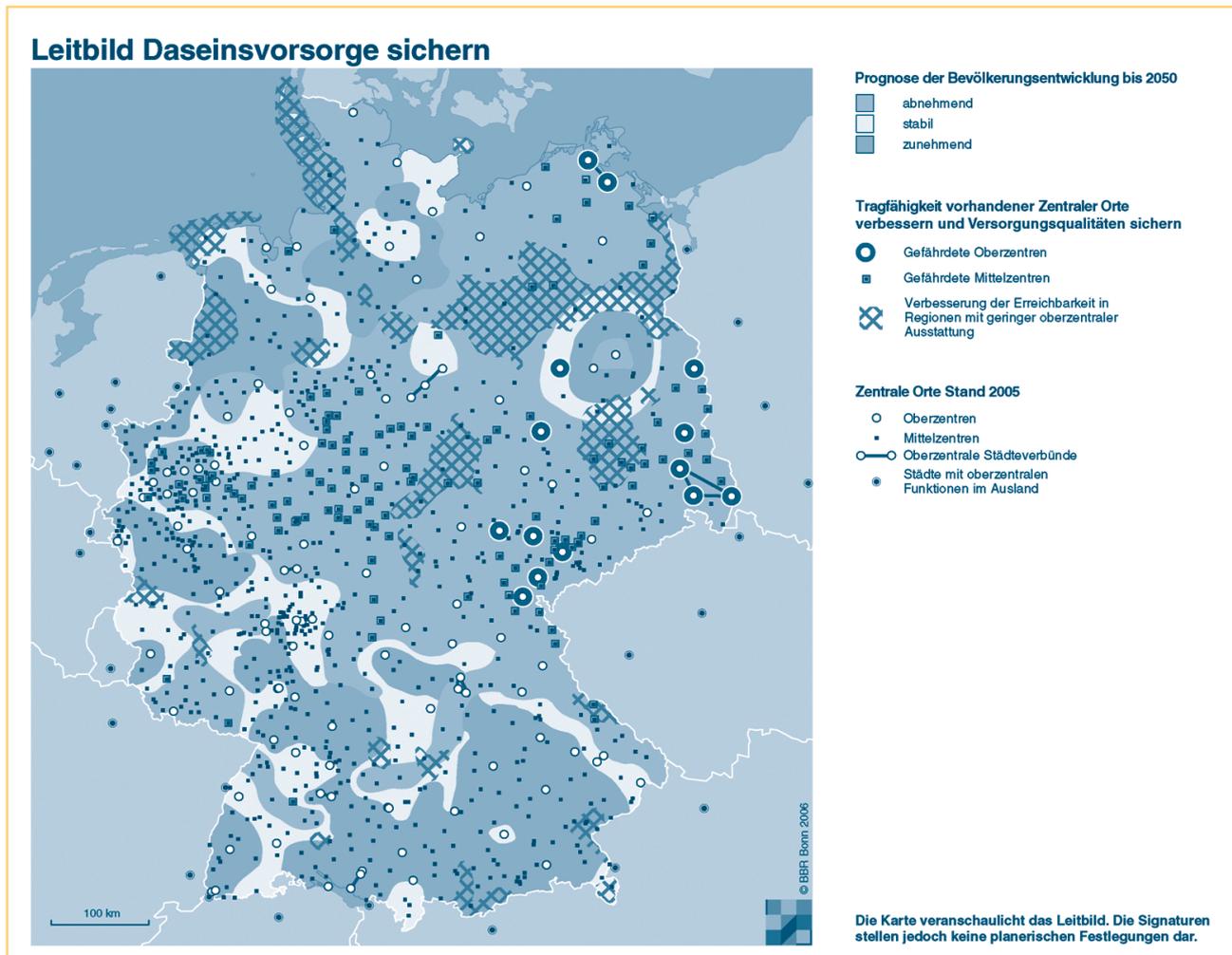


Abb. 1: Leitbild Daseinsvorsorge sichern

Hintergrund und Zielsetzung des Modell- vorhabens

Infrastrukturversorgung – als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – sicherzustellen, fortzuentwickeln und die notwendigen Anpassungen herbeizuführen;

- die Effektivität planerischer Instrumente zu erhöhen und notwendige Kosteneinsparungen verstärkt Rechnung zutragen;
- bei der infrastrukturellen Leistungserstellung verstärkt neue Finanzierungs- und organisatorische Modelle zu berücksichtigen;
- die unterschiedlichen Fachplanungen in Bezug auf den Anpassungsbedarf an den demografischen Wandel verbessert untereinander abzustimmen;
- Mindeststandards der Versorgung im Zusammenhang mit veränderten Einzugsbereichen zu überprüfen und ggf. neu festzulegen;
- die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten – insbesondere für wenig mobile, ältere Bevölkerungsgruppen – zu sichern.

Für Kreisverwaltungen stellen diese Anpassungsnotwendigkeiten an den demografischen Wandel eine politische Herausforderung erster Ordnung dar. Als Bindeglied zwischen staatlich zentraler Aufgabenerfüllung durch Land und Bund und örtlicher Aufgabenerfüllung durch kreisangehörige Gemeinden gleichen die Kreise bestehende Verwaltungs- und Leistungsunterschiede aus und sind selbst direkt für die Bereitstellung zentraler Infrastrukturbereiche verantwortlich (z.B. Gesundheitswesen, soziale Sicherung, Altenpflege, Jugendschutz, Schule und Bildung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr). Im Bereich der Infrastrukturversorgung obliegen den Kreisen übergemeindliche

Aufgaben und Aufgaben mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen.

Im Rahmen des MORO „Masterplan Daseinsvorsorge“ sollen für zwei Modellregionen integrierte Anpassungskonzepte für infrastrukturelle Leistungen erarbeitet werden, die Kreise im Rahmen ihrer überörtlichen Aufgaben sowie der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben koordinieren und selbst bereitstellen.

Das MORO Masterplan Daseinsvorsorge wird in den beiden Modellregionen des Modellvorhabens „Demografischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (auch Modellvorhaben „Region schafft Zukunft“) durchgeführt. Die parallele Bearbeitung des MORO in den Modellregionen Südharz-Kyffhäuser und Stettiner Haff bietet mehrere Vorteile. Durch die Verknüpfung mit dem Modellvorhaben „Region schafft Zukunft“ kann zum einen auf die bewährten und eingespielten Strukturen in den Modellregionen zurückgegriffen werden und zum anderen sind Synergieeffekte mit weiteren Projekten in den Modellregionen, die sich mit Themen der sozialen Daseinsvorsorge oder des ÖPNV beschäftigen, zu erwarten. Beide Modellregionen setzen sich jeweils aus zwei Landkreisen zusammen. Insofern ist ein Mehrwert zu erwarten, als die Kreise ihre jeweiligen Erfahrungen untereinander austauschen können und in bestimmten Infrastrukturbereichen kreisübergreifende Lösungen möglich und nötig sind.

Forschungsfragen

- Welche Mindestanforderungen öffentlicher Daseinsvorsorge sowie

Maßstäbe einer angemessenen Versorgung sollen künftig in den Modellregionen gelten?

- Wie kann die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten insbesondere für ältere, weniger mobile Bevölkerungsgruppen und für Schüler gesichert und weiterentwickelt werden?
- Wie sollte eine Abschätzung der demografischen Folgen für die Auslastung und Kostenentwicklung von Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge auf der Basis von Erreichbarkeitsmodellen für Einrichtungen der Daseinsvorsorge organisiert und durchgeführt werden?
- Welche neuen organisatorischen Zuschnitte und alternativen Angebotsformen (durch Private, in Selbsthilfe) bieten sich – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen – bei der Leistungserstellung der Infrastrukturen künftig an?
- Welche Möglichkeiten haben die Kreisverwaltungen, Infrastrukturträger/Anbieter auf regionaler Ebene, um vernetzte sowie Kompensations- und Kooperationslösungen zu fördern?
- Wie sind integrierte Anpassungskonzepte für soziale und technische Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge auf kooperativem Wege zu erarbeiten?
- Wie kann frühzeitige Akzeptanz bei allen Beteiligten erreicht und gesichert werden, indem verändertes Nutzerverhalten, Qualitätsansprüche und Bedürfnisse kleinräumig differenziert berücksichtigt werden?

Hintergrund und Zielsetzung des Modellvorhabens

Forschungskonzeption

Die Forschungskonzeption ist bestimmt durch die Parallelität eines politischen Lern- und Aushandlungsprozesses in den Modellregionen sowie umfangreichen gutachterlichen Grundlagenarbeiten unter anderem hinsichtlich

- der Erarbeitung kleinräumiger Szenarien der Bevölkerungsentwicklung,

- einer regionsspezifischen Erreichbarkeitsmodellierung für ausgewählte Infrastrukturen,
- der Kostenkalkulation alternativer Anpassungsstrategien und
- der Entwicklung und Bewertung unterschiedlicher qualitativer Anpassungsoptionen.

Ausgangsbasis zur Realisierung dieser Forschungskonzeption sind in der

ersten Projektphase zwischen BBR, Forschungsassistent und Modellregionen abgestimmte verbindliche Arbeitspläne, die auch die zentralen infrastrukturellen Handlungsfelder festlegen.

Die Forschungsassistent teilt sich in stärker analytische Forschungsaufgaben, wahrgenommen durch das Büro Gertz/Gutsche/Rümenapp (im Folgenden Forschungsassistent genannt) und stärker moderierende, beratende Aufgaben,

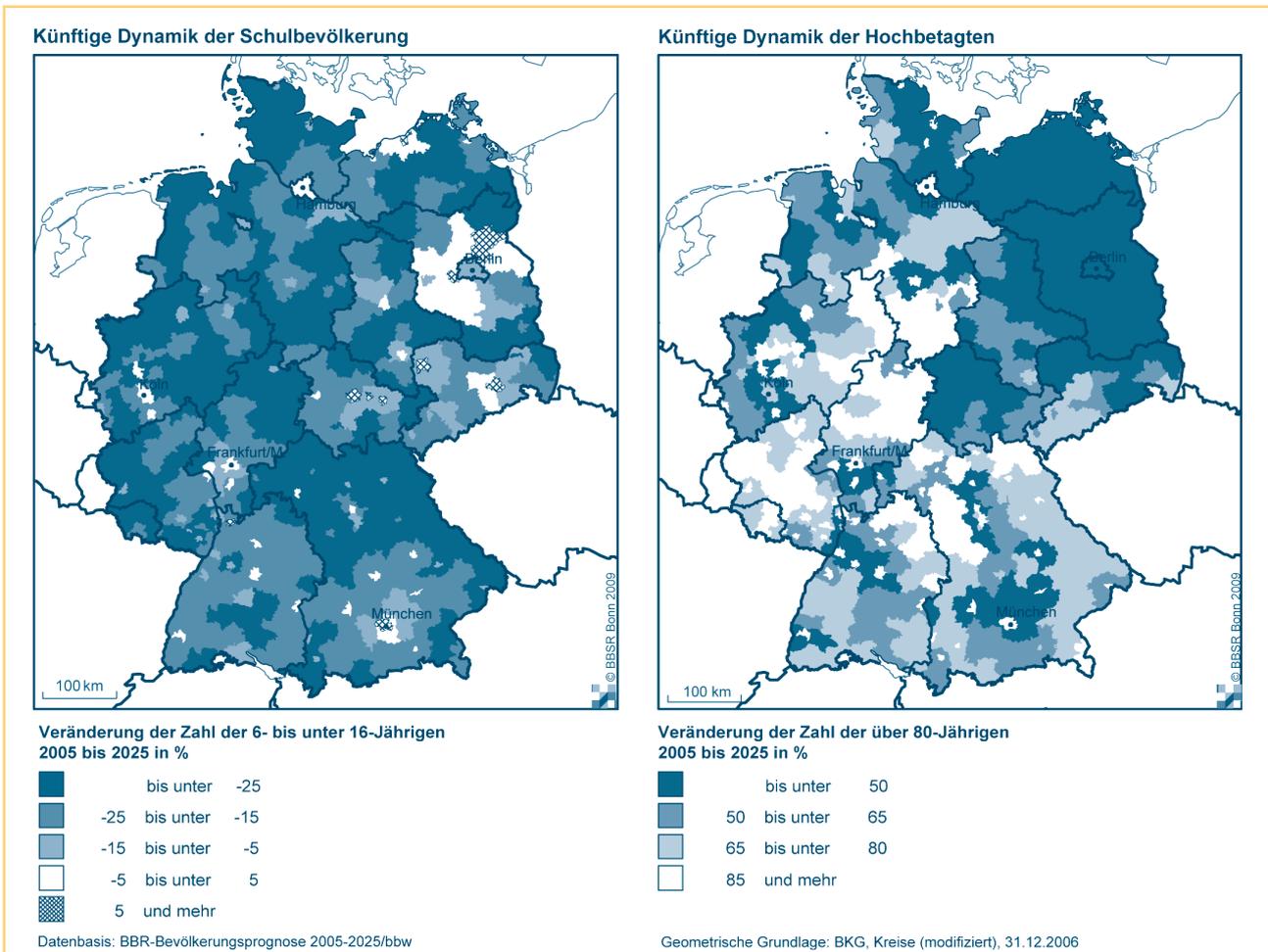


Abb. 2: Dynamik der Alterung

Hintergrund und Zielsetzung des Modell- vorhabens

wahrgenommen durch die Hochschule Neubrandenburg gemeinsam mit dem ZALF Müncheberg und unterstützt durch pro loco (im Folgenden Projektassistenz genannt).

Modellregionen

Die Modellregionen sind für die Bestandsaufnahme der benötigten Informationsgrundlagen zuständig. Sie wirken insbesondere im Rahmen von Netzwerkstrukturen aktiv an der Entwicklung der Anpassungsszenarien und ihrer Folgenabschätzung mit. Sie übernehmen eine tragende Rolle bei der Erarbeitung der Maßnahmen- und Anpassungskonzepte. Der „Masterplan Daseinsvorsorge“ soll letztlich durch die Kreistage beschlossen werden.

Projektassistenz

Die Projektassistenz ist für die Moderation des Erarbeitungsprozesses des „Masterplans Daseinsvorsorge“ sowie die qualitative Bedarfsabschätzung auf Basis der Methodik des Needs Assessment zuständig. Sie organisiert und führt Workshops, Werkstätten sowie eine Fachtagung durch. Die Projektassistenz dokumentiert begleitend die Ergebnisse der themenorientierten Arbeitsgruppen, die den Masterplan Daseinsvorsorge erarbeiten.

Forschungsassistenz

Die Forschungsassistenz ist für die Durchführung regionaler Versorgungs- und Erreichbarkeitsanalysen und die Folgeabschätzungen des Maßnahmen- und Anpassungskonzepts sowie der Anpassungsszenarien verantwortlich und unterstützt die Modellregionen bei der Bestandsaufnahme.

Arbeitsschritte des Forschungsprozesses

- (1) Konkretisierung des Arbeitsprogramms
- (2) Vorgabe Erhebungsraster Status Quo
- (3) Recherche von Ausstattungsnormen
- (4) Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung
- (5) Innergemeindliche Disaggregation der Bevölkerung
- (6) Schätzung der Nachfragequoten
- (7) GIS Grundlagen und Erreichbarkeitsmodell
- (8) Ermittlung des infrastrukturellen Versorgungsgrades (Ist)
- (9) Prognose des zukünftigen infrastrukturellen Versorgungsgrades
- (10) Ermittlung des jeweiligen Versorgungsgrades (Szenarien)
- (11) Kostenschätzung (Szenarien)
- (12) Vergleich alternativer Anpassungsstrategien auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse (Szenarien)
- (13) Vorbereitung politische Willensbildung
- (14) Erstellung eines Methodenleitfadens für Landkreise

Modellregion Stettiner Haff

Ansprechpartner der Modellregion

Carsten Berkenhagen
 Regionalkoordinator Modellvorhaben Region schafft Zukunft
 An der Kürassierkaserne 9, 17309 Pasewalk
 c.berkenhagen@lkuer.de

Ralf Rosenow
 Landkreis Ostvorpommern
 Leipziger Allee 26, 17389 Anklam
 r.rosenow@landkreis-ostvorpommern.net

Kurzporträt der Region

Die Modellregion Stettiner Haff besteht aus den beiden Landkreisen Ostvorpommern und Uecker-Randow und liegt im äußersten Nordosten Deutschlands, im Osten Mecklenburg-Vorpommerns und ist Teil der Planungsregion Vorpommern sowie der Euroregion Pomerania.

Im Raumordnungsbericht 2005 ist die Region als Peripherium sehr geringer Dichte eingeordnet und gilt als ländlich geprägt und strukturschwach. Vereinzelt Verdichtungsansätze gibt es um die Universitäts- und Hansestadt Greifswald herum, im Umland der polnischen Großstadt Szczecin/Stettin sowie durch die Klein- und Mittelstädte. Bis zu den nächsten Metropolen sind es ca. 180 km (Berlin) bzw. 300 km (Hamburg), die über 400.000 Einwohner umfassende Großstadt Szczecin/Stettin ist ca. 50 km entfernt.

In der Karte zum Leitbild der Raumentwicklung „Wachstum und Innovation“ wird die Region als Stabilisierungsraum geführt, Kennzeichen der Stabilisierungsräume sind eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, überdurchschnittliche Abwanderung von 18-29-Jährigen und eine unterdurchschnittliche Wachstumsrate des BIP.

Bevölkerungsentwicklung

In den Jahren seit 1990 haben der Landkreis Uecker-Randow (-22 %) und der Landkreis Ostvorpommern (-10 %) bereits eine beträchtliche Zahl an Einwohnern aufgrund negativer, natürlicher Saldi und Wanderungssaldi verloren (Modellregion Stettiner Haff -15 %). Der Bevölkerungsrückgang verlief und verläuft auch in Zukunft räumlich differenziert. Insbesondere die ohnehin schon

dünn besiedelten ländlichen Gebiete im Süden der Landkreise sind durch eine anhaltend starke und selektive Abwanderung und damit verbunden durch soziale Erosionsprozesse gekennzeichnet. Vor allem die gut Ausgebildeten und Mobilen verlassen die Region. Rund 85 % aller Wanderungsfälle geschehen mit dem Eintritt ins Berufsleben bzw. zur Ausbildung. Dabei stellt sich ein negativer Wanderungssaldo insbesondere bei der Gruppe der jungen Frauen dar. Dies führt in einigen Teilregionen zu einem „Männerüberschuss“ in der Altersgruppe der 18-34-Jährigen. Zugewinne gab es nur vereinzelt in Gemeinden im Umland der Städte, vor allem um Greifswald und Lubmin, auf der Insel Usedom sowie im Grenzraum zur Republik Polen.

Bei den Sterbeüberschüssen liegen beide Landkreise 2007 mit 4,0 bzw. 5,0 über dem Landesdurchschnitt von 2,8.

Über 60 % aller Kinder werden von unverheirateten Müttern geboren.

Die Trends des Bevölkerungsrückgangs und der Verschiebung der Altersstruktur halten an und werden auch für die Zukunft erwartet. Aus den Ergebnissen der aktuellen 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern wird deutlich, dass die Region mit -16,5 % bis zum Jahr 2030 weiter drastisch an Bevölkerung verlieren wird. Dabei wird der Rückgang im Landkreis Ostvorpommern mit -17,2 % relativ gesehen höher ausfallen als in Uecker-Randow. Der Anteil der unter 20-Jährigen wird bis zum Jahr 2030 weiter abnehmen, während sich der Anteil der über 65-Jährigen von 22 % auf knapp 40 % fast verdoppeln wird. Die Veränderungen der Altersstruktur sind in Ostvorpommern insbesondere bezüglich des Rückgangs der Altersgruppe der unter 20-Jährigen und der Zunahme der

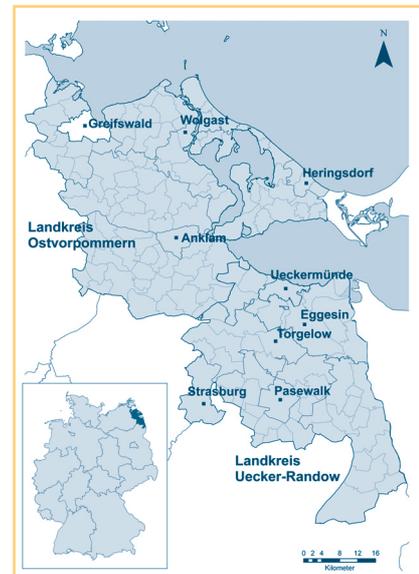


Abb. 3: Die Modellregion Stettiner Haff

Gruppe der über 65-Jährigen deutlich ausgeprägter als im Landkreis Uecker-Randow. Insbesondere die Zahl der Jüngeren sinkt auf 11,7 % der Gesamtbevölkerung, während Uecker-Randow mit einem Anteil von 14,3 % sogar über dem Landesdurchschnitt liegt.

Die Modellregion ist durch eine geringe Bevölkerungsdichte von im Durchschnitt 52 Einwohnern/km² gekennzeichnet, die bis 2030 weiter abnehmen wird (44 Ew./km²). In den ländlichen Gebieten der Region liegt die Bevölkerungsdichte bereits heute bei nur noch knapp über 20 Ew./km² (z. B. Amt Anklam-Land). Ein weiteres Kennzeichen ist die kleinteilige Siedlungsstruktur. Fast die Hälfte der 150 Gemeinden hat unter 500 Einwohner. Die geringe Bevölkerungsdichte verursacht schon heute hohe Infrastrukturkosten und weite Wege für die Kunden und Nachfrager.

Eckdaten der Modellregion

	Ostvorpommern	Uecker-Randow	Modellregion Stettiner Haff	Mecklenburg-Vorpommern
Einwohnerzahl (2007)	108.138	75.392	183.530	1.679.682
Fläche in km ²	1.911	1.625	3.536	23.185
Einwohnerdichte (2007)	57	46	52	72
Einwohnerentwicklung in % (2006 – 2030)	-17,2	-14,6	-16,5	-14,3
Arbeitslosenquote (11/2008)	15,6 %	18,8 %		13,4 %
Verfügbares Einkommen pro Kopf	13.421 €	13.076 €		14.266 €

Mit ihrer geringen Bevölkerungs- und Siedlungsdichte sowie der demografischen Entwicklungsmuster ist die Modellregion ein typisches Beispiel für einen „Raum mit deutlich überdurchschnittlichen demografisch bedingten Tragfähigkeitsproblemen“, wie diese Räume im Raumordnungsbericht 2005 bezeichnet werden. In Folge der veränderten Nachfragestrukturen aufgrund des demografischen Wandels resultieren in vielen Infrastrukturbereichen Tragfähigkeits- oder Überlastungsprobleme, die das heutige Infrastrukturangebot unter drastischen Anpassungsdruck setzen. Dazu kommt die sehr schwierige finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte, was dazu geführt hat, dass die Landkreise sich stark aus den freiwilligen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zurückgezogen haben und viele Angebote im Bereich der sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge bereits sehr ausgedünnt wurden. Hierbei sind regionale Disparitäten zwischen dem Stadt-Umland-Raum Greifswald, den Städten auf der einen und den ländlichen strukturschwachen Räumen auf der anderen Seite erkennbar. Dadurch verschlechtert sich die Lebensqualität in dieser bereits sehr strukturschwachen Region zusätzlich, die Region befindet sich in einer negativen Entwicklungsspirale.

Zielsetzungen

Mit der Beteiligung am MORO Masterplan Daseinsvorsorge stellen sich die Landkreise den Herausforderungen und betonen die Bereitschaft, ihre Zukunft aktiv zu gestalten. In ihrem Demografischen Handlungskonzept formulierte die Modellregion dementsprechend die Doppelstrategie von Gegensteuern sowie Anpassen und Umbauen. Insbesondere für die ländlichen Gebiete ist eine

Strategie der „aktiven Stabilisierung“ erforderlich.

In der Modellregion Stettiner Haff wurden von den regionalen Akteuren folgende Infrastrukturbündel bzw. Handlungsfelder als Schwerpunktthemen für die Bearbeitung im MORO Masterplan Daseinsvorsorge ausgewählt:

- Schulentwicklung und ÖPNV,
- Nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr (Schwerpunkt Brandschutz),
- Kulturelle Bildung (Schwerpunkt Musikschulen und Volkshochschulen).

Organisation

Grundsätzlich wird bei der organisatorischen Struktur des Projektes „Masterplan Daseinsvorsorge“ auf die vorhandenen Strukturen der Modellregion im Rahmen des Modellvorhabens „Region schafft Zukunft“ mit Regionalkreis, Operativer Arbeitsgruppe und Regionalkoordinator sowie projektbezogene Arbeitsgruppen zurückgegriffen. Dadurch ist sowohl die notwendige politische Anbindung als auch die querschnittsorientierte fachliche Kompetenz gesichert.

Der Regionalkreis der Modellregion Stettiner Haff ist das Entscheidungsgremium bzw. bereitet die Entscheidungen über die infrastrukturellen Maßnahmen- und Anpassungskonzepte vor, die letztendlich in den Kreistagen getroffen werden sollen. Im Regionalkreis sind Landrätin und Landrat vertreten. Weitere Mitglieder sind das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, das Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, Vertreter der Städte- und Gemeindetage der beiden Landkreise, die Industrie- und Handelskammer zu Neubrandenburg sowie BMVBS und BBR.

In beiden Landkreisen wurden jeweils hauptverantwortliche Ansprechpartner für das Projekt „Masterplan Daseinsvorsorge“ aus den Planungsabteilungen benannt, die das Vorhaben begleiten und unterstützen und die Zwischenergebnisse in die Landkreise zurückkoppeln. Zudem wurde ein Koordinator auf Seiten der Modellregion eingesetzt. Er koordiniert bspw. die regionale Bestandsaufnahme und begleitet die Arbeit der Arbeitsgruppen.

Arbeitsgruppen

Für die ausgewählten Infrastrukturbereiche wurden jeweils thematische Arbeitsgruppen eingerichtet. In diesen sind die zuständigen Fachleute aus den Landkreisverwaltungen sowie weitere regionale Expertinnen und Experten vertreten. Die Ziele und Aufgaben der jeweiligen Arbeitsgruppen liegen in der

- Fachlichen Begleitung der jeweiligen Infrastrukturbündel,
- Mitarbeit bei der Bestandsaufnahme,
- Erarbeitung, Diskussion und Empfehlung von Qualitätskriterien und Alternativszenarien,
- Erarbeitung fachlicher Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge bezogen auf die jeweiligen Infrastrukturbündel.

Modellregion Südharz- Kyffhäuser

Ansprechpartner der Modellregion

Karin Fischer
Landkreis Mansfeld-Südharz
Rudolf-Breitscheid-Str. 20/22, 06526 Sangerhausen
kfischer@mansfeldsuedharz.de

Ronald Barth
Kyffhäuserkreis
Markt 8, 99701 Sondershausen
r.barth@kyffhaeuser.de

Kurzporträt der Region

Die Modellregion Südharz-Kyffhäuser besteht aus den beiden Landkreisen Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt und Kyffhäuser in Nordthüringen. Sie liegt damit in der Mitte Deutschlands, jedoch in relativ großer Entfernung von den Ballungszentren und mit unzureichender Verkehrsanbindung. Im Raumordnungsbericht 2005 ist die Region als Peripherium sehr geringer Dichte eingeordnet und gilt als ländlich geprägt und strukturschwach. Beide Kreise sind geprägt durch den strukturellen Umbruch der Altindustrien nach der Wende und durch eine sehr disperse Siedlungsstruktur mit kleinen Gemeinden.

In der Karte zum Leitbild der Raumentwicklung „Wachstum und Innovation“ wird die Region als Stabilisierungsraum geführt. Im Wegweiser der Bertelsmann-Stiftung gehören die beiden Kreisstädte Sangerhausen und Sondershausen zum Typ 4 der schrumpfenden und alternden Städte mit hoher Abwanderung. Der Frauenanteil in der Altersgruppe der 20-34-Jährigen liegt unter dem der Männer. Der Anteil der über 60-Jährigen liegt in den Kreisstädten bereits heute bei über einem Viertel der Bevölkerung. Die Kommunen stehen ebenso wie ihr Umland vor der Herausforderung sich auf weitere Schrumpfungsprozesse bei der Infrastrukturplanung einzustellen, um weiterhin tragfähige Strukturen zu gewährleisten. Beide Kreisstädte sind als Mittelzentrum ausgewiesen, weitere Mittelzentren sind Artern/Unstrut und Eisleben. Die nächstgelegenen Oberzentren sind Halle und Erfurt.

Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel

Der Kyffhäuserkreis liegt im südöst-

lichen Harzvorland, im Norden des Freistaates Thüringen. Er entstand 1994 durch die Zusammenlegung der Kreise Artern und Sondershausen und umfasst 52 Gemeinden, die sich zu zehn Einheitsgemeinden und vier Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen haben.

Der Kyffhäuserkreis bildet eine besonders strukturschwache Region und zählt mit 84 Einwohnern je Quadratkilometer zu den dünnbesiedelten Regionen in Thüringen. Er ist geprägt durch große landwirtschaftliche Flächen, die durch das kleinste Mittelgebirge Europas, dem Kyffhäuser, Windleite und Hainleite unterbrochen werden. Die Kali- und die Elektroindustrie bestimmten fast ein Jahrhundert lang die Region um die heutige Kreisstadt Sondershausen. Nach der Wiedervereinigung wurden die Kalistandorte in der Region wegen fehlender Wirtschaftlichkeit geschlossen. Durch den Niedergang des Kalibergbaus und vieler großer Maschinenbaubetriebe in den 1990er Jahren besitzt der Kreis mit 19,2 % die höchste Arbeitslosenquote Thüringens. Im Prognos Zukunftsatlas nimmt der Kreis den letzten Platz aller Landkreise ein und zählt zu den Regionen mit der geringsten Dynamik und sehr hohen Zukunftsrisiken. Von 1989 bis 2005 hatte der Kyffhäuserkreis einen für Thüringen stark überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von 17.570 Einwohnern, bzw. 16,6 % (Thüringen -12,6 %



Abb. 4: Die Modellregion Südharz-Kyffhäuser

zu verzeichnen. Ausgehend von dem Basisjahr 2006 mit 87.058 Einwohnern wird ein weiterer Verlust von 16,7 % der Bevölkerung bis zum Jahr 2020 prognostiziert (Thüringen -11,2 %).

Der Landkreis Mansfeld-Südharz ist 2007 aus den beiden Kreisen Mansfelder Land und Sangerhausen entstanden. Er liegt im Südwesten von Sachsen-Anhalt. Der Norden wird vom Mansfelder Bergland, dem östlichsten Teil des Harzes bestimmt. Nach Osten schließt sich das Harzvorland, im Westen Teile des Südharzes an. Im Südwesten endet der Landkreis mit dem fruchtbaren Niederungsgebiet Goldene Aue an der Grenze nach Thüringen. Mansfeld-Südharz gehört zu den wirtschaftsschwächsten Regionen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Nach dem Niedergang des Kupferbergbaus und der Aluminiumverhüttung im Mansfelder Raum bietet nur noch Sangerhausen mit wenigen mittelständischen Unternehmen Arbeitsplätze im größeren Umfang. Im westlichen Kreisgebiet besteht eine deutlich höhere wirtschaftliche Dynamik. Die Harzgebiete um Stolberg und die Lutherstädte Eisleben und Mansfeld profitieren vom

Eckdaten der Modellregion

	Mansfeld-Südharz	Kyffhäuser	Modellregion	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Einwohnerzahl (2007)	158.223	85.362	243.585	2.412.472	2.289.219
Fläche in km ²	1.449	1.035	2.484	20.447	16.172
Einwohnerdichte (2007)	109	82	98	118	142
Einwohnerentwicklung (2005-2025 bzw. 2006-2020)	-29,3 %	- 16,7 %		-20,0 %	-11,2 %
Arbeitslosenquote (11/2008)	16,0 %	14,9 %		12,2 %	9,9 %
Verfügbares Einkommen pro Kopf	14.212 €	13.266 €		14.332 €	14.521 €

Tourismus. Die Arbeitslosenquote beträgt zum Jahresende 2008 16 %.

Der Landkreis verlor zwischen 1989 und 2005 insgesamt 39.262 Einwohner. Ausgehend von 202.882 Einwohnern im Jahr 1989 und 158.223 Einwohnern 2007 entspricht dies einem Bevölkerungsverlust von 22 %. Die regionalisierte Bevölkerungsprognose basierend auf den Daten von 2005 geht bis zum Jahr 2025 von einem weiteren Bevölkerungsverlust von ungefähr 30 % aus. Etwa ein Viertel davon ist durch einen weiterhin negativen Wanderungssaldo begründet. In 2025 wird der Anteil der über 65-Jährigen bei 35 % liegen.

Der Bevölkerungsrückgang betrifft die verschiedenen Altersgruppen in unterschiedlichem Maße. So wird davon ausgegangen, dass die Zahl junger Menschen weiter zurückgeht, während der Anteil der Hochbetagten (über 75 Jahre) auf über 10 % steigen wird. Parallel zu den Bevölkerungsverlusten gibt es einen deutlichen Abbau der Arbeitsplätze, der die negativen Entwicklungen verstärkt. Allein zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2006 hat sich die Zahl der Erwerbstätigen (mit Arbeitsort in der Region) in Südharz-Kyffhäuser von 95.700 auf 84.300 verringert (- 12 %).

Organisation

Grundsätzlich wird bei der organisatorischen Struktur des Projektes auf die bereits seit über einem Jahr etablierten Strukturen des Modellvorhabens „Region schafft Zukunft“ zurückgegriffen.

Der Regionalkreis der Modellregion Südharz-Kyffhäuser ist das Entscheidungsgremium. Darin sind die beiden Landräte, das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt und das Thüringer Ministerium für

Bau, Landesentwicklung und Medien vertreten. Weitere Mitglieder sind Vertreter der Städte- und Gemeindetage der beiden Landkreise, die Industrie- und Handelskammer zu Halle, der Direktor der Kyffhäuser Sparkasse sowie das BMVBS und das BBR.

In beiden Landkreisen wurden jeweils hauptverantwortliche Ansprechpartner in der jeweiligen Kreisplanung für das Projekt „Masterplan Daseinsvorsorge“ benannt, die in enger Abstimmung mit der Projektassistenz das Vorhaben begleiten und vorantreiben. Die Koordination der regionalen Bestandsaufnahme und die Erfassung der dafür benötigten Daten wurden von den Landkreisen an die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen delegiert.

Arbeitsgruppen

In der Modellregion Südharz-Kyffhäuser wurden folgende Infrastrukturbündel bzw. Handlungsfelder für die Bearbeitung im MORO Masterplan Daseinsvorsorge ausgewählt:

- Schulentwicklung und ÖPNV,
- Senioren und Menschen mit Behinderung,
- Gesundheitsversorgung.

Die beiden letztgenannten Infrastrukturbereiche wurden für die Bearbeitung auf die folgenden Aspekte eingegrenzt:

- Wohn-, Arbeits- und Serviceangebote für ältere Menschen mit Behinderung (ab 55 Jahre),
- Versorgung mit Haus- und ausgewählten Fachärzten.

Im weiteren Verlauf ist entsprechend der abgestimmten Verfahrensweise eine umfangreichere Betrachtung der sozialen Infrastrukturen möglich und geplant.

Für die ausgewählten Infrastrukturbereiche werden jeweils thematische Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen Vertreter aus Politik, Verwaltung und Verbänden sowie regionale Experten (Nachfrager oder Anbieter) inhaltliche und strategische Diskussionen zum jeweiligen Infrastrukturbereich führen. Geplant ist, dass die thematischen Arbeitsgruppen bis zur Verabschiedung der Anpassungsstrategien etwa alle drei Monate zusammenkommen.

Kleinräumige Bevölkerungs- prognose

Die im Rahmen der Forschungsassistenz durchzuführende Bilanzierung des Angebots von Infrastrukturleistungen und der Nachfrage nach ihnen setzt die Verfügbarkeit von sehr kleinräumigen Bevölkerungsdaten voraus. Gemeindedaten sind dabei aufgrund der besonderen Entfernungssensitivität der Nutzung sozialer Infrastrukturen und der Bedeutung kleinräumlicher Auslastungsgrade für die Effizienz technischer Ver- und Entsorgung nicht ausreichend. Zudem stehen sie in der Regel nur für die Vergangenheit und nicht für Prognosezeitpunkte zur Verfügung.

Deshalb wurden in einem zweistufigen Verfahren entsprechend kleinräumige Bevölkerungsprognosedaten unterhalb der Gemeindeebene für die Modellregionen generiert. Aufgrund der wachsenden Unsicherheit von Zukunftsaussagen für kleine Gebietseinheiten, sind diese Daten eher als Vorausschätzung denn als Prognose zu verstehen. Für eine regionale Bewertung zukünftiger Bedienungsniveaus mit sozialen Infrastruktureinrichtungen sind sie gleichwohl notwendig und in einer aggregierten Ergebnisdarstellung auch ausreichend zuverlässig.

In der ersten Bearbeitungsstufe wurde zunächst mit einem Modell zur Bevölkerungsvorausschätzung die zukünftige Bevölkerungsentwicklung auf der Gemeindeebene abgeschätzt. Dieses Modell orientiert sich methodisch an den auf Bundes- bzw. Länderebene für Bevölkerungsvorausberechnungen eingesetzten Modellen. So bildet es ebenfalls die verschiedenen Prozesse der Bevölkerungsentwicklung (Geburten, Sterbefälle, Wanderungsbewegungen) – wengleich hier auf der Ebene der einzelnen Gemeinden – durch entsprechende Berechnungsalgorithmen separat ab.

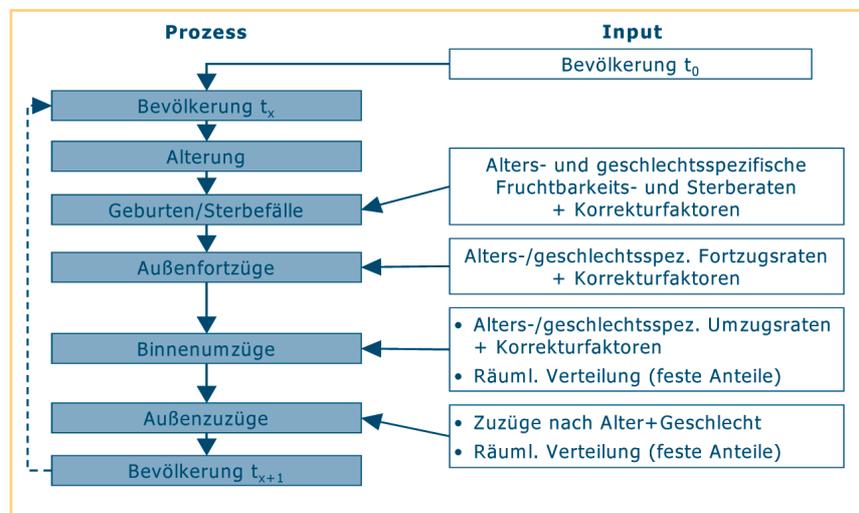


Abb. 5: Methodik der kleinräumigen Bevölkerungsprognose

Zusätzlich werden die Besonderheiten der Teilräume der Regionen (Gemeinde, Ämter/Verwaltungsgemeinschaften, Funktionsräume) durch Korrekturfaktoren und eine kleinräumlichere Abbildung der Wanderungsbewegungen berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser gemeindescharfen Bevölkerungsprognose wurden mit den Modellregionen diskutiert und abgestimmt.

Da jedoch Bevölkerungsdaten auf der Gemeindeebene für die Abschätzung und Bewertung von Versorgungsqualitäten mit Angeboten der sozialen Infrastruktur nicht ausreichend detailliert sind, bedarf es in einem zweiten Arbeitsschritt einer „Umschätzung“ der auf Gemeindeebene vorliegenden Bevölkerungszahlen auf kleinräumigere Siedlungseinheiten unterhalb des Gemeindeniveaus.

Dies geschieht mit Hilfe einer Einteilung der Siedlungsflächen in quadratische Rasterzellen mit einer Kantenlänge von 250 Metern. Die Rasterzellen werden aufgrund ihrer Bebauungstypologie städtebauliche Dichtekennziffern und schließlich Bevölkerungszahlen zugeordnet. Durch dieses Vorgehen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in Abhängigkeit der Bebauungsdichte unterschiedlich viele Einwohner je Hektar Siedlungsfläche und damit je Rasterzelle wohnen.

logie städtebauliche Dichtekennziffern und schließlich Bevölkerungszahlen zugeordnet. Durch dieses Vorgehen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in Abhängigkeit der Bebauungsdichte unterschiedlich viele Einwohner je Hektar Siedlungsfläche und damit je Rasterzelle wohnen.

Im Ergebnis steht eine kleinräumige Bevölkerungsverteilung innerhalb der Modellregionen zur Verfügung, die es ermöglicht, Aspekte wie fußläufige Erreichbarkeiten und Einzugsbereiche von ÖPNV-Haltestellen in den Analysen und Konzeptionen des Modellvorhabens zu berücksichtigen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass Einzelaussagen zu bestimmten Standorten auf Basis dieser Datengrundlage stets mit Unsicherheiten verbunden sind. Gesamtregionale Aussagen – auch zu kleinräumigen Fragestellungen wie ÖPNV-Einzugsbereichen und fußläufigen Wegeentfernungen – sind hingegen ausreichend zuverlässig ableitbar.

Erreichbarkeitsmodellierung

Anpassungsstrategien für Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge an die Herausforderungen des demografischen Wandels sind immer auch im Hinblick auf ihre Konsequenzen für die regionalen Erreichbarkeitsverhältnisse zu überprüfen und zu bewerten. Gerade in ländlich strukturierten Gebieten kann eine Anpassung der Standortstrukturen für die Nutzer erhebliche Auswirkungen auf den zum Erreichen einer Einrichtung aufzuwendenden Entfernung- und Zeitaufwand bedeuten. Insbesondere der enge Zusammenhang zwischen Standorten sozialer Infrastruktureinrichtungen und der Möglichkeit, ein ausreichend attraktives und tragfähiges Nahverkehrsangebot zu diesen Einrichtungen aufrechtzuerhalten, ist bei der Formulierung und Diskussion von Anpassungsplanungen zu berücksichtigen.

Um die Erreichbarkeitsverhältnisse in den Modellregionen abbilden und beurteilen zu können, finden Erreichbarkeitsmodelle Anwendung. Mit deren Hilfe kann neben der Luftlinienentfernung zwischen Wohnort und Infrastrukturangebot sowohl die Straßenerreichbarkeit der Einrichtungen mit dem Pkw (in Minuten) als auch die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr (Schiene, Straße und zu Fuß in Minuten) bestimmt werden.

Zur kleinräumigen Verortung der Nachfrager nach Daseinsvorsorgeleistungen innerhalb der Region wurden zunächst die Siedlungsflächen in den Modellregionen in jeweils knapp 10.000 kleinteilige Rasterzellen aufgeteilt. Die Erreichbarkeit lässt sich nun ermitteln, indem straßenseitige Wegeverbindungen zwischen Rasterzellen und Standorten sozialer Infrastruktureinrichtungen mit Hilfe digitaler Straßen-

karten „geroutet“ werden. Die Abbildung zeigt beispielhaft die so generierte Pkw-Erreichbarkeit von Gymnasien in der Modellregion Südharz-Kyffhäuser.

Die Herleitung der Erreichbarkeitsverhältnisse mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt mittels eines eigenen Modells. Dazu werden für die Modellregionen Datenbanken aus Fahrplandaten erzeugt, die alle potenziellen Fahrmöglichkeiten zwischen Wohnstandorten (Rasterzellen) und Infrastruktureinrichtungen enthalten. Die Darstellung und Beurteilung der Erreichbarkeitsverhältnisse erfolgt auf Grundlage tageszeitabhängiger Abfragen der möglichen ÖPNV-Verbindungen zwischen zwei Standorten aus diesen Datenbanken.

Die so generierte Datenbasis eignet sich gleichermaßen zur Abbildung und Bewertung der bestehenden regionalen Erreichbarkeitsverhältnisse als auch zur Modellierung zukünftiger Erreichbarkeitsqualitäten. So erlaubt die angewandte Methodik unter Zuhilfenahme der Ergebnisse der kleinräumigen Be-

völkerungsprognosen z.B. die Abschätzung zukünftiger Nutzerzahlen und eine Auswertung des zu erwartenden Entfernungs- und Zeitaufwandes, der Nutzern zum Erreichen von Infrastruktureinrichtungen bei unveränderter Standortstruktur oder aber unter den Bedingungen alternativer Anpassungsszenarien entsteht. Die hier beschriebene Erreichbarkeitsmodellierung gestattet es außerdem umgekehrt, die Wechselwirkungen zwischen Erreichbarkeitsnormen und den zur Zielerreichung nötigen Standortstrukturen abzubilden.

Es lassen sich also durch die Modellierung der Erreichbarkeitsverhältnisse Konsequenzen alternativer Planungsvarianten und Anpassungsszenarien auf das regionale Erreichbarkeitsniveau auswerten, visualisieren und erneut in die Diskussion bringen. Den Modellregionen wird somit die Möglichkeit eröffnet, Planungsvarianten und Anpassungsstrategien vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die Erreichbarkeitsqualitäten bewerten und ggf. modifizieren zu können.

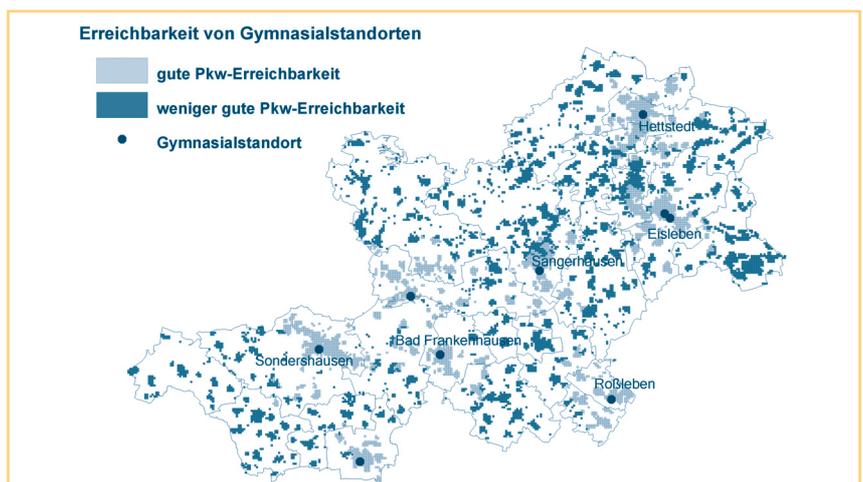


Abb. 6: Beispiel Erreichbarkeitsmodellierung: Erreichbarkeiten von Gymnasialstandorten in der Region Südharz-Kyffhäuser

Qualitative Bedarfsanalyse

Parallel zu der kleinräumigen Abschätzung und Darstellung der Nachfrage durch die Forschungsassistenz wird die Projektassistenz auf Basis der Methodik des Needs Assessment¹ eine expertengestützte qualitativ orientierte Bedarfsabschätzung für die ausgewählten Infrastrukturen durchführen. Dies zielt darauf ab, differenziert den Versorgungsbedarf für bestehende Infrastrukturen aus Sicht der Infrastrukturnutzer und fachlicher Experten zu ermitteln.

Unter dem Needs Assessment ist eine systematische Vorgehensweise zur Bedarfsermittlung für, bzw. aus Sicht bestimmter Gruppen, Organisationen oder Systeme zu verstehen. Unter „Needs“, d. h. Bedarfen, werden die Lücken oder Diskrepanzen zwischen dem real Existierenden („was ist?“) und dem Wünschenswerten („was soll sein?“) verstanden.

Aus der Gegenüberstellung des Bestandes (IST) und den angestrebten Zielen der Versorgung/Ausstattung (SOLL) ergibt sich der (zukünftige) Fehlbestand/das Versorgungsdefizit bzw. der Nettobedarf.

Der Bedarf ist die konkrete Form, in der die Bedürfnisse geltend gemacht werden. Bedarf sind die gewünschten Maßnahmen zur Beseitigung eines heute erkennbaren Mangels in der Zukunft. Dieser ist vor allem quantitativ geprägt und auf das zur Befriedigung erforderliche Gut bezogen.

Mit dem Begriff Nachfrage werden die Güter, Dienste und Leistungen bezeichnet, die bei einem bestimmten Preis tatsächlich in Anspruch genommen werden. Wenn der Nutzer also konkret durch Inanspruchnahme einer



Workshop Bedarfsanalyse in Bad Frankenhausen

Leistung oder Kauf eines Gutes seinen Bedarf als Kunde befriedigt. Dies ist der letzte Schritt in verschiedenen Phasen der Auswahl und Entscheidung vom empfundenen Mangel zur konkreten Inanspruchnahme.²

Zur Bedarfserfassung wird in der Sozialplanung vielfach mit Richtwerten (x Lehrer pro x Schüler, x Ärzte pro x Einwohner) gearbeitet. Solche Richtwerte sind in der Regel zu einseitig auf die allgemeinen Bevölkerungskennzahlen bezogen, gehen von durchschnittlichen oder standardisierten Bedürfnissen aus und sagen deshalb wenig bis nichts über die gewünschte Funktion, Größe und Qualität der Versorgung aus.

Deshalb sind eine zielgruppenspezifische Bedarfsanalyse und eine Ergänzung quantitativer Versorgungsparameter mit Parametern über gewünschte Qualitäten in bestimmten Planungsprozessen sinnvoll. Die Zielgruppen müssen dabei abgegrenzt und strukturiert

werden. Die Erfassung der Bedürfnisse geschieht dann z. B. über Beteiligungsprozesse bzw. Umfragen. Zudem sollte der Bedarf räumlich und zeitlich konkretisiert werden.

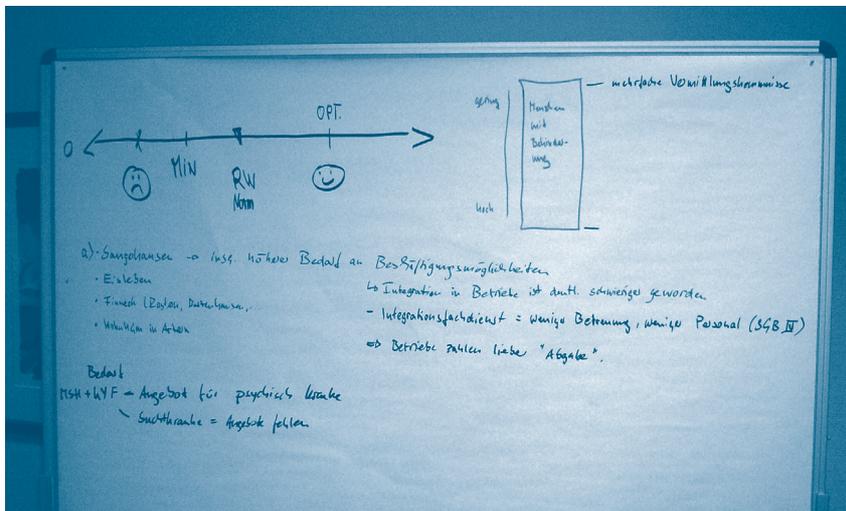
Das Needs Assessment ergänzt die Bestrebungen in der Sozialplanung, den Bedürfnisbegriff stärker subjektiv zu betrachten. Die Bedürfnisse als subjektiv erlebter Mangel sollten Ausgangspunkt der Angebote im Bereich der Daseinsvorsorge sein, die auf Befriedigung dieser Bedürfnisse abzielen. Die identifizierte Bandbreite individueller Bedürfnisse ist dann auf der gesellschaftlichen Ebene zu überprüfen, inwieweit die Bereitstellung entsprechender Angebote als allgemeinen erforderlich und erstrebenswert bewertet wird und wo mögliche Konflikte oder Nebenwirkungen für die Gemeinschaft liegen.

Im Rahmen der Bedarfsanalyse sollen die verschiedenen Kriterien und Optionen, welche dieser Auswahlentscheidung zugrunde liegen, genauer identifiziert werden, denn der real gel-

¹ Vgl. Witkin, B. R.; Altschuld, J. W. (1995): *Planning and Conducting Needs Assessments. A Practical Guide*. London, New Delhi:

² Vgl. Feldmann, U. (Hrsg.) (1986): *Handbuch der örtlichen Sozialplanung*. Stuttgart

Qualitative Bedarfsanalyse



Workshop Bedarfsanalyse in Bad Frankenhausen

tend gemachte Bedarf kann aufgrund von Restriktionen schon eine Verlagerung des ursprünglichen/eigentlichen Bedürfnisses darstellen. Mittels der Bedarfsanalyse sollen einerseits idealtypische Versorgungswünsche aufgrund von vielen denkbaren Lösungen identifiziert werden und andererseits differenzierte qualitative Merkmale beschrieben werden. Die Bedarfsanalyse hilft, den Prozess der Eingrenzung der Bedürfnisse transparent zu machen oder eine Divergenz von Bedarf und Nachfrage (und damit die Ursachen der nicht erfüllten Bedürfnisgerechtigkeit) erklärbar zu machen. Eine nicht realisierte Nachfrage muss dabei nicht unbedingt in der Qualität des Angebots liegen, sondern kann auch auf Informationsdefiziten oder schlechter Erreichbarkeit beruhen.

Mittels Needs Assessment sollen Versorgungsdefizite quantitativ und qualitativ bestimmt, ihre Beschaffenheit und Ursachen untersucht sowie Prioritäten für zukünftige Planungen und Investitionen gesetzt werden. Es sind

Versorgungsziele (= Qualitäten) für Sozialpläne oder Versorgungskonzepte zu entwickeln. Witkin und Altschuld³ gehen zur Strukturierung von drei Ebenen von Bedarfen (Levels of need) aus:

- Ebene 1: die Infrastrukturnutzer, Empfänger von Dienstleistungen („service receivers“) (z.B. Schüler, Patienten, Pflegebedürftige, Pendler, Kunden etc.),
- Ebene 2: die Bereitsteller von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge („service providers and policy makers“) (z. B. Lehrer, Sozialarbeiter, professionelle Pflegekräfte, Verwaltung etc.),
- Ebene 3: die Ressourcen oder Lösungen (resources or solutions) (z.B. Gebäude, Einrichtungen, Ausstattung, Technologien, Programme, Klassengrößen, Zeitpläne, Arbeitsbedingungen etc.).

Der eigentliche Prozess des Needs Assessment bezieht diese drei Ebenen ein. Dieser Prozess lässt sich idealtypisch in drei Phasen gliedern: Preassessment, Assessment, Postassessment.

³ a.a.O.

Qualitative Bedarfsanalyse

Die qualitative Bedarfsanalyse, die im Vorhaben Masterplan durchgeführt wird, entspricht dabei weitgehend der Phase „Assessment“ in der Terminologie von Witkin und Altschuld.

Die Projektassistenz erfasst und untersucht vor allem subjektive Informationen (Meinungen, persönliche Einschätzungen etc.) über die qualitativen Bedarfe in den untersuchten Infrastrukturbündeln. Dabei werden Methoden der empirischen Sozialforschung wie strukturierte Interviews mit Schlüsselpersonen oder repräsentativen Vertretern von Interessengruppen („key informant interviews“) als auch Gruppendiskussionen mit verschiedenen Nutzern angewendet.

Ziel ist es, ausgehend vom Status Quo die gewünschten quantitativen und qualitativen Standards des infrastrukturellen Angebotes zu benennen. Außerdem sollen schon mögliche Lösungsideen für die künftige Infrastrukturentwicklung, die bei den Interviewpartnern bestehen, erfasst werden – vor allem auch solche, die über die „Systemgrenzen“ des jeweiligen Infrastrukturbereiches hinausgehen

Die Bedarfsanalyse dient auch dazu, die durch die Forschungsassistenz auf rechnerischem Wege ermittelten Nachfragequoten zu interpretieren und Ursachen für deren Ausprägung zu ermitteln.

Die Ergebnisse der Bedarfsanalyse werden in der folgenden Arbeitsphase mit den Planern diskutiert und fließen in die Entwicklung der alternativen Anpassungsstrategien als Qualitätskriterien ein.

Kooperative Erarbeitung Masterplan Daseins- vorsorge



Auswahlworkshop in Pasewalk

Ausgangsvoraussetzung für die Auswahl der zu untersuchenden Infrastrukturen war, dass die Vertreter der Modellregionen selbst über die zu bearbeitenden Themenkomplexe der Daseinsvorsorge entscheiden. Die Entscheidung sollte zudem von der Leitungsebene abgesichert werden. Dementsprechend wurden jeweils die Landräte, Ämter und Fachplanungen über das Vorhaben informiert und das Vorgehen für die Auswahl der Infrastrukturen festgelegt. Ebenso wurde das Vorhaben durch das BBR bei den Regionalen Demografieworkshops der Fachöffentlichkeit in beiden Modellregionen vorgestellt.

Für die Auswahl der im Rahmen des Vorhabens zu untersuchenden Infrastrukturen wurde ein mehrstufiges kommunikatives Verfahren gewählt. Dabei handelte es sich um einen Mix aus integriertem und sektoralem inhaltlichen Vorgehen. Somit soll ein auf einzelne Themen fokussierter Masterplan erarbeitet werden.

In einem ersten Schritt wurden leitfadengestützte Interviews in jeweils beiden Landkreisen über Untersuchungs- bzw. Handlungsbedarfe und deren Priorisierung in den verschiedenen Bereichen geführt. Die Ergebnisse der Gespräche wurden durch die Projektassistenz ausgewertet und dienten als Grundlage für den zweiten Schritt, einen regionalen Auswahlworkshop bei dem fach- und landkreisübergreifend das Für und Wider der verschiedenen Infrastrukturen diskutiert und eine Auswahlempfehlung erarbeitet wurde. Im dritten Schritt fand dann eine Entscheidung der Regionalkreise über die zu untersuchenden Infrastrukturen statt.

Methodik

Zur fachlichen Vorbereitung der Auswahl haben Projektassistenz und Forschungsassistenz eine Auswahlmatrix mit möglichen sozialen und technischen Infrastrukturen und Auswahlkriterien erstellt, die Grundlage für die Gespräche und auch die Auswahl-Workshops waren. Es wurden einerseits Infrastrukturen gestrichen bzw. ergänzt und daraufhin teilweise zu Infrastrukturbündeln zusammengefasst. Eine Auflistung „Einteilung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ wurde mit den Auswahlkriterien und den Eigenschaften der Infrastrukturbereiche zu einer Matrix für die Infrastrukturauswahl zusammengefasst.

Auswahlkriterien

Für die Auswahl wurden die folgenden Kriterien herangezogen:

- Träger der Infrastrukturen,
- Relevanz,
- Handlungsmöglichkeiten,
- Regionaler Mehrwert,
- Struktur der Ergebnisse.

Träger der Infrastrukturen

Die Landkreise sind entweder selbst Träger der Infrastrukturen oder nehmen eine koordinierende Funktion ein, bzw. wünschen diese. Für die Bewertung der Eignung war auch entscheidend, ob diese anderen zu einer konstruktiven Mitarbeit im Rahmen des Projekts bewegt werden können, falls die Verantwortung in anderen Händen liegt (Kommunen, Zweckverbände, Private).

Relevanz

Dieses Kriteriums bezieht sich auf die Bedeutung der demografischen Entwicklung für die Versorgung in den verschiedenen Infrastrukturbereichen. Dabei wird die Relevanz der Problemstellung, die Relevanz des Finanzvolumens sowie die derzeitige politische Bedeutung insbesondere in der Kreispolitik bzw. bei den Kommunen bewertet.

Handlungsmöglichkeiten

Mittels dieses Kriteriums soll eingeschätzt werden, wie hoch die (verbleibenden) Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten in dem jeweiligen Infrastrukturbereich sind, bspw. aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder bereits erfolgter Anpassungen.

Regionaler Mehrwert

Der Masterplan Daseinsvorsorge soll den Charakter eines regionalen, landkreisübergreifenden Projektes haben. Dementsprechend soll mittels dieses Kriteriums bewertet werden, inwieweit die Landkreise in den jeweiligen Infrastrukturbereichen kooperieren können und ob Synergiepotenziale bestehen, die durch eine Kooperation erschlossen werden können.

Struktur der Ergebnisse

Wichtig für das Gelingen und die Akzeptanz des Projektes bei den Akteuren und politischen Entscheidungsträgern ist auch eine passfähige Struktur der Ergebnisse, mit der dann in der Region weitergearbeitet werden kann. Daher ist es wichtig für die einzelnen Infrastrukturbereiche abzuklären, inwieweit es Vorstellungen oder „Bilder“ über die mögliche Struktur der Ergebnisse gibt und wie mit ihnen weiter gearbeitet werden soll.

Kooperative Erarbeitung Masterplan Daseinsvorsorge



Workshop Infrastrukturauswahl

Auswahl Stettiner Haff

Die Präsentation der Auswertung durch die Projektassistenz war die Grundlage für die fach- und landkreisübergreifende Diskussion im Auswahlworkshop am 29. Juli 2008 in Pasewalk. Zur endgültigen Auswahl der Infrastrukturbündel wurde die Zahl der infrage kommenden Infrastrukturen gemeinsam schrittweise „abgeschichtet“.

Auswahl Südharz-Kyffhäuser

Die Diskussion über die auszuwählenden Infrastrukturen begann mit der Vorstellung der Ergebnisse aus den Experteninterviews nach Themenfeldern. Es folgten jeweils Ergänzungen, Nachfragen und Kommentare aus dem Kreis der Experten und Planer. Zum Abschluss wurden Verbindungen zwischen den verbliebenen Infrastrukturbereichen und eine Prioritätensetzung abgefragt. Im Ergebnis wurden die Infrastrukturbereiche ausgewählt (siehe Regionsbeschreibungen).

Weiteres Vorgehen Arbeitsphase I

Das erste Treffen der Arbeitsgruppen hatte den Charakter eines Scopingtermins. Ziele, Fragestellung, Aufgabenstellungen und Untersuchungstiefe für die Bearbeitung des jeweiligen Infrastrukturbündels wurden festgelegt. Es wurde ein Arbeitsprogramm abgestimmt und Zuständigkeiten geklärt.

Arbeitsphase II

In der Phase II (ab Januar 2009) werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, also die kleinräumige Bevölkerungsprognose, die Erreichbarkeitsuntersuchungen, der Versorgungsgrad (Ist), die Prognose der zukünftigen Versorgungsgrade, sowie die qualitative Bedarfsabschätzung vorgestellt und dis-

kutiert. Gemeinsame Vorüberlegungen zu alternativen Anpassungsszenarien konnten bereits erfolgen, d. h. es wurden Standards und Qualitäten (variable Parameter) diskutiert und festgelegt. Diese betreffen bspw. die Erreichbarkeitsstandards und Verbindungsqualitäten, z. B. des ÖPNV, die Qualität des Leistungsangebotes insgesamt und an den Standorten, Kopplungsmöglichkeiten mit der Nutzung anderer Infrastrukturen oder organisatorische Kopplungsmöglichkeiten.

Die möglichen Anpassungsszenarien werden im Anschluss an diese Arbeitsphase von den Mitgliedern der thematischen Arbeitsgruppen mit Unterstützung durch Projektassistenz und Forschungsassistenz formuliert. Die Forschungsassistenz untersucht die Wirkungen dieser Anpassungsstrategien auf das allgemeine regionale Versorgungsniveau, die Erreichbarkeitsverhältnisse in der Region sowie Kosten-Nutzen-Strukturen und bereitet die Diskussion, Bewertung und Entscheidung in den Arbeitsgruppen vor.

Arbeitsphase III

Auf Grundlage der Auswertungen der Forschungsassistenz werden die alternativen Anpassungsstrategien in der Arbeitsphase III (Mai/Juni 2009) in den thematischen Arbeitsgruppen gemeinsam diskutiert und bewertet. Ziel dieser Arbeitsphase ist es, sich als thematische Arbeitsgruppe möglichst im Konsens für die Umsetzung ausgewählter Handlungsoptionen auszusprechen.

Arbeitsphase IV

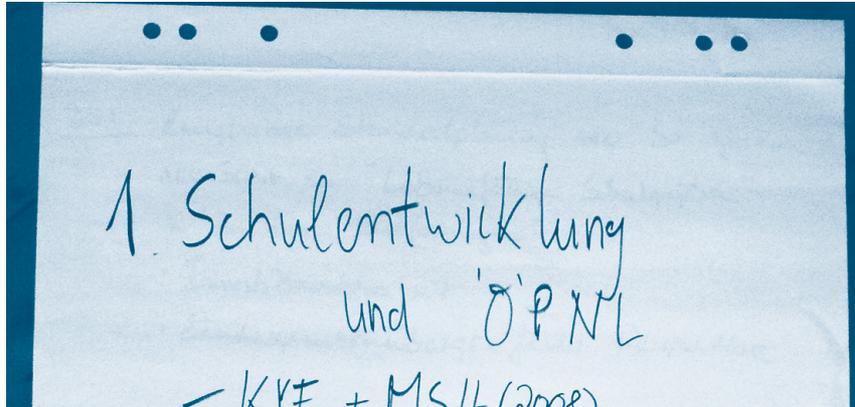
In der letzten Phase des MORO (Juli-September 2009) wird dann die politische Willensbildung vorbereitet, in dem die fachlichen Empfehlungen für die zukünftige Entwicklung in den untersuchten Infrastrukturbündeln im

Sinne eines „Masterplan Daseinsvorsorge“ abschließend von den beteiligten Fach- und Sozialplanern gemeinsam beraten und in ein Gesamtkonzept integriert werden. Diese Planungsgrundlage soll dann in den jeweiligen Kreistagen beschlossen und damit zur künftigen Handlungsoption werden.

Arbeitsschritte	Datum
Information Regionalkreis	06.05.08
↓	
Information Kreisplanung	05.06.08
↓	
Information Regionaler Demografieworkshop	24.06.08
↓	
Gemeinsame Leitungssitzung KYF+MSH	07.07.08
↓	
Gespräche in den Landkreisen	Juli/August 08
↓	
Gemeinsamer Auswahlworkshop	20.08.08
↓	
Entscheidung des Regionalkreises (im Umlauf)	August 08
↓	
Bildung von thematischen Arbeitsgruppen	11. 09. 08

Abb.7: Ablauf der Infrastrukturauswahl in der Modellregion Südharz-Kyffhäuser

Schul- entwicklung und ÖPNV



Workshop Schulentwicklung und ÖPNV

In beiden Modellregionen wurde der Infrastrukturbereich „Schulentwicklung und ÖPNV“ als zentrales Themenfeld zur Erarbeitung von Anpassungsstrategien und Lösungsmöglichkeiten ausgewählt.

In der Modellregion Südharz-Kyffhäuser wurden dabei Unterschiede im aktuell vorhandenen Anpassungsdruck der beiden Landkreise deutlich: Während im Landkreis Mansfeld-Südharz in den letzten Jahren viele Schulstandorte geschlossen wurden und neue Anpassungen (z.B. Schulschließungen oder Zusammenlegungen) erst ab dem Jahr 2015 erwartet werden, wird im Kyffhäuserkreis aktuell über den Fortbestand von Schulstandorten diskutiert, denn hier sind bisher nicht in ähnlich großer Anzahl Schulstandorte geschlossen worden.

Ähnlich wie im Landkreis Mansfeld-Südharz wird in den beiden Landkreisen der Modellregion Stettiner Haff derzeit

kein akuter Anpassungsbedarf gesehen, da in den letzten Jahren die Anzahl der Schulstandorte bereits reduziert und konzentriert wurde, so dass die Grenzen der Belastbarkeit der Fahrschüler erreicht sind. Ein wichtiges Ziel besteht darin, die kleine Grundschule auf dem Land auch zukünftig zu erhalten.

Zentral für die Frage der Schulstandorte sind die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV sowie die direkt damit zusammenhängenden Landesvorgaben von Klassengrößen, Zügigkeit von Schulen und Schulformen. Für die Kreise ist im Zuge von geplanten Investitionen (Modernisierung bzw. Sanierung) vor allem eine längerfristige Perspektive und damit längerfristige Schulstandortplanung notwendig.

Die landespolitischen Vorgaben bezüglich der Faktoren Erreichbarkeit, Verteilung von Standorten, zumutbare Wegelänge, Schulform und Zügigkeit sind häufigen Änderungen unterwor-

fen. In Mecklenburg-Vorpommern steht beispielsweise derzeit die Änderung des Schulgesetzes an. Eine wichtige geplante Änderung liegt in der Einführung der freien Schulwahl ab Klasse 5, die Änderungen der Schülerströme und der jeweiligen Reiseweiten erwarten lässt.

Aus den genannten Gründen haben die Arbeitsgruppen in beiden Modellregionen vereinbart, dass sie eine langfristige Schulstandortplanung bis zum Jahr 2025 jeweils für beide Kreise erarbeiten wollen. Hierzu sollen neben unterschiedlichen Schulformen (in der Modellregion Stettiner Haff mit Ausnahme der berufsbildenden Schulen), die Kriterien lebensfähige Schulgrößen, zumutbare Entfernung, Investitionssicherung und ländergrenzen- bzw. kreisübergreifende Schulstandortplanung sowie in der Modellregion Stettiner Haff die Auswirkungen der anstehenden gesetzlichen Änderungen berücksichtigt werden.

Entscheidend für die Schulstandortplanung sind die kleinräumige Bevölkerungsprognose – die derzeit von der Forschungsassistenz erstellt wird – die damit verbundenen Erreichbarkeitsanalysen und die von den Kreisen zu übermittelnden Angaben über Betriebs- und Investitionskosten aller Schulstandorte.



Ärztliche Versorgung

In der Modellregion Südharz-Kyffhäuser wurde der Themenbereich haus- und fachärztliche Versorgung als besonders relevant herausgestellt und für die Bearbeitung im MORO ausgewählt.

Rahmenbedingungen

Der Ärztebedarf richtet sich nach der Zahl der Einwohner in einem Planungsbereich. Der Landesausschuss der Ärzte und Krankenkassen prüft individuell für jede Arztgruppe, ob das bundesweit festgelegte Arzt-Einwohner-Verhältnis einem Versorgungsgrad von 100 % entspricht. Als überversorgt gilt ein Planungsbereich, wenn die Arztdichte einer Fachgruppe die 100-Prozent-Marke um mehr als 10 % übersteigt. Für diese Arztgruppe gilt dann eine Zulassungsbeschränkung. Sie ist für weitere Niederlassungen oder Anstellungen „gesperrt“.

Unterversorgung herrscht dagegen, wenn der Versorgungsgrad den Bedarf bei den Hausärzten um mehr als 25 % und bei Facharztgruppen um mehr als 50 % unterschreitet. Die Öffnung für neue Niederlassungen erfolgt aber bereits, wenn der Versorgungsgrad unter 110 % fällt. Dann sind so viele Neuzulassungen möglich, bis die 110-Prozent-Grenze erstmals wieder überschritten wird. Grundlage für die Überversorgungsfeststellung bildet die Bedarfsplanungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses, in der folgende Sachverhalte festgelegt sind:

- Planungsbereiche,
- Verhältniszahlen für den allgemeinen Versorgungsgrad (Einwohner pro Arzt),
- Prüfung der in die Über- oder Unterversorgung einbezogenen Arztgruppen: Dazu zählen alle Arztgruppen,

in denen bundesweit mehr als 1.000 niedergelassene Ärzte an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen.

Die so genannte Bedarfsplanungsrichtlinie ist Ausdruck der Selbstverwaltung in unserem Gesundheitswesen. Ein unmittelbarer Einfluss auf den Richtlinieninhalt ist weder der Bundesregierung noch der Landesregierung möglich.

Inzwischen sind die rechtlichen Grundlagen der Bedarfsplanung im Umbruch. In der jüngsten Zeit hat sich auch in Thüringen gezeigt, dass manche Vorgaben dieser Richtlinie der Versorgungswirklichkeit in einzelnen Regionen des Landes nicht mehr gerecht werden. Der Gesetzgeber hat jetzt die Voraussetzungen dafür geschaffen, lokale Unterversorgung zu beheben.

Mit Änderungen im Vertragsarztrecht, wird eine flexiblere Bedarfsplanung möglich werden. Die Ärztekammern und Kassenärztlichen Vereinigungen arbeiten an einer neuen Planungsmethode und werden dabei teilweise auch von den Landesregierungen unterstützt.

Das Versorgungsproblem

Ärztemangel trotz Überversorgung – vor dieser Situation stehen immer häufiger ländliche Gemeinden. Die kleinräumige Bedarfsplanung könnte das Dilemma beseitigen. Obwohl Planungsbereiche wegen „Überversorgung“ gesperrt sind, sehen einige Gemeinden Versorgungsengpässe. Denn die Planungsbereiche sind teilweise zu groß oder orientieren sich zu eng an politischen Verwaltungsgrenzen. Die zurzeit angewandte Bedarfsplanung ist nach Überzeugung vieler Gesundheitsexperten überholt.

Auch in statistisch überversorgten Planungsbereichen besteht häufig eine

Konzentration der Vertragsarztsitze in den Kreisstädten. Die Patienten müssen lange Wege in Kauf nehmen, wenn sie nicht ohnehin in die Kreisstadt zu ihrem Arbeitsplatz pendeln. Der von der Kreisstadt aus organisierte Bereitschaftsdienst hat ebenfalls das Problem längerer Anfahrtswege. Der Gesetzgeber hat deswegen als Grundlage für auszusprechende Vertragsarztsitze das Kriterium des „lokalen Versorgungsbedarfs“ für nicht unterversorgte, das heißt, überversorgte oder statistisch unauffällige, Planungsbereiche eingeführt. Die Bedarfsplanungsrichtlinie ist entsprechend angepasst worden.

Letztlich maßgebend für die Bejahung eines lokalen Versorgungsbedarfs ist nach der neuen Bedarfsplanungsrichtlinie eine Prüfung anhand bestimmter Kriterien vor Ort, um die Möglichkeiten seiner Deckung besser beurteilen zu können.

Situation in der Modellregion

Die beiden Landkreise der Modellregion Südharz Kyffhäuser verzeichnen in diesem Versorgungsbereich Probleme, die sich in weiteren Teilen Ostdeutschlands immer stärker manifestieren. In Thüringen sind derzeit insgesamt über 100 Hausarztsitze unbesetzt. Die KV warnt vor einem Zusammenbruch der Versorgung, da die noch praktizierenden Ärzte einen hohen Altersdurchschnitt aufweisen und der aus der Ausbildung kommende Nachwuchs die entstandene Lücke nicht füllen kann.

Die aktuelle Situation zeigt sich in einer beginnenden Unterversorgung mit Hausärzten in den ländlich-peripheren Räumen beider Kreise sowie in einem geringen Angebot an Fachärzten. So gibt es beispielsweise in einzelnen Facharztbereichen jeweils nur einen praktizie-

Ärztliche Versorgung

Thema: Gesundheit, Ärzte + ÖPNV

- hohe Altersstruktur
- Nachfolgeproblematik → ländl. Räume
- Hausärzte i. d. Fläche
- Facharztmangel wird künftig erwartet (in den Städten)
 - Kinderärzte
 - Neurologe
 - Augenärzte
 - Haut, HNO
 - Internist
- Krankenhäuser: ca. 20% ausl. Ärzte, sonst wäre die Versorgung nicht möglich.

- Lösungen:
- Fachgebiet Allgemeinmedizin attraktiv machen
 - Kommunales Weba
 - Landesförderprogramm, z.B. Sächs.-Anhalt
 - Schwester Agnes (Stollberg)
 - Reform d. Ausbildung?

Auftaktworkshop Arbeitsgruppe „Gesundheitsversorgung – Haus- und Fachärzte“

renden Arzt pro Kreis (z. B. HNO). Dies bedeutet natürlich vergleichsweise lange Wege zu den jeweiligen Fachärzten.

Die Situation verschärft sich nach Ansicht der Vertreter der zuständigen Behörden der Modellregion, da der Altersdurchschnitt der Ärzte verhältnismäßig hoch ist und dementsprechend in den nächsten Jahren viele Praxiswechsel anstehen. Genau hier jedoch zeichnen sich aktuell die größten Probleme ab, da es in einigen Fällen nicht bzw. nur nach sehr langer und intensiver Suche gelungen ist, einen Nachfolger zu finden.

Der Anpassungsdruck und damit die Relevanz des Themas begründen sich nicht aus einem Rückgang der Nachfrage und damit einer notwendigen Anpassung der Anzahl der Ärzte, sondern im Gegensatz zum Handlungsfeld

Schulentwicklung und ÖPNV durch ein zu geringes Angebot. Diese Problematik besteht schon seit einigen Jahren und es gibt auch erste Ansätze, neue Haus- und Fachärzte in der Region anzusiedeln (z.B. aus Österreich, wo aktuell ein Ärzteüberschuss besteht). Auch ist in der Gemeinde Stolberg das Projekt „Schwester AGNES“ gestartet, das zwar nicht als Ersatz für fehlende Ärzte angesehen werden kann, in dem jedoch einzelne Bereiche der Grundversorgung (z.B. Wechsel von Verbänden) erfüllt werden.

Vor dem Hintergrund der Einschätzung und Problematik des Themas ärztliche Versorgung wurde vereinbart, eine differenzierte Bestandsanalyse vorzunehmen, die neben der fachlichen Ausrichtung und dem genauen

Standort auch das Alter der jeweiligen Ärzte umfasst. Auf dieser Grundlage sollen anschließend Prognosen über die weitere Verteilung von Arztstandorten erarbeitet und diskutiert werden. Darauf aufbauend sollen im Sinne einer good-practice Sammlung erfolgreiche Beispiele für eine Praxisnachfolge sowie die erfolgreiche Ansiedlung von Ärzten gesammelt werden.

Unklar ist zum aktuellen Zeitpunkt noch die Einbeziehung der Krankenhäuser in die ärztliche Versorgung. Nach dem Beschluss der begleitenden Arbeitsgruppe sollen Zahnärzte nicht untersucht werden, da hier aktuell keine Versorgungslücken bestehen.

Ähnlich gestaltet sich das Problem in Sachsen-Anhalt: Über 180 Hausärzte sind derzeit älter als 65 Jahre, so dass der Rückgang der letzten Jahre unvermindert fortschreiten wird. Ihre Ausbildung schließen in Sachsen-Anhalt derzeit nur 30 Allgemeinmediziner ab. Besondere Anreize zur Niederlassung werden z. B. in unterversorgten Gebieten für Augenärzte durch die KV aufgelegt.

Lösungsansätze

Hausärzte in unterversorgten Regionen erhalten in Sachsen-Anhalt einen Startzuschlag von 15.000 Euro und eine Investitionspauschale von 50.000 Euro. Für Augenärzte zahlt die KV eine Fallpauschale in ausgewählten Städten. In Verwaltungsgemeinschaften mit drohendem Ärztemangel in Thüringen gewährt die KV eine Fallpauschale, eine Investitionspauschale für Praxisneugründungen oder Zweigpraxen von 30.000 Euro und zinslose Sicherstellungszuschläge von 30.000 Euro. Hausärzte über 65 Jahren können in diesen Regionen ebenfalls einen Quartalszuschuss beantragen.

Dienstleistungs- und Wohnungsangebote für behinderte Senioren

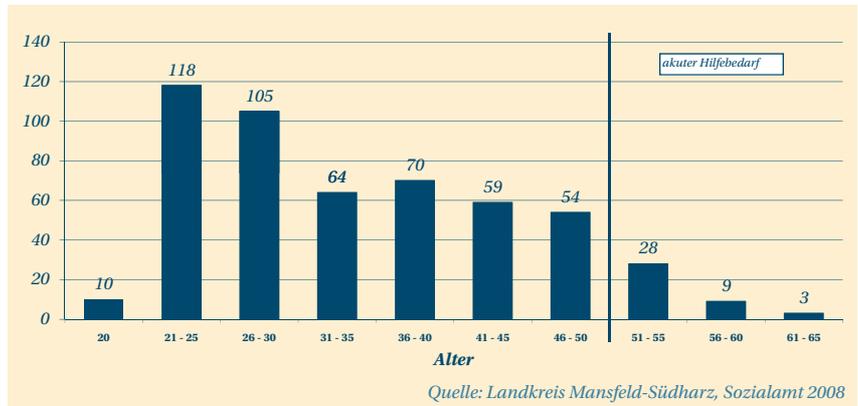


Abb. 8: Leistungsberechtigte der Werkstatt für behinderte Menschen im Landkreis Mansfeld-Südharz 2008 (in der eigenen Häuslichkeit lebend)

Die Zielgruppe besteht aus älteren Behinderten, die nicht mehr in den Werkstätten erwerbstätig sein können und Behinderten, bei denen eine häusliche Betreuung nicht mehr möglich ist. Diese Gruppe nimmt in den nächsten Jahren zu.

Für die Zielgruppe der älteren Behinderten fehlen in der Region Südharz-Kyffhäuser umfassende ambulante Angebote und alternative Hilfen. Statt einer Vollversorgung im Heim sind alternative und altersgerechte Wohnformen mit einer passenden Infrastruktur in der Umgebung notwendig. Zielrichtung ist die Betreuung von behinderten Senioren in möglichst selbstbestimmten Lebensformen:

- flexible, gemeinschaftliche Wohnformen mit lebenspraktischer Begleitung und angepasstem Umfeld (ÖPNV; Mittel des täglichen Bedarfs),
- ambulante Pflege und strukturierende Maßnahmen bei familienbetreuten Behinderten,
- zusätzliche Arbeitsplätze in Werkstätten.

Die Versorgung mit stationärer Betreuung ist in beiden Kreisen ausreichend (z. B. KYF 11 Altenheime mit etwa 730 Plätzen). Nur westlich von Sangerhausen ist im ländlichen Raum eine Unterversorgung erkennbar, da sich die Dienste auf die bevölkerungsreichen Gebiete konzentrieren. Bei kleineren vollstationären Einrichtungen könnte die Tragfähigkeit mittelfristig gefährdet sein. Vorhandene Träger bauen aktuell die stationäre Pflege – auch aufgrund der Reform von Paragraph 45 (SGB XI) – aus.

Bei den Werkstätten für behinderte Menschen besteht ein Platzmangel, weshalb Behinderte, deren Eltern – aus Altersgründen – mit der Betreuung überfordert sind, keine Betreuungsangebote finden. Hier würden ambulante Pflegeangebote oder tagesstrukturierende Maßnahmen ein Verbleiben in der Familie ermöglichen. Behinderte Senioren werden nach Ausscheiden bei den Werkstätten in die vollstationäre Pflege übernommen. Teilweise werden an die Werkstätten Betreuungsangebote angegliedert.

Die Wohnmöglichkeiten für ältere, behinderte oder pflegebedürftige Menschen sind in den letzten Jahren immer unübersichtlicher geworden. Dazu kommt noch die Frage, ob die jeweilige Form dem Heimgesetz oder dem Mietrecht unterliegt, d. h. dem stationären oder ambulanten Bereich zugerechnet wird.

Im Sinne der Betroffenen sollte angestrebt werden, dass diese so lange wie möglich zu Hause bzw. in der Werkstatt bleiben. Mögliche Modelle sind betreutes Wohnen zu Hause oder quartiersbezogene Wohn- und Betreuungskonzepte.

Eine besondere Form des altersgerechten Wohnens stellt das Wohnen mit Service dar. Es bedeutet die Sicherstellung, beziehungsweise verlässliche Organisation von Betreuungsleistungen in Kombination mit dem Wohnen. Die Spannweite der Betreuungsleistungen reicht von einfachen handwerklich-technischen oder pflegerisch-hauswirtschaftlichen Hilfen bis zu einer Pflege, die mit der Betreuung in stationären Einrichtungen vergleichbar sein kann. Wohnen mit Service muss nicht an eine besondere Wohnform gebunden sein. Gemeinschaftseinrichtungen und pfle-

gerisch-technische Funktionsräume, zum Beispiel Personaldienstzimmer, Pflegearbeitsraum, zentraler Abstellraum, erleichtern und unterstützen die Betreuung.

Die Träger vollstationärer Pflegeeinrichtungen sind nur partiell an Angebotsveränderungen interessiert, da sie mit dem bestehenden Angebot am wirtschaftlichsten arbeiten. Es fehlt also an der politischen Steuerung. Daher besteht Bedarf, entsprechend den veränderten Versorgungsbedürfnissen neue Konzepte zu erproben, was durch die Landesregierung unterstützt werden müsste. Es fehlen ein definierter Einrichtungstyp und ein Leistungstyp. In Sachsen-Anhalt gibt es, anders als in Thüringen, nur überörtliche Träger für die Eingliederungshilfe oder die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen besteht nur eine indirekte Steuerungsmöglichkeit seitens der Verantwortlichen in den Kreisen. Diese soll jedoch stärker in den Vordergrund gerückt werden, mit der Zielsetzung, mehr passgenaue, tagesstrukturierende Programme und Angebote anzuregen und damit eine andere Form der Betreuung (statt vollstationär) in den Mittelpunkt zu stellen.

Handlungsfeld Nicht polizeiliche Gefahren- abwehr



Die Akteure der Modellregion Stettiner Haff haben die nicht polizeiliche Gefahrenabwehr als wichtiges Element der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Untersuchung im Rahmen des Masterplans ausgewählt. Dieses Infrastrukturbündel umfasst die Infrastrukturbereiche Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst. Die Arbeitsgruppe in der Modellregion behandelt dabei schwerpunktmäßig den Brandschutz und hierbei die Freiwilligen Feuerwehren, als Rückgrat der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr im ländlichen Raum.

Abwehrender Brandschutz und Technische Hilfeleistung sind Pflichtaufgabe der Gemeinden. Sie haben dazu eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige öffentliche Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten, zu unterhalten und einzusetzen. Die Kreise haben den überörtlichen Brandschutz und die Technische Hilfeleistung sicherzustellen. Gegenüber den Gemeinden haben die Kreise beratende, koordinierende und unterstützende Funktionen (z.B. finanzielle Förderung der Ausrüstung der Feuerwehren, Anerkennung

der Feuerwehren, deren Einordnung und Überprüfung auf ihre Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft). Die Landkreise haben eine ständig besetzte Feuerwehreinsatzleitstelle sowie den Betrieb einer Feuerwehrtechnischen Zentrale sicherzustellen.

Die wesentlichen Probleme beim Brandschutz d.h. bei den Freiwilligen Feuerwehren in der Modellregion können als repräsentativ auch für andere ländliche Regionen im demografischen Wandel gelten. So ist vielerorts nicht mehr eine ausreichende quantitative und qualitative Einsatzbereitschaft gewährleistet d.h. es kann – von den einzelnen Wehren – nicht ständig ein kompletter (Lösch-)Zug besetzt werden, so dass im Notfall gleich mehrere Wehren alarmiert werden. Insbesondere die Absicherung der Tagesalarmbereitschaft unter der Woche kann in vielen Gemeinden nicht mehr geleistet werden. Ein Grund liegt u.a. darin, dass viele aktive Feuerwehrangehörige nicht am Ort arbeiten und viele Wehren unter einem Mangel an aktiven, ausreichend qualifizierten und physisch geeigneten

Feuerwehrangehörigen leiden. Dieser ist teilweise bedingt durch die aufgrund des Geburtenrückganges generell geringer gewordene Zahl an Jugendlichen und die Abwanderung junger Feuerwehrangehöriger wegen Ausbildung oder Arbeit. Dadurch kann das altersbedingte Ausscheiden nicht kompensiert werden. Auch Gemeindefusionen und damit verbundene Umstrukturierungen der Feuerwehren sind ein Grund für den Rückgang der Zahl der Freiwilligen Feuerwehren und der aktiven Feuerwehrangehörigen. In manchen Gemeinden der Region wurden wegen „Personalmangel“ schon die Feuerwehren abgemeldet bzw. es bestehen bereits Kooperationen zwischen Gemeinden.

In der Arbeitsgruppe wurde als erster Schritt das Ziel einer differenzierten Beschreibung der Situation des Brandschutzes, des Katastrophenschutzes sowie des Rettungsdienstes in der Region Stettiner Haff formuliert. Im Mittelpunkt steht in einem ersten Schritt die vertiefende Bestandsaufnahme und -analyse der Situation der Freiwilligen Feuerwehren in den beiden Landkreisen und damit einhergehend die Sensibilisierung v.a. der Gemeinden für die damit verbundenen Problematiken (Nachwuchsproblematik, Sicherung des Brandschutzes in der Fläche, Verbesserung der Qualifikation der Feuerwehrangehörigen). Entsprechende konzeptionelle Überlegungen für Lösungen der angesprochenen Problematiken sollen erarbeitet werden, um auch in Zukunft angesichts der demografischen Entwicklungen einen funktionierenden Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst flächendeckend gewährleisten zu können. Nicht zuletzt auch als Voraussetzung für die notwendige wirtschaftliche Entwicklung der Region.

Handlungsfeld Kulturelle Bildung



Auftaktworkshop Arbeitsgruppe „Kultur“

In beiden Landkreisen der Modellregion Stettiner Haff besteht das Ziel die kulturelle Grundversorgung im ländlichen Raum aufrechtzuerhalten. Musik- und Volkshochschulen gehören wie Bibliotheken zur kulturellen Grundausstattung einer Region und bilden die Basis einer kulturellen Daseinsvorsorge. Im Handlungsfeld Kulturelle Bildung werden daher schwerpunktmäßig die Infrastrukturbereiche Musikschulen und Volkshochschulen bearbeitet. Beide Einrichtungen sind jeweils in der Trägerschaft der Landkreise. Ausgewählte Aspekte aus den ergänzenden Infrastrukturbereichen Bibliotheken/Medienzentren, Soziokulturelle Zentren, Begegnungsstätten für Ältere sowie Einrichtungen der Jugendarbeit sollen in die Arbeit der Arbeitsgruppe mit einbezogen werden.

Insgesamt wird die Situation und Leistungsfähigkeit der Kreismusikschulen und der Volkshochschulen noch als gut eingeschätzt. Dennoch sind Musikschulen und Volkshochschulen immer wieder mit Vorschlägen zu Finanzmittelkürzungen, Änderungen der Organisationsformen oder zur landkreisübergreifenden Kooperation konfrontiert. Als freiwillige Aufgaben der Landkreise stehen die Einrichtungen und Angebote der kulturellen Daseinsvorsorge in der politischen Diskussion in den Kreistagen und dies in der Regel lediglich unter finanziellen, selten unter qualitativen Gesichtspunkten.

Die Hauptprobleme der Musikschulen und der Volkshochschulen liegen v.a. im Bereich der Finanzierung und der Sicherstellung einer angemessenen Erreichbarkeit der Angebote für die (potenziellen) Nutzer.

Die Probleme der Erreichbarkeit beziehen sich einerseits auf die Dozenten

und andererseits auf die Kunden. Es wird immer schwerer die flächendeckende Erreichbarkeit der Angebote zu gewährleisten. Bereits heute wird ein großes Hinterland nicht erreicht. Dies obwohl es eine Reihe von Außenstellen und Unterrichtsstellen z.B. in Schulen oder Kindertagesstätten gibt und Hauptamtliche und Honorarkräfte viel in der Gegend unterwegs sind. Der Versorgungsgrad bei den Musikschulen liegt mit 1,17 bzw. 1,13 Plätzen je 100 Ew. unter dem von der KGSt empfohlenen Wert von 2 Plätzen je 100 Ew.. In den Dörfern fehlen in ausreichendem Maße niedrigschwellige Angebote, um die Bevölkerung an die kulturellen Bildungsangebote heranzuführen. Aufgrund des hohen Anteils an bildungsfernen und bildungsbenachteiligten Menschen in der Region, ist hier ein größerer Aufwand zu betreiben als anderswo, um Bildungsbedürfnisse überhaupt erst zu entwickeln.

Von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe wird daher betont, dass bei der kulturellen Daseinsvorsorge andere Standards für den ländlichen Raum notwendig sind als für Verdichtungsräume, da hier andere soziale und räumliche Voraussetzungen für den Zugang zu diesen Leistungen herrschen. Insofern

sollen in die Untersuchungen auch die spezifischen sozialstrukturellen Bedingungen in der Region einbezogen werden, wie z.B. das Bildungsniveau oder die soziale Lage der Bevölkerung.

Hauptziel der Arbeitsgruppe ist es, Konzepte zu entwickeln, um die kulturelle Grundversorgung der Bevölkerung in der Region zu sichern. Insbesondere im ländlichen Raum gilt es, Möglichkeiten zur Teilhabe aller interessierten Bürgerinnen und Bürger durch ein ausreichendes Platzangebot und zumutbare Erreichbarkeitsverhältnisse zu sichern und zu schaffen. Dafür soll ein Mindestmaß an Ausstattung kultureller Infrastruktur zu definiert werden und vor allem über angestrebte bzw. zu erhaltende Qualitäten und Inhalte diskutiert werden. Die Erreichbarkeit der Angebote soll gehalten und zukünftig sogar erhöht werden, um die Versorgung in der Fläche zu sichern.

Da die Schulen als Unterrichtstandorte der Kreismusikschulen und der Volkshochschulen genutzt werden bestehen Wechselwirkungen mit dem Handlungsfeld Schulentwicklung insbesondere was die Standortsicherung durch Mehrfachnutzung betrifft.



Begleitforschung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31 – 37
53179 Bonn
Klaus Einig
Martin Spangenberg
Referat II – Raumentwicklung
Tel.: +49 (0) 228-99401-2303
Fax: +49 (0) 228-99401-2356

Das Bundesinstitut ist eine Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Forschungsassistenz

Gertz Gutsche Rümenapp
Stadtentwicklung und Mobilität
Dr. Jens-Martin Gutsche
Dr. Jens Rümenapp
Martin Albrecht
Ruhrstraße 11
22761 Hamburg
Tel.: (040) 85 373748
gutsche@ggr-planung.de

Hochschule Neubrandenburg
Prof. Dr. Peter Dehne
Johann Kaether
Brodaer Str. 2
17033 Neubrandenburg
Tel.: (0395) 5693-640
kaether@hs-nb.de

Leibniz Zentrum für Agrarlandschaftsforschung Müncheberg e.V. (ZALF)
Axel Dosch
Eberswalder Str. 84
15374 Müncheberg
Tel.: (033432) 82-192
dosch@zalf.de

proloco
Michael Glatthaar
Am Neuen Markt 19
28199 Bremen
Tel.: 0421 / 59 75 900
glatthaar@proloco-bremen.de

Herausgeber, Herstellung, Selbstverlag und Vertrieb

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

Schriftleitung

Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Dr. Robert Kaltenbrunner

Bearbeitung

Klaus Einig, Martin Spangenberg, BBSR
Johann Kaether, Hochschule Neubrandenburg
Axel Dosch, ZALF e.V.

Satz

Steffen GmbH, Friedland/Meckl.
www.steffendruck.com

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bildnachweis

Quelle: Projektassistenz und Forschungsassistenz, Seiten 4 und 6 BBSR

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),
MORO-Informationen „Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien“ 4/1 – 02/2009

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

Alle Rechte vorbehalten

© Bonn 2009