

MORO Praxis

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge

Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung

Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge

Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Kurzfassung.....	8
Abstract.....	12
1 Hintergrund und Aufgabenstellung.....	16
1.1 Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.....	16
1.2 Begleitforschung Fachinformation an der Schnittstelle von Regionen und Ressorts	16
1.3 Arbeitsweise der Begleitforschung Fachinformation.....	17
2 Mobilität und Verkehr	20
2.1 Ausgangslage	20
2.1.1 Mobilität und Erreichbarkeit in dünn besiedelten Räumen.....	20
2.1.2 Effizienter Mitteleinsatz als Herausforderung	21
2.2 Selbstverständnis und Aufgabe des Arbeitskreises	22
2.2.1 Begriffsbestimmungen und Eingrenzung des Arbeitsfeldes	22
2.2.2 Mobilität als Daseinsvorsorge im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse.....	24
2.2.3 MORO Kontext: Offenheit für orts- oder regionalspezifische Konzepte.....	24
2.2.4 Offenheit für praktischen Lösungssuche und systemische Innovation.....	26
2.2.5 Zur Vielfalt von Erfahrungen und Lösungsvorstellungen: Drei Diskussionsstränge zur Zukunft der Mobilität im ländlichen Raum.....	27
2.2.6 Inhaltliche Schwerpunktsetzungen des Arbeitskreises	29
2.3 ÖPNV optimieren – Die vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen	29
2.3.2 Bürgerbusse als Teil des ÖPNV.....	34
2.3.3 Zusätzliche Einnahmen generieren.....	35
2.3.4 Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV	36
2.4 Mobilität als Daseinsvorsorge gewährleisten – Neue Ansätze entwickeln.....	36
2.4.1 Alternative Mobilitätsangebote zur Ergänzung des traditionellen ÖPNV.....	36
2.4.2 Einbindung von Pkw als alternative Bedienformen	37
2.4.3 Freie Mitnahme und Mitnahmemanagement	41
2.4.6 Vom ÖPNV-Aufgabenträger zum integrierten Mobilitätsmanagement	46
2.5 Schlussbemerkung	47
3 Hausärztliche Versorgung	49
3.1 Abgrenzung und Grundverständnis des Themas	49
3.1.1 Erklärungsansätze für den Hausarztmangel im ländlichen Raum	49
3.1.2 Fokus der vorliegenden Expertise	51
3.2 Erstellung kommunaler Versorgungskonzepte	52
3.2.1 Kommunale Aufgaben in der Weiterentwicklung der regionalen Hausarzt- und Gesundheitsversorgung.....	52
3.2.2 Gesundheitsdialog und Gesundheitsversorgungskonzepte	53
3.2.3 Förderung und Einbindung kommunaler Versorgungskonzepte	54
3.3 Die neue Bedarfsplanung.....	55
3.3.1 Aufgaben der Bedarfsplanung und Anlass der Neufassung.....	55
3.3.2 Eckpunkte der Versorgungssteuerung durch die neue Bedarfsplanung.....	55
3.3.3 Möglichkeiten zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten.....	56

3.3.4 Einleitung von Maßnahmen nach festgestellter Unterversorgung.....	57
3.3.5 Drohende Unterversorgung operationalisieren und zur Finanzierung präventiver Maßnahmen nutzen.....	58
3.3.6 Kommunale Mitwirkung in der Bedarfsplanung.....	59
3.4 Den Wandel der Betriebs- und Kooperationsformen vor Ort organisieren und gesundheitspolitisch flankieren	60
3.4.1 Alternativen zur hausärztlichen Einzelpraxis	60
3.4.2 Hausarztzentrierte Versorgung und regionale Selektivverträge.....	61
3.4.3 Die Bandbreite der Lösungen: Betriebs- und Kooperationsformen.....	62
3.4.4 Delegation ärztlicher Leistungen als wichtige Facette neuer Betriebsformen im ländlichen Raum	63
3.4.5 Sicherung der dezentralen Versorgung.....	63
3.4.6 Regionale / Kommunale Aufgaben: Mobilisierung der Gesundheitsakteure und räumliche Steuerung	64
3.5 Rekrutierung des hausärztlichen Nachwuchses aus regionaler Perspektive	65
3.5.1 Unterstützung beim Einstieg in die Landarztstätigkeit	66
3.5.2 Schwachstellen der Aus- und Weiterbildung überwinden.....	66
3.5.3 Weiterbildungsverbünde / Verbundweiterbildung	67
3.6 Fazit und Empfehlungen.....	68
4 Schule und Bildung.....	70
4.1 Rahmenbedingungen und Ausgangssituation	70
4.1.1 Schulorganisation im Allgemeinen – Zwang zur Zusammenarbeit	70
4.1.2 Demographischer Wandel – Notwendigkeit zu Handeln	72
4.1.3 Inklusion	73
4.1.4 Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen	73
4.1.5 Exkurs: Berufliche Schulen.....	74
4.2 Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge.....	75
4.2.1 Ziele / Kriterien	75
4.2.2 Strategien	77
4.3 Offene Fragen	90
4.3.1 Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes.....	91
4.3.2 Kleine dezentrale Schulen.....	93
4.3.3 Schulkoperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde).....	93
4.3.4 Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen, hier: Tele-Learning.....	93
4.4 Handlungsbedarfe für Bund und Länder.....	94
4.4.1 Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes.....	94
4.4.2 Erreichbarkeit verbessern / Schülerbeförderung.....	94
4.4.3 Kleine dezentrale Schulen.....	95
4.4.4 Schulkoperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde).....	95
4.4.5 Jahrgangsübergreifender Unterricht	95
4.4.6 Reduzierung der Gliedrigkeit.....	95
4.4.7 Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen	95
4.4.8 Übergreifende Kooperationen (zwischen Schulformen und mit externen Partnern).....	95
4.4.9 Stärkere kommunale Verantwortung / Kommunale Bildungsplanung	95
4.4.10 Zivilgesellschaftliches Engagement.....	95
4.4.11 Ergänzung durch private Schulträger.....	96
4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	96

5 Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung	102
5.1 Problemverständnis: Bedingungen gelingender Selbstverantwortung für das Leben im Alter	102
5.2 Quartierskonzepte als Lösung für den ländlichen Raum?	103
5.3 Grundlinien: Das Dorf als Selbstverantwortungsebene	105
5.3.1 Sorgende Gemeinschaft als Leitbild dörflicher Selbstorganisation	105
5.3.2 Das Dorf als kooperativ organisierte Selbstverwaltungsebene	106
5.3.3 Optionsrechte als Basis einer erweiterten Selbstorganisation	107
5.3.4 Zwischen Überforderung und Potenzialentwicklung	108
5.3.5 Die Koproduktion von Gemeinwohl	108
5.4 Kommunale Aktivitäten zur Etablierung von Selbstverantwortungsgemeinschaften	109
5.4.1 Zwischen Sachzwang und Gestaltungsoption:	109
5.4.2 Demografiekonzepte und Masterpläne als Regelaufgabe	110
5.4.3 Kommunale Impulse zur Aktivierung der Dorfgemeinschaften	111
5.5 Rückgrat- und Patenschaftsorganisationen auf regionaler Ebene	111
5.5.1 Unterstützungsleistungen in der Startphase: Mobilisierung und Anmoderation	111
5.5.2 Herausforderungen bei Gründung und Betrieb: Handlungsfelder, Geschäftsmodelle, Trägerschafts- und Finanzierungsfragen	112
5.5.3 Regionale Rückgratorganisation als „Franchisegeber“ für die Dorfgemeinschaften	113
5.5.4 Mögliche Unterstützungsleistungen von Rückgratorganisationen	114
5.5.5 Trägerschaft und Beteiligung an Rückgratorganisationen	115
5.6 Finanzierung	115
5.6.1 Finanzierungsprinzipien für die laufende Arbeit der Dorfgemeinschaften	115
5.6.2 Anschubfinanzierung für Kommunen und Dorfgemeinschaften	116
5.7 Fazit: Systematische Weichenstellungen sind erforderlich	116
6 Querschnittsthemen und Folgerungen	118
6.1 Sicherung der Daseinsvorsorge als regional verankerter demokratischer Prozess	118
6.2 Kommunale und regionale Gestaltungsspielräume und das intersektorale Zurechnungsprinzip	118
6.3 Akzeptanz des Grundprinzips „Räumliche Konzentration als Voraussetzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge“	119
6.4 Verbesserte Koordination und Kooperation von Fachplanung und Raumplanung sowie interkommunale Kooperation	119
6.5 Bürgerschaftliche Selbstverantwortung und erweiterte Subsidiarität	120
6.6 Die Koproduktion von Gemeinwohl zur Sicherung der Daseinsvorsorge	120
Anhang	122
Impressum	132

Vorwort

Ländliche Regionen müssen sich im demografischen Wandel besonderen Herausforderungen stellen. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Stabilisierung ist die Aufrechterhaltung einer hochwertigen, gut erreichbaren und bezahlbaren Ausstattung mit den grundlegenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gerade dies ist zugleich am stärksten durch die Abwanderung junger aktiver Menschen, durch das Geburtendefizit und die zunehmende Überalterung gefährdet. Wenn Schulen, Kindergärten und Arztpraxen schließen, verliert die Region nicht nur an Attraktivität für die Bewohner, sondern auch Betriebe sehen weniger Chancen, Fachkräfte dauerhaft an sich zu binden oder gar neu von außerhalb zu gewinnen. Seit Dezember 2011 haben die 21 Modellregionen unseres Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge gezeigt: Dieser Teufelskreis lässt sich durchaus an der einen oder anderen Stelle durchbrechen - allerdings nur unter erheblichen Anstrengungen, durch intensive regionale und sektorale Kooperationen und vor allem durch die Bereitschaft zu neuen, bislang noch ungewohnten Lösungen. Das kann die gemeinsame Nutzung von Gebäuden nicht nur für verschiedene Schulformen, sondern auch für den Vorschulbereich oder zur Altenbegegnung sein, oder die Bereitschaft von Privatpersonen, ehrenamtlich gegen Selbstkostenerstattung das ÖPNV-Netz zu ergänzen. Beides setzt erhebliche Flexibilität bei den Finanzierungsformen und Ausstattungs- bzw. Zulassungsvorschriften der verschiedenen Aufgabenträger und Fachbehörden voraus.

Wie diese Beispiele zeigen, sehen sich die Regionen bei ihren Daseinsvorsorge-Strategien vor Aufgaben gestellt, die über ihre örtliche Situation hinausreichen und nicht in der Region allein gelöst werden können. Da liegt es nahe, den Regionen den Austausch mit Experten und zuständigen Ressorts zu erleichtern und von der Einzelfallbetrachtung zu Lösungsansätzen von allgemeinem Interesse voran zu schreiten. Beides ist in vier begleitenden Facharbeitskreisen geschehen. Dort kamen die für die bundes- bzw. landesweiten Standards zuständigen Fachressorts mit den von ihren örtlichen Voraussetzungen und Handlungserfordernissen ausgehenden Vertretern strukturschwacher ländlicher Räume ins Gespräch. Ergänzt wurde der Expertenkreis um Wissenschaftler und Verbändevertreter. Es zeigte sich, dass das Bild starrer fachgesetzlicher Rahmensetzungen nicht mehr stimmt, sondern dass bereits auf der Ebene der Fachressorts vielfach nach den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten differenziert wird. Im Gesundheits-



Foto: BMVI

wesen etwa ermöglicht eine Reihe von aktuellen Gesetzesnovellierungen eine realitätsnähere Feststellung von Versorgungsdefiziten mit Haus- und Fachärzten und darauf aufbauend eine breite Palette von Gegenmaßnahmen bis hin zu kommunalen Gesundheitshäusern. Die Ergänzung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch ehrenamtliche Mitnahmedienste wurde durch eine klarere Trennung zwischen der gewerbsmäßigen Personenbeförderung im engeren Sinne und einer zwar „geschäftsmäßigen“, aber nicht auf Erwerb ausgerichteten Personenbeförderung erleichtert. Noch viele weitere, teilweise auch noch nicht realisierte Flexibilisierungsmöglichkeiten wurden intensiv diskutiert, um den Regionen zusätzliche Handlungsoptionen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu eröffnen.

Alle vier Facharbeitskreise konnten sich für ihre jeweiligen Bereiche (Bildung, Gesundheit, Mobilität und Leben im Alter) auf gemeinsame Expertisen einigen, die sowohl den Regionen gangbare Lösungswege aufzeigen als auch den Ressorts Empfehlungen für weitere Anpassungsmaßnahmen mitgeben. Ich kann das Moderatorenteam nur beglückwünschen zu dieser zugleich integrativen und kreativen Leistung! Mein Dank gilt allen mitwirkenden Experten für ihre Bereitschaft, sich auf den speziellen Blickwinkel der strukturschwachen ländlichen Regionen einzulassen und ihr Fachwissen in das Projekt einzubringen. Mein Wunsch ist, dass diese Expertisen für die Regionen bei ihrer praktischen Arbeit von Nutzen sind und zugleich die weiteren Überlegungen in den Fachressorts befruchten.

Rainer Bomba, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Kurzfassung

Vom demographischen Wandel sind die Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich betroffen. Insbesondere in ländlich geprägten und eher peripherer gelegenen Regionen sind Alterung und Schrumpfung deutlich zu spüren. Der Rückgang der Bevölkerung führt zu geringeren Auslastungen verschiedener Infrastrukturen und erhöht so die entstehenden Pro-Kopf-Kosten. In einigen Regionen und Bereichen ist die Aufrechterhaltung von leistungsfähigen Angeboten unter bisherigen Rahmenbedingungen kaum noch möglich.

Die Handlungsoptionen zur Anpassung von Infrastrukturangeboten auf die geänderte Nachfrage werden von staatlichen Fachverwaltungen (Bund / Land) und regionaler / kommunaler Ebene aus unterschiedlichen Blickwinkeln bewertet. Insbesondere ein Rückzug aus der Fläche und eine Konzentration von Angeboten auf Zentrale Orte zur Kostensenkung bei Beibehaltung einer grundsätzlichen Erreichbarkeit wird von der staatlichen Fachverwaltung eher ins Kalkül gezogen als von den vom Rückzug betroffenen Regionen selbst.

Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge (2011 – 2015) bringt nun explizit die regionale Ebene als handlungsfähigen Akteur ins Spiel. Interkommunale und regionale Kooperationen bei strategischen Anpassungen an die demographische Entwicklung stärker als bisher zu nutzen, ist ebenso Grundlage des Aktionsprogramms wie der Anspruch, ressortübergreifend Handlungsstrategien zu entwickeln, die nachhaltige Lösungen für die Herausforderungen des demographischen Wandels ermöglichen.

In der Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteuren auf regionaler Ebene werden Kenntnisse zum Status quo zusammengetragen und wahrscheinliche Entwicklungsszenarien entwickelt. Offene Fragen werden geklärt, Ziele formuliert, Strategien erarbeitet, Akteure identifiziert und die Umsetzung von Handlungsoptionen in die Wege geleitet. Dies kann sich sowohl auf konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge vor Ort beziehen als auch auf eine Überzeugungsarbeit gegenüber anderen staatlichen und privaten Akteuren um eine Verbesserung von Rahmenbedingungen zu erreichen.

Parallel zur Arbeit in den 21 Modellregionen beschäftigten sich bundesweite Facharbeitskreise zu den von den Modellregionen am häufigsten bearbeiteten Themen „Mobilität

/ Verkehr“, „Hausärztliche Versorgung“, „Schule / Bildung“ und „Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung“ mit der Erarbeitung von Lösungsansätzen, die auch überregional bedeutsam sein können. Diese Arbeitskreise wurden getragen von Vertretern aus den Regionen des Aktionsprogramms, Vertretern von Landes- und Bundesministerien, sowie fachlichen Experten aus Verbänden und der Wissenschaft. Die Arbeitskreise, die zwischen März 2013 und April 2014 jeweils vier Mal zusammenkamen, erarbeiteten unter der Moderation von Quaestio Forschung & Beratung die hier präsentierten Expertisen, in denen fachspezifische Handlungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort dargestellt wurden. Hier eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse:

Mobilität und Verkehr

Der Arbeitskreis Mobilität / Verkehr ist von der Prämisse ausgegangen, dass auch in den dünn besiedelten Räumen eine Teilhabe an grundlegenden gesellschaftlichen Errungenschaften ohne eigenes Auto möglich sein muss. Damit sieht er eine Sicherstellung der entsprechenden Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge, der von der öffentlichen Hand gewährleistet werden muss. Angesichts der erheblichen Unterschiede der Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte in den Regionen, die vom Prozess der Bevölkerungsschrumpfung und -alterung betroffen sind, bedarf es eines breiten Spektrums an Handlungsalternativen, die je nach Region unterschiedlich kombiniert werden können.

Für den Arbeitskreis bleibt der traditionelle ÖPNV mit seinen Komponenten „herkömmlicher Linienverkehr“ und „flexiblen Bedienformen“ der Grundbaustein bei der zukünftigen Gewährleistung von Mobilität durch die öffentliche Hand. Optimierungsmöglichkeiten werden in einer stabilen Struktur aus einem begrenzten angebotsorientierten Grundnetz und nachfrageorientierten Nebennetzen gesehen, die nutzerfreundlich miteinander verknüpft sind. Als Ergänzungsbaustein zum traditionellen ÖPNV hat der Arbeitskreis seinen Blick auf alternative Mobilitätsangebote gerichtet, insbes. auf die Einbindung von Pkw in die Mobilitäts-Gewährleistung. Dabei geht es im Grunde um eine organisierte Form der Mitnahme, die durch Mobilitätsgarantien ergänzt wird. Diese können als „alternative Bedienformen“ dann wieder in den ÖPNV integriert oder zumindest an ihn angebunden werden. Sie können aber auch als „freie Mitnahme“ in der Logik bürgerschaftlicher

Selbstorganisation oder Kommerzieller Angebote angesiedelt sein und außerhalb des ÖPNV stehen, wobei dann jedoch die Mobilitätsgarantie entfällt. Aktuell gibt es in diesem Bereich eine Vielzahl an Experimenten. Die Diskussion im Sommer 2014 über die Online-Plattform Uber, die Fahrgäste an private Fahrer zur bezahlten Personenbeförderung vermittelt, hat auch einer breiten Öffentlichkeit verdeutlicht, dass neue Angebotsformen im Konflikt mit den geltenden Gesetzen stehen können. Der Arbeitskreis hat diese rechtliche Grauzone frühzeitig erkannt und dem Bund und den Ländern eine rechtliche Klärung der „gewerblichen Personenbeförderung“ empfohlen, z.B. im Sinne eines „commercial light“.

Der Arbeitskreis hat sich zusätzlich dafür ausgesprochen, dass es in den Regionen einer öffentlichen Stelle bedarf, die sich um Mobilitätsdaseinsvorsorge kümmert, da der Markt nicht von allein zu einem regionalen Optimum führt. Dieser „Kümmerer und Organisator“ wird vom Arbeitskreis als „integriertes Mobilitätsmanagement“ bezeichnet, denn sein Aufgabenprofil ist im Vergleich zu den bisherigen ÖPNV-Aufgabenträgern umfangreicher.

Hausärztliche Versorgung

Der Arbeitskreis „Hausärztliche Versorgung“ hat in seinen Diskussionen an den derzeit schon spürbaren und für die Zukunft vermehrt absehbaren Schwierigkeiten bei der Rekrutierung des hausärztlichen Nachwuchses angeknüpft und insbesondere die Handlungserfordernisse und -möglichkeiten auf der regionalen Ebene diskutiert. Die zuletzt durch das GKV-Versorgungsstrukturgesetz veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bieten dabei zusätzliche Spielräume für die Umsetzung neuer regionale Versorgungskonzepte, die einerseits einen Beitrag zur Sicherung der Gesundheitsversorgung leisten und andererseits helfen können, die Tätigkeit des Landarztes aufzuwerten und in der Wahrnehmung der jungen Mediziner wieder attraktiver werden zu lassen.

Entscheidend ist, dass die Impulse zur Weiterentwicklung der hausärztlichen Versorgung sowie der medizinisch-pflegerischen Grundversorgung insgesamt von den Akteuren vor Ort getragen werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Vorschläge unter ausreichender Berücksichtigung der konkreten Ausgangssituation (akute oder drohende Versorgungsprobleme, Anbieterstrukturen)

formuliert werden und die für die Umsetzung benötigten Akteure von Beginn an mit „im Boot“ sind. Der Arbeitskreis sieht insbesondere die Kommunen (unterstützt von Ländern und KVen) in der Aufgabe, den hierzu notwendigen Dialog der regionalen Gesundheitsakteure zu initiieren und zu begleiten.

Schule und Bildung

Wie kann eine Grundversorgung mit Schulen für alle Regionen gesichert werden? Diese Frage hat der Arbeitskreis „Schule / Bildung“ aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert. Die Perspektive der Schüler unterscheidet sich von der der Eltern, diese unterscheidet sich von der der Lehrer, diese wiederum von der des zuständigen Landes und diese von der der kommunalen Schulverwaltung. Auch weitere Akteure, die von der Organisation und dem Erfolg der schulischen Bildung betroffen sind, wie Unternehmen, Kultureinrichtungen, Vereine, etc. spielen für das Erreichen von guten Lösungen und ihre Bewertung eine wichtige Rolle. Der Fokus der Diskussionen im Arbeitskreis lag auf den Grundschulen. Die Entwicklung im Bereich von Berufsschulen und anderen weiterführenden Schulen wurde am Rande berücksichtigt, jedoch nicht vertieft.

Als grundlegende Kriterien zur Beurteilung einer möglichst optimalen Schulorganisation wurden grundsätzliche Bildungsziele, die Bildungsqualität, die Belastung von Schülern durch Schulwege, die langfristige Finanzierbarkeit der Bildungsinfrastruktur und die Organisierbarkeit von Unterricht identifiziert. Als Lösungsansätze wurden folgende Elemente (zum Teil kontrovers) diskutiert:

- Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes,
- Erreichbarkeit verbessern / Schülerbeförderung,
- Kleine dezentrale Schulen,
- Schulkooperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde),
- Jahrgangsübergreifender Unterricht,
- Reduzierung der Gliedrigkeit,
- Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstlernen,
- Übergreifende Kooperationen (zwischen Schulformen und mit externen Partnern),

- Stärkere kommunale Verantwortung / kommunale Bildungsplanung,
- Zivilgesellschaftliches Engagement,
- Ergänzung durch private Schulträger.

Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung

Der Arbeitskreis „Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung“ hat sich primär mit der Frage beschäftigt, wie es in dörflichen Strukturen gelingen kann, die vielfach diskutierte Idee von „sorgenden Gemeinschaften“ lebendig werden zu lassen. Damit verbindet sich primär die Vorstellung einer verstärkten gegenseitigen Selbstsorge innerhalb der dörflichen Gemeinschaft. Betont wurde jedoch, dass eine ausgeweitete Selbstsorge nicht ohne eine organisatorische und fachliche Unterstützung und entsprechend eingepasste professionelle Leistungen funktionieren kann. Es geht dem Arbeitskreis also nicht darum, alle Verantwortung auf die dörflichen Gemeinschaften abzuladen. Besonders wichtig ist stattdessen, den Sozialstaat mit seinen Leistungen besser mit den Bedingungen von dörflich organisierter Selbstverantwortung und Selbstsorge kompatibel zu machen.

Der Arbeitskreis betont, dass dies an vielen Stellen relativ weitgehende Reformerfordernisse erzeugt. Ferner sieht er die Regionen und die sie tragenden Kommunen in der Aufgabe, Unterstützungsleistungen für unterschiedlichste Formen der dörflichen Selbstorganisation zu einzubringen. Dies reicht von der Moderation beginnender Diskussionsprozesse bis hin zur Entwicklung und Umsetzung von neuen Formen gemeinwirtschaftlicher Tätigkeiten (z. B. Dorfgemeinschaften). Konzeptionell knüpft die Debatte an einer Neuinterpretation des für den Sozialstaat grundlegenden Prinzips der Subsidiarität an und betont die Notwendigkeit, das Dorf genauso wie das Quartier in der Stadt als eine zusätzliche Ebene einer subsidiär organisierten Gesellschaft zu entwickeln.

Trotz der unterschiedlichen Ausprägungen der ausgewählten Themenfelder, die über unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen, jeweils andere Akteursgruppen und sehr verschiedene, eingespielte Prozesse verfügten, konnten übergreifend einige Prinzipien identifiziert werden, die für Anpassungen im Rahmen der Daseinsvorsorge entscheidend sind:

- Interkommunale Kooperation und regionale Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Akteuren erschließen neue Ressourcen und Optimierungspotentiale. Eine sinnvolle Standort- und Netzplanung für Infrastrukturen ist oft nur gemeindeübergreifend zu bewerkstelligen.
- Kommunen und von ihnen vereinbarte regionale Kooperationen verfügen grundsätzlich über die Zuständigkeit, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Um regional angepasste Lösungen zu entwickeln, müssen die Spielräume fachgesetzlicher staatlicher Regelungen von ihnen ausgelotet und genutzt werden.
- Potentielle Ressourcen bürgerschaftlicher Selbstverantwortung werden bisher noch unzureichend aktiviert. Eine über den ehrenamtlichen Einzelfall hinausgehende verbindliche und tragfähige Kooperation von Bürgern für ihr Gemeinwesen kann die Basis für überörtliche Kooperationen bilden und sollte initiiert und unterstützt werden.
- Gemeinwohl wird immer von vielen gemeinsam produziert. Diese Koproduktion an der Grenze von bürgerschaftlicher Selbstverantwortung, staatlicher und privater professioneller Leistungserbringung sollte in Bereichen der Daseinsvorsorge, die nicht notwendig rein hoheitlich organisiert werden, eher als Normalfall denn als Ausnahme verstanden werden.

Die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wird in Zukunft trotz angepasster lokaler und regionaler Lösungen eine wichtigere Rolle spielen als bereits bisher. Insofern stellt die Mobilitätssicherung in der Fläche eine zentrale Aufgabe dar, von der alle anderen Bereiche der Daseinsvorsorge profitieren.

Viele gute Lösungen in den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge liegen bereits vor. Neben der Verbreitung der Kenntnis dieser Lösungen und der Anwendung durch andere Regionen sind in einigen Fällen auch aktive staatliche Maßnahmen zur Überführung von Pilotprojekten in den Regelbetrieb notwendig.

Als Voraussetzung für eine strategische Anpassung der vorhandenen Strukturen scheint ein gewisser (regionaler) Leidensdruck erforderlich zu sein, aber auch eine Identifikation der Bürger und verantwortlichen Akteure mit einem

oft noch zu definierenden zukünftigen Versorgungsraum. Vor allem die Entwicklung neuer Zusammenarbeit erfordert eine gewisse Zeit. Die Überwindung eines bisher oft von vielen gewollten Wettbewerbs hin zu mehr Kooperation wird an vielen Orten nur durch die Entwicklung von innerregionalen Lasten-Kosten-Ausgleichen ermöglicht werden können.

Neben den lokalen und regionalen Akteuren sind auch die Länder und der Bund gefragt. Dies betrifft die Anpassungen gesetzlicher Vorgaben und Normen auf übergeordneter Ebene ebenso wie die aktive Unterstützung subsidiärer Lösungen von Kommunen und Regionen.

Abstract

The effects of the demographic change vary greatly from region to region in Germany. The impact of population ageing and decline is felt keenly in rural and remote regions, in particular. A reduction in the population results in lower use of various infrastructures and therefore increases the cost per capita. In some regions and areas, it is hardly possible to maintain adequate services under the current conditions.

The options for adapting the infrastructure offered to the changed demand are assessed by specialist government administrations (national / state) and at a regional / municipal level from various perspectives. In particular, the option of withdrawal from rural regions and a concentration of services in central locations in order to reduce costs, while maintaining basic accessibility, is more likely to be considered as an option by the specialist government administrations than by the affected regions themselves.

The Action Programme for the Regional Provision of Services of General Interest (*Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge*) of Action for the Regional Provision of Public Services (2011 – 2015) now explicitly includes the regional level as an active participant. The programme of action is based on greater use of inter-municipal and regional cooperation in the strategic adaptation to demographic change, as well as on the goal of developing interdisciplinary action strategies which enable sustainable solutions to the challenges posed by the demographic change.

In the scope of cooperation between various players at a regional level, information on the status quo is compiled and predictions of future development are worked out. Unresolved issues are clarified, goals are formulated, strategies are developed, players are identified and courses of action implemented. These courses of action may be specific measures for improving the local provision of public services or efforts to lobby other public and private bodies to improve general conditions.

Alongside the work in the 21 model regions, nationwide expert panels worked on developing solutions which could be of cross-regional relevance in the areas most frequently dealt with in the model regions: “Mobility / Transport”, “GP care”, “School / Education” and “Ageing and civic responsibility”. These expert panels were made up of representatives from the regions of the programme of action, represen-

tatives from national and state ministries, and specialists from organisations and science. With moderation from the company Quaestio Forschung & Beratung, the expert panels, each of which convened four times between March 2013 and April 2014, developed the expert reports presented here, which outline specific courses of action for ensuring the local provision of public services. Here is a brief summary of the results:

Mobility and Transport

The expert panel on mobility / transport started from the premise that participation in basic social activities must be possible without owning a car, even in sparsely populated areas. It therefore sees guaranteed appropriate mobility as a general service which must be made available by public authorities. In view of the considerable differences in residential structure and population density in the various regions affected by population decline and population ageing, there is a need for a broad spectrum of alternative courses of action which can be combined in different ways in each region.

For the expert panel, the traditional public transport system and its components “conventional regular services” and “flexible forms of transport” remains the key element for ensuring mobility by public authorities in the future. Potential for optimisation can be seen in a stable structure made up of a limited, service-oriented basic network and demand-oriented additional networks, which are linked with one another in a user-friendly manner. As a supplementary component to the traditional public transport system, the expert panel focused on alternative mobility services, particularly the integration of cars in ensuring mobility. This relates, in principle, to organised forms of carpooling which are supplemented by mobility guarantees. These could then be integrated into the public transport system as “alternative mobility services”, or at least linked to the public transport system. However, they could also be established as “free carpooling” in the sense of civic self-organisation or commercial services, and remain outside the public transport system, although there would be no guarantee of mobility in this case. A number of experiments are currently being carried out in this area. The discussion in the summer of 2014 on the online platform Uber, which referred passengers to private drivers for paid transport, also made it clear to a broad audience that new

service forms could be at odds with applicable laws. The expert panel recognised this legal grey area at an early stage, and recommended legal clarification of “commercial transport”, for example in the sense of a “commercial light”, to the national and state governments.

In addition, the expert panel argued that a public body dealing with the provision of mobility services is required in the regions, since the market will not result in an optimal regional situation by itself. This body, which would bear responsibility for and organise mobility services, is referred to as “integrated mobility management” by the expert panel, because its task profile would be more extensive than that of the previous public transport authorities.

GP care

In its discussions, the expert panel “GP care” addressed the difficulties in recruiting new GPs, which are already evident today and can be expected to become more severe in the future, and also dealt with, in particular, the required actions and the options for action at a regional level. In this area, the legal conditions changed most recently by the GKV-Versorgungsstrukturgesetz (Act on the Improvement of Health Care Structures in Statutory Health Insurance) offer additional scope for the implementation of new regional health care concepts. On the one hand, these concepts contribute towards securing the provision of health care and, on the other hand, they can help to upgrade the work profile of GPs in rural areas and make it more attractive to young physicians.

A decisive factor is that the impetus to further develop GP care and basic medical and nursing care overall be provided by the parties involved at a local level. This is the only way to guarantee that the proposals are formulated with adequate consideration of the specific initial situation (acute or impending health care problems, supplier structures) and that the parties required for the implementation are “on board” from the beginning. From the point of view of the expert panel, responsibility for initiating and guiding the dialogue between regional health care professionals that is required for this purpose lies in particular with the municipalities (supported by the federal states and the German Association of Statutory Health Insurance Physicians – *Kassenärztliche Vereinigung*).

School and Education

How can basic availability of schools be guaranteed for all regions? This question was discussed from different perspectives by the expert panel “School / Education”. Students have a different perspective than parents, who have a different perspective than teachers, who in turn have a different perspective than the responsible state authority and municipal school administration. Other parties affected by the organisation and success of school education, such as businesses, cultural institutions, clubs, etc., also play an important role in reaching and evaluating satisfactory solutions. The discussions in the expert panel focused on primary schools. Development in the area of vocational schools and other secondary schools was touched upon, but not discussed in any great depth.

Basic educational goals, educational quality, the burden placed on students in terms of travelling to and from school, the long-term financial viability of the educational infrastructure, and the ability to organise teaching methods were identified as fundamental criteria for assessing the optimum organisation of schools. The following points (some of which were contentious) were discussed as possible solution approaches:

- Reduction of the number of school locations and centralisation of the service network
- Improvement of accessibility / transport for students
- Small local schools
- Cooperation between schools (headquarters / branch(es) or alliances)
- Differentiated teaching for pupils of different ages in one class
- Reduced division of schools
- More flexibility, tele-learning and autonomous learning
- Cooperation across school types and with external partners
- Greater municipal responsibility / municipal educational planning
- Civic involvement
- Supplementation by private school operators.

Ageing and civic responsibility

The expert panel “Ageing and civic responsibility” concentrated primarily on how the often discussed concept of “caring communities” can be successfully brought to life in village structures. This is connected mainly with the idea of stronger mutual self-help within village communities. However, emphasis is placed on the fact that extended self-help cannot work without organisational and technical support and correspondingly adapted professional services. Therefore, the expert panel does not aim to place all responsibility on village communities. Rather, it is particularly important to improve the compatibility of the welfare state and its services with the conditions of village-based self-responsibility and self-help.

The expert panel stresses that this will involve the need for fairly wide-ranging reforms in many areas. Furthermore, it considers it a task of the regions and the municipalities responsible for them to introduce support services for the various forms of village-based self-organisation. These range from moderating in initial discussion processes to developing and implementing new forms of public service activities (e.g. village cooperatives). In terms of its concept, the debate is linked to a new interpretation of the principle of subsidiarity, which is fundamental to the welfare state. It emphasises the necessity of developing the village, just like a city district, as an additional level of a subsidiary society.

Despite the different characteristics of the selected topic areas, which had varying legal conditions and groups of players as well as very distinct established processes, certain universal principles could be identified that are decisive for adaptations in the context of the regional provision of public services:

- Inter-municipal cooperation and regional collaboration of private and public bodies open up new resources and potential for optimisation. Proper management of location and network planning for infrastructures is often only possible in the context of cooperation between communities.
- According to the German constitution, municipalities in Germany as well as the inter-municipal cooperation between local authorities have the general authority to handle their own affairs. To develop

regionally adapted solutions, they must explore and exploit the scope of specific state regulations.

- Potential resources for civic responsibility have not been sufficiently exploited to date. Binding and sustainable cooperation between citizens for their community that goes beyond a voluntary individual case can form the basis for inter-regional cooperation and should be initiated and supported.
- The common good is always produced jointly by many parties. In areas of the regional provision of public services that are not necessarily organised by the state, this co-production at the border of civic responsibility and public and private professional service provision should be seen as the rule rather than the exception.

In the future, despite adapted local and regional solutions, the accessibility of facilities for regional provision of public services will play a more important role than at present. In this respect, guaranteeing mobility in rural regions represents a key task from which all other areas of the regional provision of public services will benefit.

Many good solutions in the various areas of the regional provision of public services are already in place. In addition to dissemination of knowledge of these solutions and application of the solutions by other regions, active government measures to transform pilot projects into standard operation are also necessary in certain cases.

A certain level of (regional) suffering would appear to be required as a prerequisite for the strategic adaptation of existing structures, along with the identification of citizens and responsible players with a future service area, which still needs to be defined in many cases. The development of new collaborations in particular requires a certain amount of time. Overcoming a competitive element, which was often desired by many parties in the past, in order to achieve better cooperation can only be made possible in many areas by developing ways of sharing the financial burden within each region.

Action is needed not only from local and regional players, but also from the national and state governments. This relates to adapting legal requirements and standards at a higher level as well as the active support of subsidiary solutions of municipalities and regions.

1 Hintergrund und Aufgabenstellung

1.1 Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

Im „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ fördert die Bundesregierung 21 Regionen als „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“.¹ Dabei handelt es sich dominant um ländlich bis kleinstädtisch strukturierte Regionen mit aktuell oder perspektivisch schrumpfenden Einwohnerzahlen. Die rückläufigen Einwohnerzahlen führen in diesen Regionen zu einer sinkenden Nachfrage nach Leistungen, so dass auch wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge mit geringerer Auslastung und abnehmenden Kostendeckungsgraden konfrontiert werden. Dies wird noch überlagert von grundlegenden Finanzierungsproblemen im öffentlichen Sektor und anderen sektoralen Entwicklungen. In einem Trendszenario führt dies zu einem Abbau von Leistungsstandards in der Daseinsvorsorge und betrifft eine große Bandbreite unterschiedlicher Bereiche (Gesundheit / Pflege, Verkehr / Mobilität, Einzelhandel, Bildung / Schule / Kinderbetreuung, Ver- und Entsorgung, Rettungsdienste / Katastrophenschutz usw.). In vielen Bereichen kann heute schon ein „Rückzug aus der Fläche“ beobachtet werden.

Die reduzierte Daseinsvorsorge ist einmal als Einschränkung der Lebensqualität für die Bewohner zu interpretieren (Schulwege werden länger, Ärzte schlechter erreichbar, Abwassergebühren teurer etc.). Dieser Verlust an Lebensqualität macht es zugleich schwieriger, mobile (junge) Menschen / Haushalte in der Region zu halten oder für die Region zu gewinnen. Insofern verbinden sich mit dem genannten Trendszenario auch Sorgen um eine verminderte Entwicklungsfähigkeit und eine beschleunigte Schrumpfung. Von daher haben die Regionen ein hohes Interesse, Alternativen zu einem derartigen Trendszenario zu entwickeln.

Die politische Herausforderung für die handelnden Akteure liegt in einer Lösung für die Zusammenführung von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Interessenlagen zu einer koordinierten Strategie im Umgang mit den Herausforderungen die Daseinsvorsorge weiterhin zu sichern. Zuständigkeiten sind für verschiedene Felder der Daseinsvorsorge auf unterschiedliche staatliche Ebenen und auf verschiedene Ressorts verteilt. Diese unterschiedlichen Ebenen und Ressorts haben nicht grundsätzlich die gleiche

Bewertung von Problemlagen und Handlungsoptionen. Sowohl aus der jeweiligen Sachlogik einzelner Handlungsfelder heraus oder aus parteipolitischen Präferenzen als auch an der einen oder anderen Stelle durch personelle Befindlichkeiten ergeben sich unterschiedliche Einschätzungen z.B. zwischen Land und Kommune oder Kommune A und Kommune B usw. Die Kunst für die handelnden Akteure aller Ebenen ist es, auf der subsidiär passenden Ebene umsetzbare Handlungskonzepte zu entwickeln und die Ressourcen für ihre Umsetzung bereitzustellen. Dabei sind nicht nur öffentliche Stellen einzubeziehen sondern grundsätzlich alle für das jeweilige Handlungsfeld relevanten Akteure.

Im „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ können und sollen die in einem Wettbewerbsverfahren ausgewählten Regionen umsetzungsfähige Anpassungsstrategien entwickeln, die es ermöglichen, trotz schrumpfender Bevölkerung eine gute Versorgungsqualität zu erhalten. In einer ersten Förderphase (2011 bis 2013) haben die Regionen auf der Basis geeigneter Analysen und damit verbundener Dialogprozesse zunächst Regionalstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge erarbeitet und setzen anschließend entsprechende Pilotprojekte um. Weitergehende Informationen zum Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge und den Modellvorhaben finden sich insbesondere auf der eigens eingerichteten Internetseite (siehe: www.regionale-daseinsvorsorge.de).

1.2 Begleitforschung Fachinformation an der Schnittstelle von Regionen und Ressorts

Bestandteil des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge sind darüber hinaus Aktivitäten der Begleitforschung. Dies umfasst zunächst die von der Hochschule Neubrandenburg wahrgenommene zentrale fachliche Begleitung der Modellregionen („Forschungsassistentz“), über die auch der Erfahrungsaustausch und der Ergebnistransfer gewährleistet werden. Hinzu kommen weitere Fachgutachten und Expertisen. In diesem Kontext ordnet sich auch die „Begleitforschung Fachinformation“ ein.

Die Aufgabe der „Begleitforschung Fachinformation“ lässt sich recht gut mit dem Stichwort „Regionen und Ressorts“

¹ Die Zuständigkeit für die Modellvorhaben der Raumordnung lag zunächst im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und ist nun im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) angesiedelt.

umreißen. Während für zahlreiche bekannte und wiederkehrende Problemlagen fachliche „Ressort“-Zuständigkeiten für Planungen definiert sind (Bauleitplanung, Schulplanung, Gesundheitsplanung, ...), gilt grundsätzlich eine kommunale (und daraus abgeleitet auch eine mögliche regionale) Allzuständigkeit für die Daseinsvorsorge. Insbesondere für neue Problemfelder, für die eine sinnvolle Art der Bearbeitung noch nicht generell akzeptiert und kodifiziert ist, sind kommunale, interkommunale und regionale Lösungsansätze gefordert. Diese Schnittstelle zwischen eingespielten Fachplanungen auf der einen Seite, die kommunale und regionale Bedarfslagen zwar im Idealfall berücksichtigen aber nicht in den Fokus stellen und lokalen und regionalen planerischen Aktivitäten mit thematisch integrativer Sicht auf der anderen Seite, sollten die Facharbeitskreise in Ihrer Arbeit ausloten. Für vier ausgewählte Infrastrukturbereiche geht es um eine vertiefende Betrachtung insbesondere an der Schnittstelle fach- und regionalplanerischer Herausforderungen und Aufgabenstellungen. Die Auswahl der Infrastrukturbereiche folgte dabei im Wesentlichen der Häufigkeit der Bearbeitung durch die Modellregionen (siehe Schriftgröße in der nebenstehenden Grafik).

Für die vier ausgewählten Themen „Mobilität / ÖPNV“, „Ärzteversorgung“, „Schulentwicklung“ und „Senioren“ und „Pflege“ zusammengefasst zum Thema „Leben im Alter“ wurden Arbeitskreise eingerichtet und Expertisen erarbeitet, die den Kern des vorliegenden Endberichts bilden. Der Charakter der einzelnen Expertisen bzw. Kapitel des Endberichts unterscheidet sich dabei spürbar, weil die Arbeitskreise ihre Aufgabe ausgehend von den jeweiligen Herausforderungen unterschiedlich interpretiert bzw. spezifische Schwerpunkte gesetzt haben. Insgesamt kommen dabei die unterschiedlichen Aufgaben der Begleitforschung Fachinformation an der Schnittstelle „Regionen und Ressorts“ in jeweils spezifischer Gewichtung zur Geltung:

- Aufbereitung des fachlichen Diskussions- und Regelungsstandes für die Regionen, um regionale bzw. kommunale Handlungsansätze zu unterfüttern und gegebene Handlungsspielräume zu verdeutlichen;
- Diskussion eines übergeordneten Regelungsbedarfs als Empfehlung für die Fachdebatte bzw. Ressorts, um die Entwicklung und Umsetzung innovativer regionaler Lösungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu erleichtern,



Abbildung 1: Infrastrukturbereiche nach Häufigkeit der Bearbeitung im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge (Häufigkeit ablesbar an der Schriftgröße)

Darstellung nach einer Idee von www.regionale-daseinsvorsorge.de

- Soweit möglich und sinnvoll, Erarbeitung einer Systematisierung der Anpassungsstrategien in den einzelnen Handlungsbereichen, um diese sowohl in die regionale als auch in die fachliche Debatte zur Sicherung der Daseinsvorsorge einspeisen zu können.

1.3 Arbeitsweise der Begleitforschung Fachinformation

Vor der Bildung der Arbeitskreise wurden zunächst die Zwischenergebnisse der Modellvorhaben ausgewertet. Hierzu wurden die bis dahin verfügbaren Zwischenberichte herangezogen und ergänzende telefonische Gespräche mit den jeweils Zuständigen in den Regionen geführt. Aus der Sicht der Begleitforschung Fachinformation standen dabei zwei Fragestellungen im Vordergrund:

- Welche Handlungsansätze verfolgten die Regionen in den ausgewählten Bereichen bzw. wel-

che Lösungsansätze zeichneten sich beim damaligen Diskussionsstand (Ende 2012) ab?

- Waren bereits spezifische Hemmnisse (insbesondere rechtlicher Natur) erkennbar, die eine Umsetzung innovativer Lösungen erschwerten?

Insbesondere die zuletzt genannte Fragestellung konnte nur punktuell beantwortet werden, da die Regionalstrategien in den Modellregionen des Aktionsprogramms zu diesem Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgearbeitet waren und sich die Ideenentwicklung noch im vorgegebenen Rechtsrahmen bewegten. Eine Literaturanalyse sowie ergänzende Expertengespräche rundeten die Einarbeitung ab. Hieraus entstanden vorläufige (zunächst intern gehaltene) Arbeitspapiere zu den vier Themenbereichen. Die durch die Expertengespräche in den Regionen bekannt gewordenen Ansprechpartner und zusätzlich benannte Experten waren das gewünschte Nebenergebnis dieser Einarbeitung und bildeten die Basis zum Aufbau der Arbeitskreise. Die Ansprache erfolgte in Abstimmung zwischen dem Auftraggeber und Quaestio durch erste Informationsschreiben (per Mail) und ergänzende Telefonate und richtete sich sowohl an

- ausgewählte Vertreter der Modellregionen,
- die zuständigen Fachressorts in Bund und Ländern sowie an
- weitere Experten aus Fachverbänden und der Wissenschaft.

Das Interesse an einer Zusammenarbeit in den geplanten Arbeitskreisen war bei den angesprochenen Experten hoch, so dass die Besetzung der Arbeitskreise unproblematisch verlief. Teilweise haben die angesprochenen Personen wertvolle Hinweise auf weitere geeignete Experten gegeben.²

Die Arbeitskreise haben im Verlauf von circa 15 Monaten jeweils viermal in den Berliner Räumlichkeiten des BMVBS / BMVI getagt und im Ergebnis jeweils die vorliegenden Kapitel bzw. Expertisen erarbeitet. Dabei wurde eine kommissionsähnliche Arbeitsweise verfolgt, bei der Quaestio als wissenschaftliches und organisatorisches Sekretariat jeweils die Sitzungen organisiert und moderiert sowie Arbeitspapiere als Diskussionsgrundlage erstellt

hat. Das erste Arbeitspapier enthielt bereits einen Gliederungsvorschlag für die jeweilige Gesamtexpertise und war insofern die Grundlage zur Diskussion der thematischen Ausrichtung der Arbeitskreise. Zu den jeweiligen Sitzungen wurden dann Teilkapitel vorgelegt und zur Diskussion gestellt sowie anschließend auf der Basis der Diskussionsergebnisse überarbeitet (Wiedervorlage zur darauffolgenden Sitzung). So sind die vorliegenden Expertisen ein Ergebnis einer intensiven Diskussion in den Arbeitskreisen. Nach der vierten Sitzung erfolgte die redaktionelle Abstimmung im schriftlichen und telefonischen Kontakt.

Die Arbeitskreise haben ihre Arbeit inhaltlich und organisatorisch weitgehend autonom gestaltet und dabei in unterschiedlicher Intensität auf Vorträge von Arbeitskreismitgliedern oder auch externen Referenten zurückgegriffen. Besonders in den ersten beiden Sitzungen wurden die Erfahrungen und Lösungsansätze der Modellvorhaben intensiver eingebracht und zur Diskussion gestellt. Das BMVBS bzw. das BMVI hat sich als Auftrag gebendes Ministerium gleichberechtigt an der Diskussion beteiligt. Die Arbeitskreismitglieder und eingeladenen Referenten haben die Arbeit engagiert und vor allem unentgeltlich eingebracht. Insofern ist der vorliegende Bericht das Ergebnis von insgesamt 16 Sitzungen (4x4) mit insgesamt ca. 90 beteiligten Personen.

Die Facharbeitskreise haben sich unter Leitung von Quaestio Forschung & Beratung in vier Sitzungen über die Dauer eines Jahres mit unterschiedlichen Aspekten der jeweiligen Themen beschäftigt. Als Ergebnis dieser Beratungen sind die vorliegenden Expertisen entstanden. Im gegebenen Zeitrahmen war die Arbeit nicht mit dem Anspruch verbunden, in allen Punkten der Diskussion einen Konsens zu erzielen.

Die Mitglieder der Facharbeitskreise waren nicht als offizielle Repräsentanten ihrer Organisationen zur Mitarbeit eingeladen. Sie haben als Experten mit unterschiedlichen Hintergründen und Sichtweisen zu dem jeweiligen Arbeitskreisergebnis beigetragen. Weder einzelne Beiträge noch die hier vorliegende Form der Expertisen sind mit den Organisationen abgestimmt, aus denen die Experten stammen.

² Eine Liste der jeweils beteiligten Personen und der von ihnen vertretenen Institutionen findet sich im Anhang.

Von daher ist der vorliegende Text als Stellungnahme des Auftragnehmers (Quaestio) zu verstehen, die dieser nach intensiver Beratung durch die Facharbeitskreise erstellt hat. Etwaige Kritik an Schlussfolgerungen oder Darstellungen ist daher nicht an die Mitglieder des Facharbeitskreises, sondern allein an den Auftragnehmer zu richten.

2 Mobilität und Verkehr

Der Arbeitskreis Mobilität / Verkehr trat erstmals im Mai 2013 zusammen und traf sich bis März 2014 insgesamt vier Mal. Beteiligt waren neben Akteuren aus den Modellregionen ÖPNV-Praktiker, Mobilitätswissenschaftler und Ministerialvertreter von Bund und Ländern. Eine Liste der Mitglieder findet sich im Anhang.

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Mobilität und Erreichbarkeit in dünn besiedelten Räumen

In dünn besiedelten ländlichen Räumen – oder wie oft gesagt wird „in der Fläche“ – sind Wohnstandorte weitgestreut, während sich Arbeitsplätze und Dienstleistungen viel stärker konzentrieren. Zentrale gesellschaftliche Errungenschaften wie Wahlfreiheit in Bezug auf Arbeitsplätze und Dienstleistungen sowie die Teilhabe an Bildung, Gesundheit, Kommunikation und anderen Bereichen der Daseinsvorsorge sind nur möglich, wenn deren Erreichbarkeit gesichert ist. Das Alltagsleben im dünnbesiedelten ländlichen Raum funktioniert heutzutage nur in Verbindung mit einer relativ weiträumigen Mobilität.

Diese Mobilität sichert bislang überwiegend der Pkw. Der dünnbesiedelte ländliche Raum ist PKW-dominiert. Wer altersbedingt schon bzw. noch fahren kann, fährt zumeist Auto. Freiwilliger Verzicht auf den PKW dürfte im dünnbesiedelten ländlichen Raum im Vergleich mit Großstädten eine seltene Ausnahme darstellen. Wer nicht selbst fahren kann oder will, greift gerne auf private Fahrdienste zurück. Eltern chauffieren ihre Kinder zu Schule, Sport und Freunden. Ältere werden von Ihren Verwandten zum Arzt oder Einkaufen gefahren. Und über diese innerfamiliären Fahrdienste hinaus findet sich auch eine Bereitschaft, Nachbarn oder Freunden mit Fahrdiensten auszuhelfen. Das sichert eine gewisse Mobilität, jedoch keine Unabhängigkeit.

Deswegen ist „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ So oder so ähnlich lauten die Formulierungen im Regionalisierungsgesetz von 1993 und in den ÖPNV-Gesetzen der Länder. Dabei wird der öffentliche Personennahverkehr inzwischen weit definiert und umfasst

neben dem Schienen- und Linienbusverkehr auch flexible Bedienungsformen wie Bürgerbus, Anrufsammeltaxi, AnrufLinientaxi, Ruftaxi und Anrufbus.

So kommt dem ÖPNV im dünn besiedelten ländlich geprägten Raum trotz der Pkw-Dominanz eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe zu. Als allgemein akzeptiertes Verständnis eines Mindeststandards hilft vielleicht die Formulierung: „Niemand soll ohne eigenes Auto so immobil sein, dass der regelmäßige Zugang zu den Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge und der Versorgung, insbesondere zum nächsten zentralen Ort, nicht möglich oder so aufwändig ist, dass darüber ein normaler Alltag massiv eingeschränkt wäre.“ Das ist immer noch eine interpretationsoffene Formulierung, doch mit einem klaren Kern. Eine Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften soll auch ohne eigenes Auto möglich sein.

Der Mobilitätsalltag in dünnbesiedelten ländlichen Räumen sieht zumeist nüchtern aus. Die Alternative zum eigenen Auto ist dort neben der privat organisierten Mitnahme ein ÖPNV, der nur ein begrenztes Verkehrsangebot bereitstellt. Vielerorts besteht der ÖPNV weitgehend aus Schülerverkehr. Fröhlich sind einzelne Busse auf den letzten Abschnitten zur Schule drangvoll gefüllt, und in der Mittagszeit gilt dies für die Gegenrichtung. Ansonsten lassen sich viele Busse beobachten, die leer oder nur mit einzelnen Personen besetzt umher fahren. Faktisch orientieren sich Linienführungen und Fahrplan vielfach am Schülerverkehr. Außerhalb der Schulzeiten, d.h. in den Tagesrandzeiten, am Wochenende oder in den Ferien, ist das Angebot hingegen sehr dünn oder fehlt ganz. Ähnlich stellt sich die Situation abseits der Hauptlinien in vielen kleinen Dörfern dar, wo der Fahrplan auf die Möglichkeit von Anrufsammeltaxis verweist. Hinzu kommt, dass in den betroffenen Räumen neben dem ÖPNV auch das Taxigewerbe eine dünne ökonomische Basis hat und vor erheblichen Problemen steht.

Der demographische Wandel reduziert und verändert in den dünn besiedelten ländlichen Räumen die Nachfrage nach herkömmlichen ÖPNV-Angeboten, denn die Zahl der Schüler nimmt ab, während die Zahl der Älteren zunimmt. Während der Rückgang der Schülerzahlen die quantitative Nachfrage nach den Leistungen des ÖPNV sinken und bisher sichere Einnahmen wegbrechen lässt, nimmt die Zahl der Älteren zu, wodurch die Nachfragerlücke

cke jedoch nicht geschlossen wird. Die „neue Nachfrage der Älteren“ unterscheidet sich deutlich von der „Nachfrage der Schüler“, denn „die Älteren“ sind eine sehr heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlichen Verkehrsbedürfnissen und -gewohnheiten in Abhängigkeit vom Alter, ihrem Gesundheitszustand und ihrer Pkw-Verfügbarkeit. Ungeachtet dessen ist die Nachfrage der Älteren im Vergleich zu Schülern im Allgemeinen unregelmäßiger und seltener. Arztbesuche, medizinische Therapien, das Einkaufen in die nächstgrößere Stadt oder gesellige Veranstaltungen haben ihre eigenen Zeitpläne und Rhythmen, die sich nicht mit der synchronisierten Welt der Schüler und der Schülerbeförderung vergleichen lassen. Vereinfacht gesagt: Wenn er gebraucht wird, fährt der Bus womöglich gerade nicht. Oder ein Termin ist gut erreichbar, doch der Rückweg kann nicht sichergestellt werden. Zudem können Wege zu Bushaltestellen zu weit oder der Einstieg zu schwierig sein. Ein barrierefreies ÖPNV-Angebot ist zwar wünschenswert, doch noch lange nicht gegeben. Zudem muss ÖPNV-Nutzung gelernt werden. Wer sein Leben lang nur selbst Auto gefahren ist oder immer vom Partner mitgenommen wurde, tut sich mit der ÖPNV-Nutzung schwer. So wächst zwar durch die Alterung der Gesellschaft die Nachfrage nach „Nicht-Selbstfahr-Mobilität“, doch die Bedienung ist nicht einfach. Eine kleinteilige unsynchronisierte Nachfrage und spezielle Servicebedürfnisse der Nutzer schaffen jedenfalls einen schwierigen Rahmen.

2.1.2 Effizienter Mitteleinsatz als Herausforderung

Die geschilderten demografischen Veränderungen und Herausforderungen stellen sich ohne Zweifel als Verschärfung der Situation des ÖPNV dar, doch sie werden durch ein Dauerthema überlagert. Eine große Herausforderung ist die Diskrepanz zwischen Ausgaben und Einnahmen. Zwar fahren die einzelnen Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftlich oder als Subunternehmer Teile des ÖPNV-Netzes bedienen, betriebswirtschaftlich „im grünen Bereich“. Doch dies ist nur möglich, weil dem System zuvor erhebliche Mittel aus den öffentlichen Haushalten zugeführt werden. Zwar ist es selbstverständlich, dass für öffentliche Daseinsvorsorge auch öffentliche Finanzmittel bereitgestellt werden, doch der gesellschaftlichen Diskussion über die angemessene Verwendung der Mittel kann sich der ÖPNV genauso wenig entziehen wie andere Felder der Daseinsvorsorge, z.B. der Straßenbau, das Gesundheitswesen oder das Bildungswesen.

In einer Gesamtbetrachtung liegen die Kostendeckungsgrade aus den Einnahmen in dünnbesiedelten Regionen häufig nur in einem Korridor von 20-50 %. Jahr für Jahr werden erhebliche Beträge aus den öffentlichen Kassen bereitgestellt, um das ÖPNV-Angebot aufrecht zu erhalten. Wie bei anderen Steuermitteln wird in Zeiten knapper öffentlicher Kassen auch die Höhe von öffentlichen Ausgaben für den öffentlichen Verkehr hinterfragt.

Die Finanzierung des ÖPNV speist sich aus einer Vielzahl von Quellen und ist dementsprechend unübersichtlich. Im ländlichen Raum sind die Einnahmen aus dem Schülerverkehr eine wichtige Säule. Mit dem Rückgang der Schülerzahlen schmilzt diese Einnahmequelle dahin. Gleichzeitig kann aber das Ausdünnen des Schulnetzes dazu führen, dass zusätzliche Beförderungsleistungen erforderlich werden. Des Weiteren wirkt die Föderalismusreform von 2006 auf die Finanzierung des ÖPNV. Anstelle der bisher nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz an die Länder geflossenen Bundesfinanzhilfen erhalten diese nun bis 2019 befristete Kompensationszahlungen aus dem Entflechtungsgesetz. Seit 2014 ist zudem die bereichsspezifische Zweckbindung der Mittel an die Gemeindeverkehrsfinanzierung entfallen. Es besteht nun nur noch eine investive Zweckbindung. In Zukunft könnten sich neue Mindestlohnregelungen als weiterer Kostentreiber auswirken. All dies zeigt: Der Druck zur Entwicklung neuer, sparsamerer und effizienterer Finanzierungsmodelle ist gegenwärtig hoch.

Eine effiziente Mittelverwendung tut Not. Innerhalb des bestehenden Systems sind Kosteneinsparungen auf der Angebotsseite sowie die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen seit langem Daueraufgaben im öffentlichen Personennahverkehr. Die Suche nach sparsamen Lösungen hat schon seit den 1980er Jahren dazu geführt, Fixkosten durch variable Kosten zu ersetzen. Eine Lösung dazu bot die Entwicklung flexibler Bedienformen, mit denen neben dem klassischen Linienbusverkehr ein Grundangebot zur Versorgung der Fläche bereitgestellt werden konnte. Die variablen Kosten können jedoch auch selbst zu einem Problem werden. Zwar wird Geld gespart, wenn das Angebot nicht genutzt wird. Umgekehrt kann das System auch am eigenen Erfolg zerbrechen, wenn eine hohe Nachfrage den Zuschussbedarf steigen lässt. Denn an der Grundkonstellation, dass die Einnahmen nur einen Teil der Kosten decken, ändern auch flexible Bedienformen nichts.

Neben dem Einsparen wird auch der Weg verfolgt, zusätzliche Einnahmen zu erschließen. So wird gegenwärtig z.B. die Übernahme von Krankenfahrten durch den ÖPNV überprüft und in der Uckermark läuft ein Modellvorhaben „Kombibus“, in dem vom ÖPNV auch Gütertransporte übernommen werden.

Ungeachtet aller betrieblichen Bemühungen, die Ausgaben und Einnahmen günstiger zu gestalten, zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass eine sozialverträgliche Mobilitätssicherung im dünn besiedelten ländlichen Raum nicht kostendeckend betrieben werden kann, sondern dauerhaft auf öffentliche Co-Finanzierung angewiesen ist.

Insofern besteht neben der Optimierung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite im laufenden Betrieb generell eine Herausforderung für die Zukunft darin, die öffentlichen Mittel so effizient wie möglich einzusetzen, um damit möglichst viel „Daseinsvorsorgesicherung“ zu erzielen. Das erfordert ein integriertes, systemisches Denken, in dessen Rahmen auch gefragt werden muss, inwieweit die konzessionsrechtlichen Regelungen des PBefG eine Versorgung von dünn besiedelten ländlichen Räumen mit Mobilität ermöglichen oder gegebenenfalls auch verhindern.

2.2 Selbstverständnis und Aufgabe des Arbeitskreises

2.2.1 Begriffsbestimmungen und Eingrenzung des Arbeitsfeldes

Der Arbeitskreis steht mit seinem Anliegen, auf Innovationen bei der Mobilitätsermöglichung hinzuwirken, wahrlich nicht allein. Insofern ist es wichtig, die vorhandenen Ansätze von Optimierungen und neuen Lösungen zunächst wahrzunehmen und ein „Neuerfinden des Rades“ zu vermeiden. Der Arbeitskreis hat deshalb für seine Arbeit beschlossen, zunächst eine Standortbestimmung „vor die Klammer“ zu ziehen, und auf den Stand der Technik sowie darüber hinausgehende neue Ansätze hinzuweisen. Dazu gehört auch eine Verständigung über die in der Diskussion gebrauchten Begriffe (siehe Abb. 2).

Zunächst einmal richtete der Arbeitskreis seinen Blick auf den traditionellen ÖPNV, der im Alltag unterschiedliche Ausprägungen erhalten kann. Kernbegriffe sind hier der

„**herkömmliche Linienverkehr**“ und die „**flexiblen Bedienformen**“. Das sind eingängige, aber auch unscharf verwendete Begriffe, die sich im PBefG nicht finden, sondern von der Praxis geprägt wurden.

Im Alltagsverständnis versteht man unter ÖPNV-Linienverkehr Busse (oder andere Fahrzeuge), die auf einem festgelegten Fahrweg definierte Haltestellen auf Basis eines Fahrplans bedienen. D. h., die Fahrzeuge im Linienverkehr fahren angebotsorientiert, ggf. auch leer. Daneben haben sich Varianten mit kleinen Bussen und Taxis etabliert, die bedarfsgerecht ein Angebot in Schwachlastzeiten und Schwachlasträumen anbieten, ggf. auch mit variabler Linienführung. In der Fachdiskussion werden diese beiden Formen als „herkömmlicher Linienverkehr“ und als flexible Bedienformen bezeichnet. Beide Formen sind konzessionsrechtlich Linienverkehre nach dem PBefG, das unterschiedliche Formen des Linienverkehrs ermöglicht, weil in § 42 nur Anfangs- und Endpunkt einer Linie sowie die Regelmäßigkeit der Bedienung als Definitionskriterien genannt werden. Unabhängig von der konzessionsrechtlichen Einordnung gehen die Flexibilisierungen in der Regel mit kleineren Transporteinheiten wie Kleinbussen oder Taxen einher. Dem Nutzer begegnen die flexiblen Bedienformen als Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxi (AST) sowie einigen weiteren ähnlichen Ausdifferenzierungen. Diese flexiblen Bedienformen haben inzwischen einen Reifegrad erreicht, der seinen Niederschlag in verschiedenen Praxis-Handbüchern³ gefunden hat. Ein aktuelles Forschungsprojekt (2014/2015) beim BMVI zu „Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienformen“ soll Erkenntnisse bündeln und für die Nutzer einen Werkzeugkasten bereitstellen. Flexible Bedienformen sind weitgehend etablierte Bausteine im ÖPNV. Die Modelle sind grundsätzlich bekannt, so dass sich für den Arbeitskreis die Herausforderung in einer erfolgreichen Anwendung in der Praxis stellt.

Darüber hinaus hat der Arbeitskreis seinen Blick auf „**alternative Verkehrsangebote**“ und insbesondere auf „**alternative Bedienformen**“ gerichtet. Das hat gute Gründe. Wiederholt wurde im Arbeitskreis bei der Positionsbestimmung darauf hingewiesen, es müsse auch über Räume und Zeiten nachgedacht werden, in denen weder die herkömm-

³ vgl. z. B. BMVBS, 2009; VDV, 2009; VBB, 2008.

lichen Linienverkehren noch die flexiblen Bedienformen zum Tragen kämen. Hier stelle sich die Frage, wie Mobilität als Angebot der Daseinsvorsorge dennoch garantiert werden könne. Erwogen werden dabei „alternative Bedienformen“, bei denen private Pkw (d.h. keine kommerziellen Gelegenheitsverkehre nach §§ 47-49 PBefG) als „organisierte Mitnahme“ an den ÖPNV angebunden oder in den ÖPNV integriert werden. Der Grundgedanke besteht darin, nicht-kommerzielle Fahrzeuge von Privatleuten, Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die „sowieso im ländlichen Raum unterwegs sind und rechnerisch viele freie Beförderungskapazitäten haben“ über ein öffentlich organisiertes Mobilitätsmanagement in das Angebot regionaler Mobilitätssicherung einzubinden. Alternative Bedienformen lassen sich sowohl unter dem konzessionsrechtlichen Dach des PBefG wie auch außerhalb organisieren. Erkenntnisreiche Modellvorhaben laufen hierzu in Hessen mit „Garantiert mobil!“ im Odenwaldkreis sowie

mit „Mobilfalt“ beim Nordhessischen Verkehrsverbund. In Kapitel 2.4 setzt sich der Arbeitskreis mit diesen Beispielen intensiver auseinander.

Denkbar sind letztlich auch alternative Verkehrsangebote im Sinne einer „**freien Mitnahme**“, die gänzlich außerhalb des ÖPNV stehen. Sie entwickeln sich derzeit am Markt als fallbezogenes Makeln von Angebot und Nachfrage. Das Zusammenfinden von Autofahrern und Mitfahrern wird hier nicht in persönlichen Beziehungen oder zufällig beim Trampen gelöst, sondern unter Hinzuziehung von privaten Agenturen und / oder leicht zu bedienender Software. Für den Arbeitskreis stehen solche Entwicklungen zwar nicht im Zentrum der Betrachtung, weil sie keine Mobilitätsgarantie enthalten und insofern angesichts der Zufälligkeit und Unwägbarkeiten beim Zustandekommen der Mobilitätsmöglichkeiten nicht als öffentlich garantierte Daseinsvorsorge verstanden werden können. Dennoch müssen sie wahrgenommen werden, weil sie die Gesamtlandschaft von

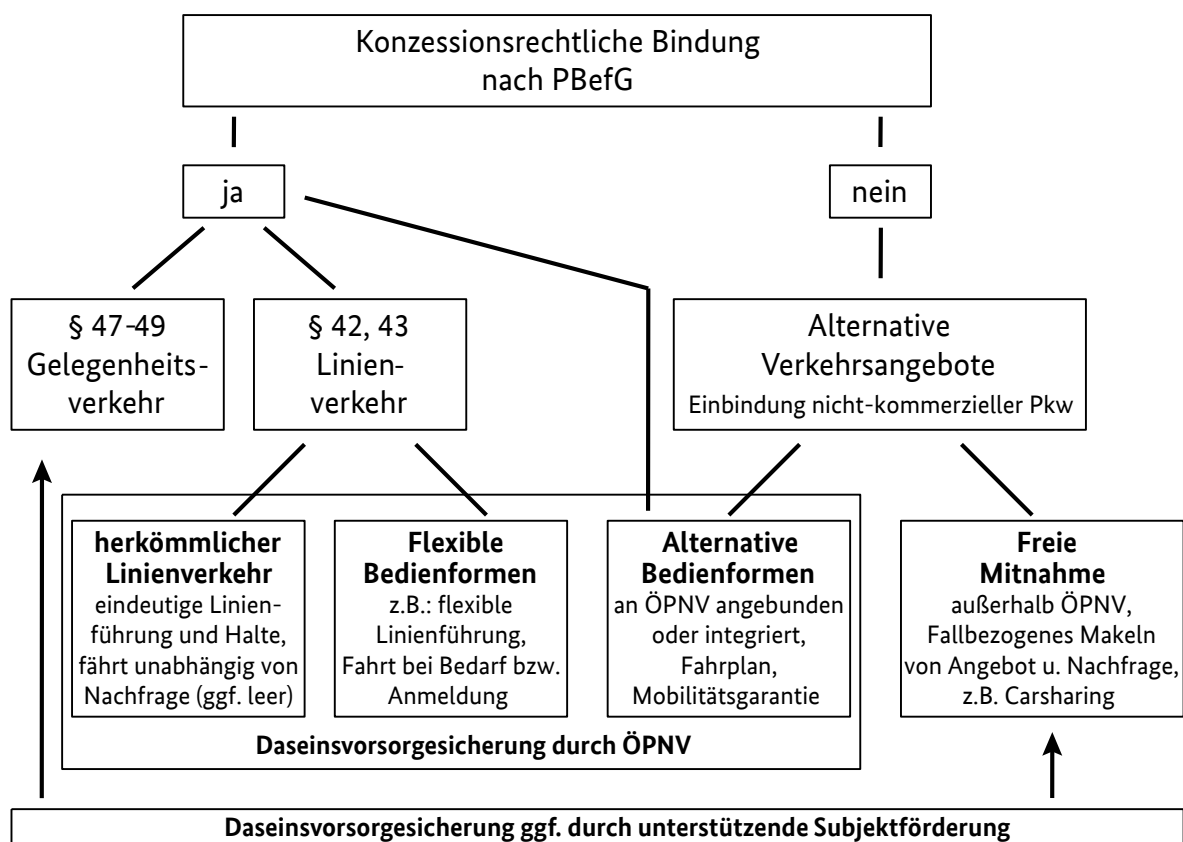


Abbildung 2: Begriffsbestimmungen

Mobilität verändern. Zudem können sie rechtlich in eine Grauzone an der Grenze zu den Gelegenheitsverkehren nach PBefG § 47-49 fallen. Des Weiteren ist die freie Mitnahme wie auch der Gelegenheitsverkehr von Bedeutung, wenn die Daseinsvorsorgegewährleistung ihr Ziel über Subjektförderungen erreichen will.

Der Arbeitskreis hat mit der Festlegung und Definition dieser Arbeitsbegriffe sowohl eine praktische Grundlage für seine Diskussion geschaffen, wie auch seinen Arbeitsauftrag konkretisiert. Er nimmt schwerpunktmäßig die Daseinsvorsorgesicherung in den Blick, wobei darunter neben herkömmlichem Linienverkehr und flexiblen Bedienformen (Kapitel 2.3) auch alternative Bedienformen (Kapitel 2.4) fallen. Die Integration von alternativen Bedienformen in den ÖPNV findet sich bisher noch im Stadium von Modellvorhaben. Ihre echte Integration wäre durchaus eine systemische Innovation, die den ÖPNV von zwei auf drei Säulen stellen würde. Daneben ist der Arbeitskreis auch dem Ansatz nachgegangen, Mobilität als Daseinsvorsorge nicht nur durch die Angebote des ÖPNV sondern auch durch unterstützende Subjektförderung zur Mobilisierung von freier Mitnahme oder kommerziellem Gelegenheitsverkehr (Taxis) zu prüfen (ebenfalls Kap. 2.4).

2.2.2 Mobilität als Daseinsvorsorge im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse

Eine Diskussion über die Zukunft von Mobilität und Erreichbarkeit im ländlichen Raum stößt nach gewisser Zeit an grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragen, die auf das Postulat der „gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes“ Bezug nehmen: Bis zu welchem Maß ist Mobilitätssicherung eine gesellschaftliche Gewährleistungsaufgabe als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge? Erstreckt sich diese Daseinsvorsorge auf den gesamten Siedlungsraum, oder sollen davon unter bestimmten Bedingungen Teile ausgenommen sein? Wird unter Mobilitätssicherung ein ÖPNV-Angebot verstanden oder kann die Mobilität auch anders gesichert werden?

Ungeachtet des bestehenden Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse ändert sich der Alltag. Durch allgemeine Bekenntnisse zu den gleichwertigen Lebensverhältnissen im Allgemeinen und zum ÖPNV als Daseinsvorsorge im Besonderen lässt sich der demographische Wandel nicht aufhalten, noch lassen sich seine Folgen dadurch praktisch

bewältigen. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein Richtungsziel, das unter den konkreten Bedingungen des demographischen Wandels immer wieder neu ausgedeutet werden muss. Die Erwartungen haben sich von den 1950er Jahren zu den 1970er, zu den 1990er und bis heute schrittweise verändert, und sie werden sich weiter verändern. Man hält am Ziel fest, doch es wird neu interpretiert. Es ist künftig mehr denn je ein Gebot der Ehrlichkeit, die unterschiedlichen Lebensverhältnisse zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen nicht zu leugnen oder zu suggerieren, es handle sich lediglich um ein temporäres Phänomen.

Vor diesem Hintergrund hat auch der Arbeitskreis diskutiert. Er hat zunächst eine Grundhaltung bezogen, indem er ein eindeutiges Plädoyer zugunsten einer öffentlichen Verantwortung für die Sicherstellung von Mobilität zur Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften abgegeben hat. Faktisch war das auch ein Plädoyer für einen öffentlichen Personennahverkehr im ländlichen Raum. Gleichzeitig ist der Arbeitskreis aber auch auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen eingegangen und hat Anpassungen im ÖPNV und Modellvorhaben beobachtet. So hat sich der Arbeitskreis den Neuausdeutungen geöffnet. Immer ging es um die Frage, wie unter veränderten Bedingungen eine Lösung zu finden ist. Dabei reiben sich die neuen Lösungen rechtlich, institutionell und im Hinblick auf die Akzeptanz an den Lösungen der Vergangenheit und Gegenwart.

2.2.3 MORO Kontext: Offenheit für orts- oder regionspezifische Konzepte

Sinkende Nutzerzahlen im Schülerverkehr, eine kleinteilige nicht synchronisierte Nachfrage, spezielle Servicebedürfnisse älterer Nutzer und Finanzierungsengpässe stellen große Veränderungen dar, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben. Weitere große und grundsätzliche Herausforderungen – der effiziente Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie systemische Innovationshindernisse – haben hingegen ursächlich nichts mit dem demographischen Wandel zu tun, doch sie werden in dem dadurch erzeugten Handlungsdruck spürbar. Vor diesem Hintergrund haben zwei Drittel der Modellregionen im Aktionsprogramm Daseinsvorsorge das Thema Mobilität / Verkehr auf ihre

MORO-Agenda gesetzt, teilweise als Fachthemen einer Arbeitsgruppe, teils als Querschnittsthemen im Verbund mit anderen Fachthemen.

Im Rahmen der Diskussionen in Deutschland über die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen setzt sich zunehmend die Ansicht durch, dass immer öfter orts- oder regionalspezifische Konzepte erforderlich sein werden, um Daseinsvorsorgeangebote vor Ort aufrecht zu erhalten bzw. weiterhin zu ermöglichen. Einheitliche Standards zur Qualitätssicherung nützen nichts, wenn sie im Ergebnis ein Aufgeben von Angeboten bedeuten. So hat vor Jahrzehnten die Trennung von Personenbeförderung und Gütertransport sicherlich gute Gründe gehabt. Wenn ein Kombiangebot heute jedoch dazu führen könnte, dass Personenbeförderung auf einer Strecke aufrechterhalten werden kann, dann ist dem entsprechenden Raum mit einem Trennungsstandard nicht geholfen. Das heißt, die Idee von orts- oder regionalspezifischen Konzepten zur Sicherung von Angeboten könnte auch eine Flexibilisierung des Rechtsrahmens erfordern. Tatsächlich lassen sich solche Flexibilisierungen ansatzweise schon beobachten.

Dennoch sind regionale Akteure bei der Suche nach orts- und regionalspezifischen Lösungen nicht frei. Man wird immer an rechtliche, finanzielle und institutionelle Leitplanken stoßen, die das aktuelle Regulierungsregime

bilden. So stellt sich rasch die Frage „wie viel Innovation ist möglich?“. Bleibt die Suche nach orts- und regionalspezifischen Lösungen im Regulierungsregime oder darf darüber hinaus gedacht werden? Und wenn es darüber hinausgeht, stellt sich die Frage, ob auf Regulierungen verzichtet werden kann oder ob neue Regulierungen erforderlich sind.

Im Alltag in den Regionen hört man oft die Feststellung „das geht nicht“ bzw. „das geht bei uns nicht“. Der verfügbare Finanzrahmen, die rechtlichen Aspekte der Genehmigungsfähigkeit, passende Partner, die Akzeptanz von Konzepten bei Bürgern und Politik und auch die mögliche Überforderung lokaler / regionaler Akteure durch neue Konzepte wirken als harte externe Zwänge bei der Entwicklung von Zukunftskonzepten. Die Gestaltungsmöglichkeiten können sich dann gegen die externen Zwänge nicht durchsetzen. Der Gestaltungsraum für Zukunftskonzepte bleibt folglich eng (siehe Abb. 3). So wird die Zukunft konzeptionell mit einem „weiter so“ angegangen, das dann angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen in eine Verschlechterung der Verhältnisse führt.

Der Arbeitskreis hat die Freiheit und den Anspruch, sich anders zu positionieren. Sein Anliegen ist es, die Begrenzungen des Innovationsraumes zu verschieben. Das geht natürlich nicht durch ein naives Ignorieren der externen Zwänge. Die Mitglieder des AK sind sich der Zwänge sehr bewusst. Gleichwohl sind sie die Diskussion mit der

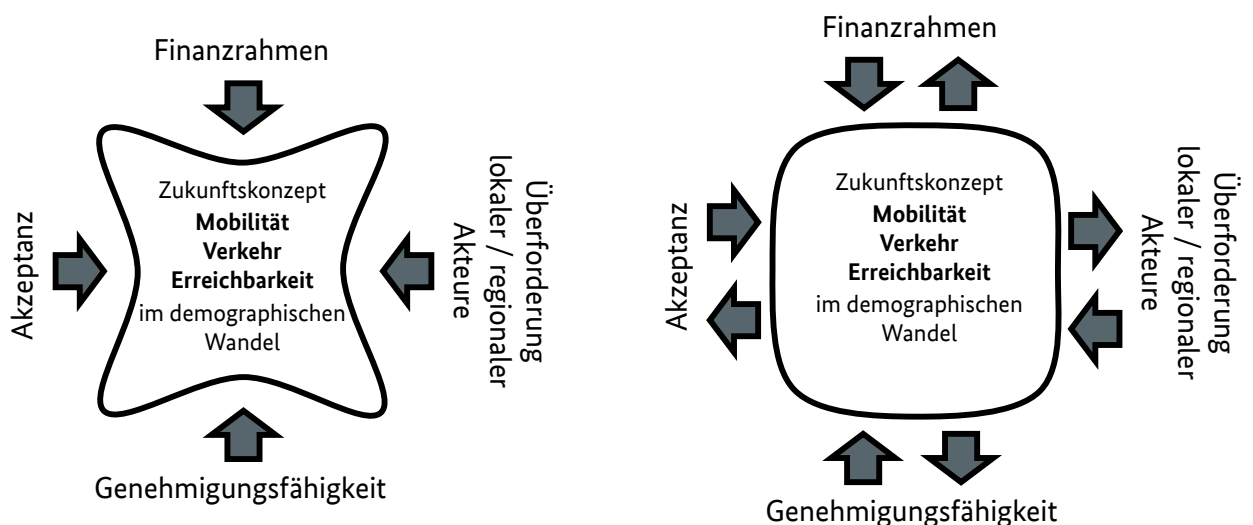


Abbildung 3: Zukunftskonzept Mobilität / Verkehr im demographischen Wandel – Zum Verhältnis von lokaler / regionaler Innovationsfähigkeit und externen Zwängen

Grundhaltung „geht nicht, gibt’s nicht“ angegangen. Der AK plädiert dafür, dass Zukunftskonzepte im demographischen Wandel auch einen Gegendruck aufbauen sollen, der auf die externen Zwänge zurückwirkt (siehe Abb. 3). Das ist mehr als Sprachakrobatik! Es kann zum Beispiel um Hartnäckigkeit in Genehmigungsverfahren gehen, das Ausschöpfen des Rechtsrahmens oder die Flankierung von neuen Konzepten durch Bausteine, die Akzeptanz erzeugen und Überforderung verhindern. Dann können die Flexibilisierung oder Anpassung von Vorschriften, Verfahrensweisen und Finanzierungsmodi in den Blick kommen. Und schließlich kann auch die Fokussierung auf ÖPNV in der gewohnten Form in Frage gestellt werden, denn im Zweifel ist die Sicherstellung von Erreichbarkeit die grundlegende Herausforderung.

Der Linienverkehr mit großen und kleinen Bussen stellt bisher auch im dünn besiedelten ländlichen Raum das Kerngerüst des ÖPNV-Angebotes dar. Damit prägt er auch die Vorstellung von öffentlich ermöglichter Erreichbarkeitssicherung. Das ist auch nicht weiter verwunderlich, weil der Rechtsrahmen und die Gewohnheit diese Form einer öffentlich organisierten Mobilität hervorbringen. Viele können sich auch nichts anderes vorstellen. Für viele – Bürger, Politiker, Experten – ist öffentlicher Verkehr in der Fläche ein Linienbusverkehr. Effizienzsteigerungen sind dann im System zu suchen (z.B. mehr Wettbewerb zwischen Betreibern zur Mobilisierung preiswerterer Anbieter, eine Ausdünnung von Leistungen durch die Besteller, ergänzende Formen wie AST, Bürgerbusse und ähnliche in Schwachlastzeiten und Schwachlasträumen). Für den Arbeitskreis stellt sich jedoch auch die Frage, inwieweit sich eine öffentliche Mobilität in Zukunft im bestehenden Rahmen des hybriden Verkehrssystems (private Pkw plus PBefG-Verkehr) in bestimmten Räumen überhaupt noch erbringen lässt, und wie mit Ansätzen aus der „sharing-economy“ über das geltende Regulationsregime hinausgedacht werden muss.

Es ist absehbar, dass mit den jüngeren demographischen Entwicklungen in einer wachsenden Zahl von Nahverkehrsregionen der Anspruch eines flächendeckenden und häufig verkehrenden Linienverkehrs unter den Bedingungen des PBefG nicht mehr vollständig eingelöst wird. Dazu passt der Hinweis aus dem Arbeitskreis, dass im vierten Nahverkehrsplan des Main-Kinzig-Kreises (gültig 2013–2018) der Kreis als Aufgabenträger nicht mehr verpflichtet

ist, ein Mobilitätsangebot für Orte unter 200 Einwohnern anzubieten. Auch bei der Schülerbeförderung kann dort jetzt entschieden werden, Ortsteile mit weniger als 10 Schülern nicht mehr im Schülerverkehr zu bedienen. So stößt sich irgendwann in der Fläche das räumliche und zeitliche Ausdünnen von Buslinien in Kombination mit einem rudimentären Angebot an flexiblen Bedienformen am Anspruch „ein Leben ohne eigenes Auto ist möglich“. Und auch schon vorher führen Sparzwänge zu Quantitäts- und Qualitätseinschränkungen, was vor Ort ganz praktisch als Verschlechterung von (gewohnter) Lebensqualität verstanden wird.

2.2.4 Offenheit für praktischen Lösungssuche und systemische Innovation

Der Arbeitskreis Mobilität / Verkehr versucht, eine Brücke zwischen der praktischen Lösungssuche vor Ort und den systemischen Bedingungen einer Sicherung der Mobilitäts-Daseinsvorsorge zu schlagen. Dabei besteht nicht der Anspruch, die Fachdiskussion im Hinblick Kreativität und Innovationsfähigkeit „zu überholen“. Das wäre vermessen. Vielmehr sollen die vorliegenden Kenntnisse und Ansätze für regionale Strategien der Sicherung der Daseinsvorsorge nutzbar gemacht werden und dazu beitragen, dass in immer mehr Teilräumen der Schritt von klassischen Nahverkehrsplänen zu regionalen integrierten Verkehrs- und Mobilitätskonzepten gelingen kann. Aber es ist auch immer die schwierig zu beantwortende Frage zu stellen, wie nützliche Innovationen zu dauerhaften Systembausteinen werden können.

Der vorliegende Bericht des Arbeitskreises richtet sich folglich an unterschiedliche Adressaten. Ein wichtiger Adressat sind Akteure in den Nahverkehrsregionen und auch darüber hinaus. Sie sollen Anregungen erhalten, für spezifische Probleme sensibilisiert werden und angeregt werden, sich auf kreative Lösungen im Sinne eines „Geht nicht, gibt’s nicht“ einzulassen. Daneben ist jedoch auch zu prüfen, ob die aus einer regionalen Perspektive formulierten Lösungen in ihrem Regulierungs- und Institutionenumfeld auf Hindernisse treffen. Es sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie solche Hindernisse beseitigt werden können. So ergibt sich als zweiter Adressat die staatliche Ebene mit Ihren Möglichkeiten der Gesetzgebung, der Modellforschung und der Finanzierung.

2.2.5 Zur Vielfalt von Erfahrungen und Lösungsvorstellungen: Drei Diskussionsstränge zur Zukunft der Mobilität im ländlichen Raum

Um sich seiner Problemwahrnehmung zu vergegenwärtigen und das Aufgabenverständnis zu identifizieren, ging der Arbeitskreis zweistufig vor. In einer ersten Sitzung wurde eine Diskussion über die Herausforderungen geführt, aus der eine vorläufige inhaltliche Standortbestimmung in Form von drei komplementären Diskussionssträngen (Szenarien) hervorging. Damit wurde der Heterogenität der Erfahrungen der Mitglieder des Arbeitskreises Rechnung getragen.

Szenario 1

Solange auf einem allgemeinen, vom konkreten Raum abstrahierten Niveau diskutiert wird, scheinen die Lösungsbausteine auf der Hand zu liegen. Folgende Vorstellungen sind zu finden:

Ein ÖPNV-Angebot in der Fläche ist Teil der Daseinsvorsorge. Es setzt sich zusammen aus herkömmlichen Linienbusverkehren auf einem Stammbusnetz und flexiblen Bedienformen in den Zwischenräumen mit einer geringeren Tragfähigkeit. Dem hohen Kostendruck wird durch die Senkung von Kosten (z.B. Ausdünnung des Stammbusnetzes, Flexibilisierung des Angebotes, Einbindung ehrenamtlichen Engagements mit Bürgerbussen) und die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen (z.B. Gütertransport im Kombibus, Integration von Krankenfahrten in ÖPNV) begegnet. Wo das alles nicht mehr ausreicht, können in Zukunft ergänzend zum traditionellen ÖPNV durch die Einbindung privater Pkw in ein öffentliches Mobilitätskonzept Mobilitätsgarantien ermöglicht werden (z.B. Modellvorhaben „Garantiert mobil!“ im Odenwaldkreis, oder „Mobifalt“ in Nordhessen). Dabei helfen die neuen technischen Möglichkeiten von Internet und Smartphones Angebot und Nachfrage zeitnah und bequem zusammenzubringen und zusätzlich auch noch Abrechnungs- und Versicherungsfragen zu lösen. Die Gesellschaften, die sich um all diese Dinge erfolgreich kümmern, mutieren dabei von ÖPNV-Anbietern zu regionalen Mobilitätsdienstleistern, die ein differenziertes Angebot mit einer differenzierten Nachfrage zusammenführen.

Diese hier zunächst skizzierte Lösung eines ÖPNV im ländlichen Raum ist keinesfalls ein abstraktes Modell. Die Bausteine sind bekannt, einige gelten als etabliert, andere werden derzeit in Modellvorhaben erprobt. Die erprobten Lösungen (wie z.B. flexible Bedienformen) werden in „Handbüchern“ und „good-practice-Sammlungen“ dargestellt, um den Akteuren vor Ort Handreichungen zu geben. Die neueren Ansätze und Modellvorhaben werden von Begleitforschungen flankiert, um Probleme zu erkennen und dann auszuräumen. Soweit für neuere Ansätze rechtliche Anpassungen der ÖPNV-Gesetze erforderlich sind, scheint in den betreffenden Ländern auch eine Bereitschaft dazu zu bestehen, solche Möglichkeiten durch Gesetzesänderungen oder Ausnahmeregelungen zu schaffen. Allerdings gibt es auch hier und da die Kritik, dass die neuen Ansätze für Verwerfungen im bestehenden Gefüge der Beförderungs- und Verkehrsdienstleistungen sorgen. Das überrascht nicht, denn wer sich neue Kundengruppen oder Märkte erschließt, greift oft in existierende Angebote ein und schafft dort einen unangenehmen Verdrängungswettbewerb.

Szenario 2

Wird jedoch die allgemeine Ebene verlassen und verlagert man den Problemlösungsanspruch nach unten in konkrete Regionen mit realen Rahmenbedingungen (Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsrückgang, Siedlungsmuster, realer Finanzrahmen, politische Erwartungen, Lobbyinteressen, ...), dann stellt sich die Lösungssuche als weitaus schwieriger dar. In den MORO-Regionen ist die ökonomische Tragfähigkeit für den ÖPNV geringer als in viele anderen Regionen, während die Betroffenheit durch das Absinken von Schülerzahlen und generell durch Bevölkerungsrückgang besonders stark ausgeprägt ist. Das hat Auswirkungen auf die Ausgangssituation des ÖPNV, den Handlungsdruck zur Anpassung und die Möglichkeiten eines gestaltenden Handelns. Von den im Arbeitskreis vertretenen Akteuren aus den MORO-Regionen wird das Bild etwa folgendermaßen geschildert:

Das vorhandene ÖPNV-Angebot ist ein Kompromiss aus den begrenzten finanziellen Möglichkeiten und dem politischen Anspruch, die Fläche zu versorgen. Städtische Standards eines dichten Netzes und eines dichten Taktes sind undenkbar. Vielmehr ist der ÖPNV um den Schülerverkehr herum aufgebaut.

Insofern orientiert sich das Liniennetz an den Schulstandorten, und die Kostenerstattung für den Schülerverkehr ist ein gewichtiger Posten bei den Einnahmen. Ein Sinken der Schülerzahlen bringt die ohnehin schon schwierige Ökonomie des Nahverkehrs noch mehr ins Wanken. Abgesehen vom Schülerverkehr ist die Verkehrsgrundlage sehr dünn, so dass hier Alternativen zum herkömmlichen Linienbusverkehr erforderlich sind. Die Erfahrungen mit Bürgerbussen oder flexiblen Bedienformen sind mancherorts durchwachsen. Gelingenen Beispielen stehen auch dümpelnde oder gescheiterte Ansätze gegenüber, bei denen flexible Bedienformen nicht angenommen werden oder das ehrenamtliche Engagement für Bürgerbusse wieder versiegt. Vom erfreulichen Start neuer Projekte und Modellvorhaben ist in den Medien viel zu lesen, von ihrem Siechen oder stillem Absterben im Falle des Misslingens aber nichts mehr. Evaluationen über Kosten und Erträge dieser Angebote zeigen zum Teil dramatisch schlechte Resultate. Die einzelnen Fahrten im Bereich der flexiblen Bedienformen sind hoch subventioniert. Zudem kann der hohe Anteil variabler Kosten, der zunächst als Vorteil gegenüber dem teuren starren Angebot auf den Stammlinien gilt, zum Bumerang werden, wenn die Systeme doch gut angenommen werden. Dann können Kosten explodieren, für die keine Gegenfinanzierung gesichert ist. Insofern ist in der Praxis einiger beteiligter MORO-Regionen das Vertrauen in die segensreiche Wirkung von flexiblen Bedienformen und ehrenamtlichem Engagement in Bürgerbussen begrenzt. Die Ursachen dafür können vielfältig sein. Dass im Internet, in Publikationen und auf Tagungen erfolgreiche Beispiele aus anderen Regionen präsentiert werden, nützt Ihnen wenig, wenn sich die Ansätze zuhause nicht erfolgreich realisieren lassen. Während die Verkehrspraktiker erleben, wie sich Politiker in den Regionen gerne für eine flächige ÖPNV Versorgung stark machen, kommen sie als reflektierende Fachleute teilweise zu dem Ergebnis, man müsse sich auch auf Teilräume ohne ÖPNV-Versorgung einstellen. Das Vorhalten eines flächendeckenden Angebotes sei schlicht nicht mehr möglich. Gleichzeitig verweisen die Praktiker auch darauf, dass sie sich mit relevanten weiteren Herausforderungen konfrontiert sehen. Ein Aspekt sind dabei die Veränderungen im Angebot der Schulstandorte. Standort-schließungen werden von der Schulverwaltung nach kultus-internen Kriterien verfügt. Eine Abstimmung mit dem ÖPNV oder gar eine Orientierung an einem günstigen ÖPNV-Netz erfolgt nicht. Die Nahverkehrsplaner müssen reagieren und mit den veränderten Bedingungen klarkommen, obwohl ihnen eine Verknüpfung von Schulstandortplanung und ÖPNV-Planung angemessener erscheint. Ein zweiter Aspekt

ist der Freizeitverkehr von Jugendlichen am Abend (insb. Disco-Besuche), für den es gilt, durch öffentliche Mobilitätsangebote Sicherheit zu schaffen. Überall im ländlichen Räumen kann von nächtlichen Autounfällen mit schrecklichen Folgen berichtet werden, die unerfahrene und zum Teil alkoholisierte Fahrer verursachen. Hier alternative Angebote zu schaffen, ist dringlich, auch wenn sie erhebliche Subventionen erfordern. Insgesamt wird der ÖPNV in den dünn besiedelten Räumen jetzt schon teilweise als Rumpfangebot betrieben, das durch den demographischen Wandel noch mehr unter Druck gerät. Aus Mangel an glaubhaften Alternativen wird jedoch an den bestehenden Strukturen so lange wie möglich fest gehalten und mit einzelnen Modellvorhaben für eine gute Presse gesorgt. Für systemische Veränderungen fehlen zuweilen die Kenntnisse, vor allem aber die Kraft und vielleicht auch der Glaube an ihren Erfolg.

Zu diesem Szenario wird aus mancher Region der Hinweis kommen, so schlimm sei es im Alltag nun auch wieder nicht. Tatsächlich ist das Szenario holzschnittthaft verdichtet, denn es führt Erfahrungen aus verschiedenen Teilregionen zu einem kritischen Bild zusammen. Im Kontrast zu Szenario 1, das optimistisch einen integrierten Entwicklungspfad andeutet, der auch in den nachfolgenden Kapiteln aufgegriffen wird, macht Szenario 2 die Bedeutung lokaler Konstellationen und Schwerpunktsetzungen deutlich.

Szenario 3

Darüber hinaus gilt es, sich einer dritten Perspektive zu vergegenwärtigen, die im Arbeitskreis ebenfalls anklang.

Für die Zukunft müsse bei der Daseinsvorsorge zwischen der Vorhaltung eines ÖPNV-Angebotes und der Erreichbarkeitssicherung in der Fläche unterschieden werden. Die gedankliche Entkopplung erlaube es, von einem öffentlich gewährleisteten angebotsorientierten ÖPNV (herkömmlicher Busverkehr plus flexible Bedienformen), der durch die gesetzlichen Regulierungen einen festen Rahmen hat, zu einem alternativen System zu kommen, das auf Selbstorganisationsprozesse und Marktmechanismen setzt. Vereinfacht gesagt: Man solle sich Räume ohne klassischen ÖPNV vorstellen und fragen, wie die Mobilität in einem solchen Raum funktioniere. Folgende vorläufige Antwort zeichnet sich ab: Auch in Räumen ohne ÖPNV gibt es angesichts der vielen privaten, halböffentlichen und öffent-

lichen Pkw und Kleintransporter Mobilität. Wer nicht selbst über ein Fahrzeug verfüge, müsse sich die Transportleistungen einkaufen und dazu ggfs. durch eine Subjektförderung der öffentlichen Hand ertüchtigt werden. So ließe sich die Schülerverkehrsfinanzierung auch als Subjektförderung organisieren, indem die Schüler Gutscheine erhalten, mit denen sie privat organisierte Fahrgemeinschaften finanzieren. In einer professionalisierten Struktur könne das Zusammenbringen von privaten Verkehrsdienstleistungsanbietern und Mobilitätsnachfragern auch durch eine Vermittlungsagentur erfolgen, wie sie in den Modellprojekten „Garantiert mobil!“ und „Mobifalt“ angelegt ist. Daneben würden „Zentren“ beginnen, ihre „Kunden“ mit Kleinbussen „einzusammeln“. Beispiele finden sich schon heute von Einkaufszentren im ländlichen Raum, die Kleinbusse betreiben und täglich andere Schleifen in ihrem Einzugsbereich bedienen, um Kunden für einige Stunden in ihr Center zum Einkaufen zu bringen. So zeichnet sich ein System rudimentärer Erreichbarkeitssicherung ab, das nach marktlichen Prinzipien organisiert ist. Wer seine Vernetzung organisieren kann, sichert sich auch ohne eigenes Auto Mobilität. Wer das nicht schafft, hat Pech gehabt! Dieses Gedankenmodell – denn von einem reifen Konzept lässt sich noch nicht sprechen – bricht mit den Gewohnheiten, Erwartungen und der Rechtslage. Wenn jedoch Räume schleichend in einen Status ohne ÖPNV-Angebot hineinrutschen würden, stelle sich die Aufgabe, das hier skizzierte Modell zu ermöglichen. Es sei immerhin besser als nichts.

2.2.6 Inhaltliche Schwerpunktsetzungen des Arbeitskreises

Die vorangegangene Verständigung über Begriffsbestimmungen, das Daseinsvorsorgeverständnis, den MORO-Kontext, den Innovationsanspruch und die unterschiedlichen Erfahrungen der Arbeitskreismitglieder war eine wesentliche Voraussetzung für die weiteren inhaltlichen Schwerpunktsetzungen.

Der Arbeitskreis hat zunächst die Optimierung des traditionellen ÖPNV in den Blick genommen. Empfohlen wird dabei die Etablierung von nachhaltigen Grundnetzen in Kombination von nachfrageorientierten Nebennetzen

mit flexiblen Bedienformen. Bekannte Ergänzungen wie Bürgerbuskonzepte sollen systematisch eingebunden und unterstützt werden.

Die zweite Hälfte seiner Arbeitszeit konzentrierte sich auf neue Ansätze, die helfen können, Personen ohne eigenes Auto auch in Zukunft Mobilität und Erreichbarkeit in ländlichen Räumen zu sichern. Dazu zählen zum einen alternative Bedienformen im ÖPNV sowie zum anderen die freie Mitnahme und das Mitnahmemanagement. Ausgehend von den konzeptionellen Ideen wurden dann Fragen und Schwierigkeiten der Anwendung erörtert, woraus sich sowohl Hinweise für die Akteure in den Regionen wie für den Gesetzgeber ergeben. Ein Sonderthema bildete die Ergänzung der Objektförderung durch eine partielle Subjektförderung. Als organisatorisches Dach zur zukünftigen Gewährleistung von Mobilität und Erreichbarkeit wird schließlich ein integriertes Mobilitätsmanagement vorgeschlagen.

2.3 ÖPNV optimieren – Die vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen

2.3.1 Angebotsorientiertes Grundnetz und nachfrageorientierte Nebennetze

In einem ersten Schritt plädiert der Arbeitskreis dafür, in den ländlichen Räumen mit Anpassungsdruck auf den ÖPNV die im Regulationsregime bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen. Konkret bedeutet das, einen Schrumpfungs- und Verkleinerungsprozess nicht vom Zufall diktieren zu lassen, sondern aktiv zu gestalten, um so eine innovative Sparsamkeit zu ermöglichen und eine gewisse Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit des Konzeptes zu erreichen. Zentrale Bausteine sind darin die Etablierung eines nachhaltigen Grundnetzes im herkömmlichen Linienverkehr und die Ergänzung durch flexible Bedienformen in nachfrageorientierten Nebennetzen.⁴

⁴ Der Arbeitskreis hat seine Überlegungen vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Altmarkkreis Salzwedel formuliert. Dies ist jedoch nicht die einzige Region, die entsprechende Wege geht. So hat unter den MORO-Modellregionen hat die Region Mitte Niedersachsen diesen Gedanken aufgegriffen. Dort zielen die Überlegungen auf ein Grundgerüst mit „starken“ Linien, die dauerhaft gesichert, weiterentwickelt und in ihrer Effektivität gestärkt werden sollen. Daneben sollen Modelle zur kleinräumigen Erschließung in den Bereichen ohne direkte Anbindung an die „starken“ Linien gemeindeübergreifend organisiert und unterstützt werden (siehe BMVI 2014, S. 14).

2.3.1.1 Beispiel: Neustrukturierung des ÖPNV im Altmarkkreis Salzwedel

Als ein inspirierendes Beispiel diene dem Arbeitskreis das Beispiel der Personenverkehrsgesellschaft Salzwedel (PVGS) im Altmarkkreis Salzwedel.⁵ Die PVGS hat in den Jahren 2007/2008 ihr Netz grundlegend neu strukturiert, in dem sie zunächst ein nachhaltiges Hauptliniennetz aus Linien mit Landesbedeutung und regionalen Hauptlinien als Grundnetz geschaffen hat, die im Standardlinienverkehr nach § 42 PBefG mit großen Bussen und teilweise Kleinbussen bedient werden. Ergänzend wurde in den Zwischenräumen ein Nebenliniennetz mit Rufbussystemen etabliert. Die Rufbusse dienen der Erschließung der Fläche, jedoch vor allem als Zu- und Abbringer zum Standardlinienverkehr. Dementsprechend sind die Systeme miteinander

vertaktet. Zusätzlich gibt es in den Stadtkernen der Hansestädte Salzwedel (24.000 Ew. auf 304 km²) und Gardelegen (23.000 Ew. auf 632 km²) City-Rufbusse mit Kleinbussen im Rufbusverkehr.

Bei dem Konzept im Altmarkkreis Salzwedel handelt es sich um ein durchgeplantes System. D.h., am Anfang stand der politische Wille zum Aufbau eines neuen ÖPNV bestehend aus einem angebotsorientierten Grundnetz und einem nachfrageorientierten Nebennetz. Die beiden Karten in Abb. 4 deuten die weitreichende Veränderung an, die mit dem Übergang vom alten zum neuen Konzept durchgesetzt werden musste. Zahlreiche Angebotslinien werden aufgelöst und durch Nachfrageflächen ersetzt. Der politische Wille hat dann seinen Niederschlag in einem entsprechenden politischen Beschluss gefunden (Nahverkehrsplan).

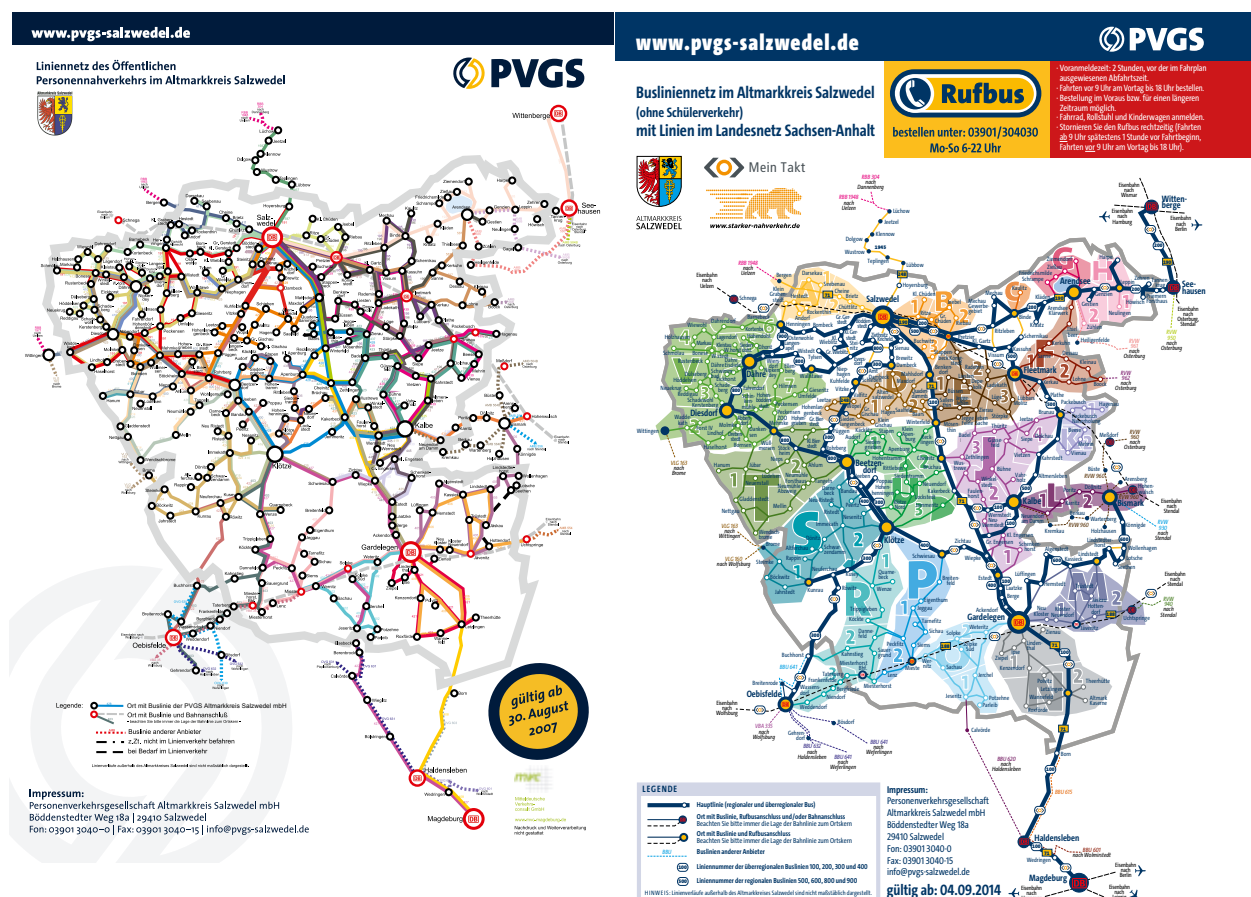


Abbildung 4: Umbau des ÖPNV-Netzes im Altmarkkreis Salzwedel (Umstellung von 2007 auf 2008)
Quelle: PVGS (Vortrag Diana Woll)

⁵ Vortrag von Diana Woll (PVGS Salzwedel) in der zweiten Sitzung des Arbeitskreises am 23.9.2013 in Berlin.

Gleichzeitig wurde mit Unterstützung des Aufgabenträgers Altmarkkreis Salzwedel um eine Akzeptanz des Umbaus geworben.

Grundnetz mit traditionellem ÖPNV

Der erste Schritt der Planung bestand in der Festlegung der Linien des angebotsorientierten Grundnetzes, das gleichzeitig ein „schnelles Netz“ sein sollte, bei dem die Reisezeitunterschiede im Vergleich zur Pkw-Nutzung gering sein sollen. Den ersten und zentralen Baustein bildeten die landesbedeutsamen Buslinien (Linien 100, 200, 300, 400). Dem wurden dann regional bedeutsame Linien hinzugefügt (Linien 500, 600, 800, 900), so dass letztlich die wichtigen zentrale Orte untereinander und die Anknüpfungspunkte an das übergeordnete ÖV-Netz verbunden sind. Aufgrund dieser Struktur werden durch die Hauptlinien alle Grund- und Mittelzentren sowie das Oberzentrum bedient.

Neben der ortsüblichen Pressearbeit bei der Herausgabe des Fahrplanbuches (inkl. Flyer für die landesbedeutsamen Buslinien 100, 200, 300 und 400), wurden Informationsveranstaltungen in einigen Ortsteilen durchgeführt. Aufgrund von Gesprächen der Fahrgäste untereinander wurde das vertaktete Fahrplanangebot weiter verbreitet. Mit Unterstützung der Volkssolidarität und von Gemeindevertretern konnte an „Rentnernachmittagen“ das neue ÖPNV-Angebot vorgestellt werden.

Nebennetz mit flexiblen Bedienformen

Die Zwischenräume werden nachfrageorientiert mit flexiblen Bedienformen erschlossen. Für die Konzeption des Nebennetzes im Altmarkkreis Salzwedel war es wichtig, dass das Nebennetz systematisch in einzelne Rufbusflächen unterteilt wurde, die jeweils einen oder mehrere Anschlüsse an das Stammnetz haben. Die Entwicklung solcher geeigneter Rufbusflächen war ganz zentral für das Funktionieren des Ansatzes.

Der Rufbusverkehr auf dem Nebennetz hat nicht nur seine Anknüpfungspunkte an das Hauptnetz, sondern der Fahrplan ist auch vertaktet, so dass das System mit kurzen Umsteigezeiten auskommt. Die kombinierte Nutzung des Neben- und Hauptnetzes sollen vom Fahrgast als komfortable, schnelle Lösung wahrgenommen werden.

Für alle Schulen des Altmarkkreises Salzwedel wurden Schulstaffelzeiten erfolgreich umgesetzt. Dies ist ebenfalls eine sehr wichtige Grundlage für die Planung des neuen ÖPNV-Konzeptes. Durch die Neustrukturierung im Jahr 2008 wurden ca. 400.000 Kilometer/Jahr im Standardlinienverkehr eingespart. Die hierdurch freigesetzten Mittel werden wieder in das System zurückgeführt.

Im Jahr 2009 wurde der bis dahin geltender Streckentarif an das neue ÖPNV-Netz angepasst. Der heutige Nahverkehrstarif westliche Altmark (NAWEA) ist ebenfalls ein Streckentarif und orientiert sich am Netz des neuen ÖPNV-Angebotes. Für Fahrgäste, die den Rufbus nutzen, gilt der normale NAWEA-Tarif. Es werden keine Servicezuschläge erhoben (außer bei KitaMobil für die Bedienung von / zur Haustür).

Ganz wichtig für die erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes war die Akzeptanz beim Kunden, die über allgemeines Marketing, gut verständliche Nutzungsinformationen und guten Service in der Informationszentrale wie vor Ort in den Bussen gefördert wurde. Wichtig waren dabei auch „gute Geschichten“, die über die Medien vermittelt wurden. Informationen sind immer über mehrere Kanäle zugänglich (Hotline, Internet, Flyer-Fahrpläne). Schließlich erhielt das System auch eine neue stimmige Haltestellenkennzeichnung.

Das neue Rufbus-System wurde sehr gut angenommen. Im Jahr 2007, dem letzten vollständigen Jahr vor der Umstellung wurden nur 2.880 Rufbusfahrgäste gezählt, demgegenüber waren es im Jahr 2009, dem ersten vollständigen Jahr nach der Umstellung und Ausweitung des Rufbusangebotes ca. 40.000 Fahrgäste. In den beiden folgenden Jahren (2010, 2011) hat sich die Nutzerzahl auf ca. 80.000 Fahrgäste verdoppelt. Seither ist die Nutzerzahl nur noch leicht angestiegen. Im Jahre 2013 wurden 83.000 Fahrgäste gezählt. Insofern wird derzeit davon ausgegangen, dass sich die Nutzerzahl des Rufbusverkehrs bei gut 80.000 Kunden einpendelt. Die hier genannten Fahrgastzahlen beinhalten keinen Schülerverkehr. Während des Schülerverkehrs (Linienbusverkehr) gibt es keinen parallelen Rufbusverkehr. Der Schülerverkehr ist somit ein separates Netz, welches im Gesamtfahrplan integriert ist.

Die Rufbusleistungen wurden zunächst in Eigenregie für einen bestimmten Zeitraum selbst durchgeführt. Danach erfolgte eine teilweise Übertragung an die Partnerunternehmen. Da die Standorte der Fahrzeuge und Partnerunternehmen im Altmarkkreis Salzwedel sehr gut verteilt sind, können viele Leer-Kilometer vermieden werden. Vergütet werden die Last-Kilometer. Hierfür gibt es einheitlich eine fest vereinbarte Vergütungspauschale.

Zurzeit werden alle Rufbusanmeldungen für den gesamten Altmarkkreis Salzwedel durch die Informationszentrale für den ÖPNV entgegengenommen, erfasst und an alle Partnerunternehmen sowie an die eigenen Disponenten weitergeleitet (Mo-So, 6-22 Uhr). Für die Erfassung der Daten wurde eine Rufbussoftware entwickelt. Im Anschluss an die durchgeführten Rufbusfahrten erhält die Informationszentrale die entsprechenden Rückläufe vom Fahrpersonal. In diesen Rückläufen sind neben der Anzahl der Fahrgäste die Last- und Leer-Kilometer aufgeführt. Diese Daten werden durch die Informationszentrale in der Rufbussoftware eingepflegt, so dass entsprechende Auswertungen und Abrechnungen gegenüber Landesbehörden vorgenommen werden können.

Für die Zukunft ist die Übergabe der Rufbusanmeldungen (überregional) an das Callcenter der NASA GmbH geplant. Vom Callcenter aus sollen dann alle Unternehmen (PVGS und Partnerunternehmen die Rufbusverkehr durchführen) über Rufbusanmeldungen automatisiert informiert werden. Die hierfür notwendige Software befindet sich bei der NASA GmbH gerade im letzten Entwicklungsstand und wird voraussichtlich Ende 2014 Jahres in den Testlauf gehen.

Ergänzend ist der Einsatz neuer Druckertechnik für alle Rufbusse im Altmarkkreis Salzwedel geplant. Mit der neuen Druckertechnik bekommt das Fahrpersonal die jeweilige Rufbusanmeldung auf den Drucker gesendet. Im Anschluss an die durchgeführte Fahrt, kann mit den neuen Druckern die Eingabe der statistischen Daten zur abgeschlossenen Fahrt durch das Fahrpersonal erfolgen (Anzahl Fahrgäste, Leer- und Lastkilometer usw.). Durch die geplante Übergabe der Rufbusanmeldungen auf das Callcenter der NASA GmbH und den Einsatz der neuen Druckertechnik wird eine Entlastung der PVGS-Informationszentrale erwartet, wodurch Personal effizienter und damit kostensparend eingesetzt werden kann.

2.3.1.2 Folgerungen zum Thema „angebotsorientiertes Grundnetz“

In vielen von dünner Besiedlung, demographischem Wandel und sinkenden Schülerzahlen betroffenen Nahverkehrsräumen steht eine Anpassung des ÖPNV auf der Tagesordnung. Die Planung eines begrenzten, aber stabilen Grundnetzes für den herkömmlichen ÖPNV soll Kosten sparen und gleichzeitig ein stabiles Rückgrat für die Zukunft bilden. Damit gibt das Grundnetz in den Zeiten des demographischen Wandels auch eine gewisse Orientierung über die Stabilität von Siedlungsstrukturen bzw. eine Ausdifferenzierung von Daseinsvorsorge im Raum.

Angebotsplanung

Für das Grundnetz ist – im Gegensatz zu den Nebennetzen – von einer Angebotsplanung auszugehen. Entsprechend sind in der Planung alle potenziellen Nachfrager einzubeziehen und die Streckenplanung an den Zentralitäten auszurichten. Das Grundnetz sollte ein attraktives Verkehrsangebot darstellen, so dass es auch eine Alternative für den MIV darstellt und so zusätzliche Nachfrage generieren kann.

Qualitäten des Grundnetzes / Bedienungsstandards

Um eine solche Attraktivität ausstrahlen, muss das Grundnetz eine schnelle Verbindung entlang zentraler Achsen ermöglichen. Die Reisedauer sollte maximal das 1,5-fache der Fahrtzeit mit dem Pkw betragen. Um dies zu erreichen sind:

- Zwischenhalte und Umwege zu vermeiden
- Infrastrukturelle Voraussetzungen für eine kurze Fahrtzeit zu schaffen; z. B. gesonderte Busspuren, Vorrangschaltung der Lichtsignalanlagen, Wendemöglichkeiten, ausreichende Dimensionierung der Schnittstellen im Netz (Haltemöglichkeit für mehrere Busse gleichzeitig).

Für den Fahrgast muss zudem eine Anschlussgarantie durch eine aufeinander abgestimmte Taktung im Grund- und Nebennetz geschaffen werden. Allerdings bedeutet dies ggf. Wartezeiten der Busse, um bei Verspätungen einen Anschluss zu ermöglichen. Hier müssen maxima-

le Wartezeiten festgelegt werden, damit im Hauptnetz Verzögerungen vermieden werden und für die einzelnen Fahrer eine Richtschnur vorliegt. Unterstützend kann ein rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL) wirken. Dieses kann dem Fahrer eigene Verspätungen (oder Verfrühungen) sowie solche der Anschlusslinien melden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine ausreichende Funknetzausstattung, die aktuell im ländlichen Raum z.T. nicht gegeben ist. Hier sollte darauf hingewirkt werden, dass im Zuge der Ausstattung mit digitalen Funknetzen für den Rettungsdienst, diese auch für den ÖPNV nutzbar werden.

Zur Attraktivität gehört zudem eine ausreichende und attraktive Taktung. Ein 2-Stunden-Takt wird tendenziell als Minimum gesehen.

Stärkere Berücksichtigung des ÖPNV in der Standort- und Bauleitplanung

Als unzureichend wird die Einbeziehung des ÖPNV bei Infrastrukturplanungen beschrieben. Bei Standortfestlegungen werden die entstehenden Kosten für den ÖPNV, etwa durch ungünstige Streckenverläufe, kaum in die Abwägung einbezogen. Hier ist darauf hinzuwirken, dass der ÖPNV einen höheren Stellenwert in der Abwägung von Standorten erhält (z. B. bei Schulstandorten, Neubaugebieten, sonstigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und darüber hinausgehenden Einrichtungen). Ebenso sollte die Verhandlungsposition des ÖPNV gegenüber den Schulen gestärkt werden. Durch auf den ÖPNV abgestimmte Schulbeginn- und Schulschlusszeiten sind erhebliche Einsparpotenziale vorhanden.

Gleichzeitig müssen bei der Planung von Infrastrukturen, wie den ÖPNV-Netzen, langfristige Perspektiven einbezogen werden. Die aktuellen Zeiträume, etwa der Nahverkehrsplanung von 5 Jahren sind angesichts der sich verändernden Strukturen zu kurz gegriffen.

Akzeptanz und Erschließung von Nachfragepotenzialen

In ländlichen Räumen besteht zum Teil ein erhebliches Potenzial für zusätzliche Fahrgäste bei MIV-Nutzern, das durch attraktive ÖPNV-Angebote erschlossen werden kann. Hierzu sind erhebliche Anstrengungen im Marketing notwendig. Zum Teil müssen Nutzer und insbesondere

Nutzergruppen, die zunehmend auf den ÖPNV angewiesen sind (ältere Menschen) die ÖPNV-Nutzung erst erlernen. Hierzu stehen oftmals jedoch keine Mittel zur Verfügung. Die Finanzierungsbereitschaft der Auftraggeber für Marketingmaßnahmen ist gering. Die Erschließung dieses Potenzials ist nicht einfach. Attraktive Angebote, die Personen mit Verkehrsmittelwahlfreiheit ansprechen, erfordern direkte (umstiegsfreie) und schnelle Verbindungen. Gleichzeitig ist die Wettbewerbssituation für den ÖPNV angesichts der oft sehr guten Bedingungen für den motorisierten Individualverkehr schwierig.

2.3.1.3 Folgerungen zum Thema „nachfrageorientiertes Nebennetz“

Abstimmung des Nebennetzes auf das Grundnetz

Die Ergänzung zum angebotsorientierten Grundnetz bildet das nachfrageorientierte Nebennetz, mit dem die Zwischenräume bedient werden. Ganz wichtig erscheint dabei, dass der Fahrplan im Nebennetz auf den Fahrplan im Grundnetz abgestimmt ist, so dass sich für die Nutzer auch bei Umsteigeverbindungen zeitlich lückenlose Beförderungsketten ergeben. Selbstverständlich gibt es auch eine Tarifeinheit über Grund- und Nebennetz.

Flexible Bedienformen schließen Lücken

Die Bedienung des nachfrageorientierten Nebennetzes erfolgt über flexible Bedienformen. Die wesentlichen Ideen für flexible Bedienformen wurden in den letzten Jahrzehnten entwickelt und in verschiedenen Handbüchern niedergelegt. Flexible Bedienformen müssen also nicht neu erfunden werden. Vielmehr stellt sich bei der Anwendung vor Ort die Frage, unter welchen Bedingungen flexible Bedienformen geeignet sind, „um die Lücken zu schließen“ bzw. unter welchen Bedingungen der Ansatz flexibler Bedienformen an seine Grenzen stößt.

Vorteile und Risiken der Verlagerung von fixen auf variable Kosten

Im Arbeitskreis fiel in einer Diskussion der Satz: „Flexible Bedienformen unter den Bedingungen des PBefG lösen nicht die Probleme des ÖPNV“. Dahinter steht die Erfahrung, dass bei den flexiblen Bedienformen Fahrten zu einem Tarif von 1-2 Euro angeboten werden, während die

realen Kosten pro Fahrt sich auf 10-12 Euro summieren. Nun bedarf allerdings auch der Verkehr auf dem Grundnetz öffentlicher Zuschüsse. Entscheidend ist deshalb, dass das Gesamtsystem aus Grundnetz und flexiblen Bedienformen zu einer günstigeren Lösung führt. Flexible Bedienformen bleiben ein ergänzender Baustein im Gesamtangebot, der sich nicht verselbständigt und weiterwächst. Das zeigt auch die Fahrgastentwicklung im Altmarkkreis Salzwedel, die sich nach einigen Jahren bei gut 80.000 Nutzern eingependelt hat. Flexible Bedienformen, welche permanent angefordert werden, sollten wieder als „feste Fahrten“ in den Standardlinienverkehr aufgenommen werden. Dieser Verkehr kann dann auch wieder mit Kleinbussen durchgeführt werden

Analog zum Beispiel des ÖPNV im Altmarkkreis sollten flexible Bedienformen in ein Grundnetz des Linienverkehrs integriert sein. Die flexiblen Bedienformen werden dort vorgehalten, wo es aufgrund von geringer ÖPNV-Nachfrage (geringe Siedlungsdichte) entsprechend der Daseinsvorsorge notwendig ist, ÖPNV-Angebote für die Bevölkerung vorzuhalten.

Weitere Bausteine für Erfolg bzw. Misserfolg

Zunächst muss der Bevölkerung ein attraktives ÖPNV-Angebot überhaupt erst einmal angeboten werden. Hier sollten die vorhandenen Fahrtbeziehungen und Wünsche der ÖPNV-Nutzer berücksichtigt werden.

Gleichzeitig und dauerhaft muss für dieses ÖPNV-Modell geworben werden. Des Weiteren ist auch hier ein integrierter Tarif sehr wichtig (keine Insellösung für die flexiblen Bedienformen), der auch vom ÖPNV-Nutzer akzeptiert und angenommen wird. Für den Altmarkkreis wurde im Jahr 2009 der NAWEA-Tarif (Nahverkehrstarif westliche Altmark) entwickelt und eingeführt.

Für die Umsetzung des neuen ÖPNV-Modells ist es von sehr hoher Wichtigkeit, dass das Fahrpersonal regelmäßig geschult und „mitgenommen“ wird. Das Fahrpersonal ist aus Sicht des Betreibers der „Kundenbindungsmanager“. Weiterhin muss die Fahrzeugflotte der Kleinbusse auf viele Anforderungen der Fahrgäste ausgerichtet werden (Niederflur, Rampe, stehender Einstieg usw.)

2.3.2 Bürgerbusse als Teil des ÖPNV

Eine interessante Ergänzung stellt auch die Möglichkeit dar, durch bürgerschaftliches Engagement Mobilität und Erreichbarkeit zu sichern. Der Hauptansatzpunkt in diesem Bereich ist das Bürgerbuskonzept. Damit werden den bisherigen Überlegungen nicht weitere Angebotsformen hinzugefügt, sondern das Augenmerk wird auf andere Organisationsformen gelegt. Der Arbeitskreis hat den Blick auf Bürgerbuskonzepte gerichtet, die als öffentlich-zivilgesellschaftlichen Gemeinschaftsansatz angelegt sind. Zwar lassen sich Bürgerbuskonzepte auch als rein zivilgesellschaftliche Lösungen (im Sinne von Clubs) vorstellen, doch diesen Gedanken hat der Arbeitskreis an dieser Stelle nicht weiter verfolgt.

Im öffentlich-zivilgesellschaftlichen Bürgerbuskonzept werden die Fahrzeuge von der öffentlichen Hand gefördert als Fahrzeug für den öffentlichen Nahverkehr, und sie bleiben auch im Eigentum des ÖPNV-Aufgabenträgers bzw. des Verkehrsunternehmens. Der Bürgerbusverkehr ist dabei in den ÖPNV im Sinne eines Linienbetriebs auf konzessionierten Strecken integriert (§ 42 PBefG). Die Bürgerbusse werden nach einem festen Fahrplan im Linienverkehr gefahren, wobei dieser Fahrplan punktgenau auf örtliche Bedürfnisse und Zielgruppen abgestimmt ist. Gefahren wird der Bus ehrenamtlich von Bürgern, die in einem Verein organisiert sind, der die Bürgerbuslinie betreibt.

Bürgerbusse fahren in unterversorgten Nischen, auf denen weder ein herkömmlicher Linienverkehr noch flexible Bedienformen tragfähige Lösungen darstellen. Besonders engagiert bei der Etablierung von Bürgerbussen hat sich das Land Nordrhein-Westfalen, in dem viele Bürgerbusse angeschafft wurden. Mit einer eigenen Website (<http://www.pro-buergerbus-nrw.de>) wird über den Ansatz aufgeklärt. Ähnlich informiert das Handbuch Bürgerbus in Brandenburg, das 2005 herausgegeben und 2012 aktualisiert wurde.⁶

Bürgerbuskonzepte leben vom bürgerlichen Engagement. Das gilt vor allem für die ehrenamtlichen Fahrer, die in der Regel 2-4 halbe Tage im Monat sicher zur Verfügung stehen müssen. Es gilt für die Nutzer, die das Bürgerkonzept akzeptieren und auch durch aktive Nutzung zu „ihrer

⁶ vgl. VBB, 2012.

Sache“ machen müssen. Und es gilt für die Verantwortlichen, die das Bürgerbuskonzept vor Ort vorantreiben und den Bürgerbusverein tragen. Dieses Engagement benötigt Voraussetzungen. Auf individueller Ebene muss die Bereitschaft zum Engagement für die Gemeinschaft da sein. Es bedarf auch hinreichender finanzieller Absicherung, um sich ehrenamtlich zu engagieren. Kollektiv hilft ein starker dörflicher Zusammenhalt, damit ein Bürgerbuskonzept gelingt.

Das Engagement benötigt aber auch Unterstützung. Das beginnt bei einer Anerkennungskultur, geht aber noch deutlich darüber hinaus. Zivilgesellschaftliches Engagement ist leichter, wenn es Rückhalt auf einer institutionellen Ebene findet. Das heißt für die Verantwortlichen vor Ort, sie müssen sich nicht dem Druck ausgesetzt fühlen, ganz allein eine komplexe Aufgabe mit ungewissem Ausgang zu stemmen, sondern dass sie eine funktionsfähige Organisationshülle ausfüllen können. Diese Sicherheit sollen die oben angesprochenen Internetseiten und Handbücher ein Stück weit vermitteln. Der Arbeitskreis denkt hier aber noch weiter, und sieht eine mögliche Rolle für die ÖPNV-Aufgabenträger als „Rückgratstrukturen“ für Bürgerbuskonzepte. Wenn Bürgerbuskonzepte in einem Nahverkehrsraum zu einem festen Baustein des ÖPNV werden, dann sollte der Aufgabenträger die erforderlichen Unterstützungsleistungen (Fahrzeugmanagement, Rechtsberatung, Versicherung usw.) systematisch als „Rückgratstruktur“ in einem Servicepaket bündeln, um dann aktiv in den Dörfern für Bürgerbuskonzepte zu werben, in denen sie eine sinnvolle Ergänzung des ÖPNV bieten.

2.3.3 Zusätzliche Einnahmen generieren

Die Optimierung des herkömmlichen ÖPNV soll auch die Möglichkeiten zur Generierung zusätzlicher Einnahmen umfassen. Der Arbeitskreis hat hierzu auch die Möglichkeiten von **höherer Tarifergiebigkeit** (Tariferhöhungen) nicht ausgeschlossen. Wichtiger war es ihm jedoch, auf andere Ansätze zu verweisen.

Unter Nutznießerfinanzierung wird verstanden, dass sich Gewerbebetriebe an ihrer Standorterschließung durch einen Kostenbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV beteiligen. Gerade in Ostdeutschland, wo in den letzten zwanzig Jah-

ren viele nicht integrierte Einkaufszentren entstanden sind, wären Nutznießerbeiträge zur Finanzierung des ÖPNV prüfenswert. Immerhin gibt es bereits Beispiele dafür, dass Einkaufszentren eigene Buslinien betreiben, die jeden Tag in der Woche einen anderen Teilraum des Einzugsbereiches erschließen. Dies zeigt, dass die Einkaufszentren ein Interesse daran haben, auch von Kunden ohne eigenen Pkw erreicht zu werden.

Zusätzliche Einnahmequellen bieten auch **Kombiverkehre**, d.h. die Kombination der Beförderung von Personen und des Transports von Gütern. Es ist dann auszuloten, welche Transportleistungen, die sowieso anfallen und finanziert werden können, um die Einnahmehasis zu verbreitern. Solche Ansätze sind in den dünn besiedelten nordischen Ländern selbstverständlich, während sie in Deutschland bisher an der systematischen Trennung von Personenbeförderung und Gütertransport scheitern. Doch seit Herbst 2012 ist in der Uckermark die Kombination beider Verkehrsarten möglich. Unter der Überschrift KombiBUS befördert die Uckermärkische Verkehrsgesellschaft (UVG) als Busunternehmen nicht nur Personen sondern auch Güter.⁷

Eine weitere Möglichkeit wird darin gesehen, andere Formen der zweckgebundenen Finanzierung von Verkehrsdienstleistungen in den ÖPNV fließen zu lassen, indem die Verkehrsunternehmen entsprechende Beförderungsleistungen übernehmen. Gedacht wird hier beispielsweise an die **Integration von Krankenfahrten**, die bisher von Taxis übernommen und von den Krankenkassen finanziert werden. Natürlich ist dabei nicht daran, gedacht, dass die Kranken nun mit dem Linienbus zum Arzt fahren sollen. Vielmehr geht es um eine Nutzung des kleinteiligen Fuhrparks, der bei den flexiblen Bedienformen zum Einsatz kommt. Wenn hier Tür-zu-Tür-Beförderungen ermöglicht werden, dann kann sich der ÖPNV neue Aufgaben erschließen. Allerdings wird gegen diese Ansätze auch kritisch angemerkt, dass dann beispielsweise dem Taxi-Gewerbe Fahrten und Einkünfte entzogen werden. Da auch bei den Taxen im ländlichen Raum viele Unternehmen am Rande der Tragfähigkeitsschwelle arbeiten, könnten mit diesem Ansatz neue Lücken im Verkehrsangebot gerissen werden.

⁷ siehe <http://kombibus.de/>

Schließlich weist der Arbeitskreis auch auf die Möglichkeit einer **Beteiligung der Eltern an den Kosten des Schülerverkehrs** hin. Hier sind die Regelungen in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. Beispielsweise hatte das Land Hessen eine entsprechende Regelung schon einmal eingeführt und nach kurzer Zeit wieder zurückgenommen. Ähnlich wie bei der Diskussion über Studiengebühren an öffentlichen Hochschulen, ergibt sich hier ein sehr sensibles und umstrittenes politisches Feld. Der Arbeitskreis konnte vor diesem Hintergrund keinen konkreten und abgestimmten Vorschlag unterbreiten. Er hält die Idee der Elternbeteiligung an den Kosten des Schülerverkehrs jedoch für diskussionswürdig, wenn dabei soziale Differenzierungskriterien Beachtung finden.

2.3.4 Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV

Derzeit liegt die Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung für den straßengebundenen ÖPNV in vielen Bundesländern ausschließlich bei den Landkreisen. Einige Bundesländer lassen in ihren Nahverkehrsgesetzen auch andere Aufgabenträger zu, andere schließen dies ausdrücklich aus.

Der Arbeitskreis empfiehlt, angepasste Lösungen an die jeweilige Problemlage zuzulassen. Das bedeutet, dass es unter Umständen auch günstig sein kann, ein ÖPNV-Angebot in die Trägerschaft einer Gemeinde zu geben um dort die lokalen Interessenslagen, aber auch die Verantwortung zu bündeln. D.h. z.B.: Will eine Gemeinde einen Gemeindebus, soll sie sich auch selbst darum kümmern dürfen.

In anderen Bereichen sind die Kreise die richtigen Adressaten der Aufgabenträgerschaft des ÖPNV. Es ist durchaus denkbar, dass auch den Ländern eine gewisse direkte Mit-

verantwortung für den straßengebundenen ÖPNV zuge-dacht wird, wenn dies regional notwendig sein sollte. Dies könnte dann eine Bedeutung haben, wenn SPNV-Linien, die vorher in der Aufgabenträgerschaft der Bundesländer waren, eingestellt wurden und durch langlaufende, über lokale Bedürfnisse hinausgehende Buslinien ersetzt werden. Diese Logik schließt sich analog der zum Straßenverkehr geltenden Regelungen an, bei dem es auch Verantwortungen für Bundes-, Kreis-, oder Gemeindestraßen gibt. Beispielsweise gibt es in Sachsen-Anhalt unter dem Titel „Mein Takt“ das Bahn-Bus-Landesnetz, das von der Landesorganisation NASA mitfinanziert wird, während die Aufgabenträgerschaft jedoch nach wie vor bei den Landkreisen liegt.

Der Arbeitskreis empfiehlt daher Öffnungsklauseln in den ÖPNV-Gesetzen der Länder, die je nach regionalen Bedürfnissen Aufgabenträgerschaften in verschiedenen Ebenen zulassen.

2.4 Mobilität als Daseinsvorsorge gewährleisten – Neue Ansätze entwickeln

2.4.1 Alternative Mobilitätsangebote zur Ergänzung des traditionellen ÖPNV

Der Entwicklungstrend als eine Folge des demographischen Wandels in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang ist eindeutig. Für die ÖPNV-Träger wird es noch schwieriger, ein flächen- und zeitdeckendes ÖPNV-Angebot auf Basis von traditionellem Linienverkehr und flexiblen Bedienformen bereitzustellen. In einer wachsenden Anzahl an Nahverkehrsräumen wird die „Maschenweite“ des Angebotes verändert. Das heißt im Klartext: Die Zahl der „zeitlichen und räumlichen Lücken“ im bekannten ÖPNV-System nimmt zu. Ein ausgedünnter Taktverkehr sowie Tage und ganze Ferienwochen ohne

Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis: Orte ohne Jedermann-ÖPNV-Angebot

„Ortschaften mit zusammenhängender Bebauung sind erst dann an das ÖPNV-System für den Jedermann-Verkehr anzubinden, wenn diese mehr als 200 Einwohner haben. Liegen solch kleine Orte entlang des Verlaufes einer Linie des straßengebundenen ÖPNV (Bus, AST), können diese an das ÖPNV-Netz angebunden werden.“
„Von den 150 Stadt- und Ortsteilen im Main-Kinzig-Kreis haben 12 (8 %) weniger als 200 Einwohner. Dort leben summiert weniger als 1.500 Einwohner (Haupt- und Nebenwohnsitze), die 0,4 % der Gesamteinwohner des Landkreises entsprechen.“

Quelle: Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis 2013 – 2018 (Entwurf), S. 119

Angebote sind schon bekannt. Daneben gibt es in manchen Nahverkehrsräumen die Entscheidung, Orte unter einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl nicht unbedingt mit ÖPNV zu bedienen. So wird beispielsweise im Nahverkehrsplan 2013-2018 des Main-Kinzig-Kreises in Hessen explizit darauf verwiesen, dass Ortsteile mit weniger als 200 Einwohnern nicht an den Jedermann-ÖPNV angebunden werden müssen (vgl. Kasten).

Das Phänomen der Angebotslöcher gibt es also schon, und die Experten des Arbeitskreises gehen davon aus, dass sie in Zukunft häufiger auftreten werden. Nicht als großflächiges Phänomen über ganze Landkreise oder Nahverkehrsräume hinweg, sondern als „Löcher“ in einer weiter funktionierenden ÖPNV-Struktur. Wenn es Verkehrsregionen gelingt, eine solche Entwicklung abzuwehren, ist das für die Region gut. Es wird jedoch nicht die Regel sein.

Insofern sieht der Arbeitskreis einen Bedarf, über die Optimierung des traditionellen ÖPNV und der flexiblen Bedienformen hinaus zu denken und alternative Bedienangebote in den Blick zu nehmen. Diese können als „alternative Bedienformen“ dann wieder in den ÖPNV integriert oder zumindest an ihn angebunden werden. Sie können aber auch als „freie Mitnahme“ in der Logik bürgerschaftlicher Selbstorganisation angesiedelt sein und außerhalb des ÖPNV stehen. Wo genau die Grenze zwischen ÖPNV und Selbstorganisation verlaufen wird, ist noch unklar. Der Arbeitskreis geht jedoch davon aus, dass sich das Verständnis von ÖPNV als öffentlicher Daseinsvorsorge zur Sicherung von Basismobilität ein Stück weit verändern wird, wenn alternative Verkehrsangebote entwickelt werden. Gegenwärtig zeigt sich schon, dass alternative Angebote, die von ihrer Grundlogik außerhalb des traditionellen ÖPNV stehen, mit kreativen Lösungen dann doch in den ÖPNV eingebunden werden. Das gilt für die schon bekannten Bürgerbusse genauso wie für neue alternative Bedienformen. Insofern hilft die Vorstellung, dass auch selbstorganisierte Strukturen Teil eines ÖPNV-Mobilitätsmanagements sein können.

Der Suchraum für alternative Verkehrsangebote ist weit. Der Arbeitskreis hat darin den Blick auf freie Beförderungskapazitäten in den Pkw gerichtet, die im ländlichen Raum unterwegs sind. Andere Ansätze, wie z.B. E-Bikes

wurden an dieser Stelle nicht weiter verfolgt. Angesichts seiner Schwerpunktsetzung unterstreichen die Mitglieder des Arbeitskreises jedoch, dass die von ihnen nicht weiter diskutierten Ansätze ebenfalls wertvoll sein können.

In den dünnbesiedelten ländlichen Räumen mag es zwar wenig traditionellen ÖPNV geben, doch es gibt zweifelsohne viele ungenutzte Beförderungskapazitäten. Auf den Straßen sind viele Pkw unterwegs, die „freie Sitze umherfahren“. Gelänge es, diese Fahrzeuge für die Mobilitätsnachfrage derjenigen zugänglich zu machen, die kein eigenes Auto nutzen wollen oder können, dann wären viele neue Mobilitätsangebote verfügbar. Es geht also darum „Mitnahme“ zu mobilisieren und zu organisieren. Dieser Ansatz stammt aus dem Bereich der „sharing-economy“, d. h. der „Ökonomie des Teilens“. Sie geht davon aus, dass sich der Wohlstand für alle durch das Teilen von Gütern erhöht. Das Teilen von Fahrzeugen, im Sinne einer organisierten Mitnahme, zählt dabei zu den peer-to-peer-Ansätzen (p2p). Die Kurzformel p2p steht für „gleich-zu-gleich“. Damit unterscheidet sie sich vom Mitfahren bei gewerblichen Beförderern. Allerdings zeigt die Praxis, dass eine organisierte Mitnahme schnell in eine rechtliche Grauzone im Übergang von gewerblichen zu nicht-gewerblichen Aktivitäten führen kann.

2.4.2 Einbindung von Pkw als alternative Bedienformen

Gegenwärtig laufen in Hessen zwei Modellvorhaben, in denen erforscht und erprobt wird, wie die freien Beförderungskapazitäten von Pkw im ländlichen Raum als alternative Bedienformen in den ÖPNV eingebunden werden können. Dabei handelt es sich in Südhessen um das Modell „Garantiert mobil!“, das im Odenwaldkreis von der OREG bearbeitet wird. Das Modell in Nordhessen heißt „Mobifalt“ und wird vom nordhessischen Verkehrsverbund NVV erprobt. Der Arbeitskreis hat sich auf seiner dritten Sitzung die Modellvorhaben vorstellen lassen⁸ und sie diskutiert. Nachfolgend werden die beiden Fälle zunächst einzeln erläutert.

⁸ Vorträge von Jutta Kepper (Nordhessischer VerkehrsVerbund) und Peter Krämer (Odenwald Regional Gesellschaft) am 17.01.2014 in Berlin.

2.4.2.1 Modellvorhaben „Garantiert mobil!“ (Odenwaldkreis)⁹

Das Geschäftsmodell von „Garantiert mobil!“ besteht darin, jederzeit verfügbare öffentliche Beförderungsleistungen von den Ortschaften im Odenwaldkreis in zentrale Orte zu kostendeckenden Preisen anzubieten. Zur Erfüllung der Mobilitätsgarantie werden Fahrtenangebote des traditionellen ÖPNV mit Verkehrsleistungen des Individual- und Gelegenheitsverkehrs auf der Grundlage eines einheitlichen, verkehrsmittelübergreifenden Tarifs, der auf die Vorzüge des Verbundtarifs aufbaut, verknüpft.

Bei der Mobilitätsgarantie handelt es sich um das Versprechen eines jederzeitigen Verkehrsangebotes auf bestimmten Relationen und zu einem bestimmten Preis (Angebotsgarantie). Die Mobilitätsgarantie wird erfüllt, indem dem potentiellen Fahrgast ein Angebot für die von ihm gewünschte Beförderung unterbreitet wird. In diesem Rahmen können zum einen Beförderungsleistungen des traditionellen ÖPNV angeboten werden, zum anderen aber auch private bzw. gewerbliche Mitnahmefahrten und sogenannte Ersatzbeförderungen.

Die Mitnahmefahrten und Ersatzbeförderungen stellen ein zusätzliches Verkehrsangebot dar. Dieses überlagert bzw. erweitert das traditionelle ÖPNV-Angebot in seiner zeitlichen Wirkung im Rahmen der Grundversorgung entsprechend dem Nahverkehrsplan (ausreichende Verkehrsbedienung). In räumlicher Hinsicht gilt es für die Relationen des ÖPNV-Grundangebotes (Fahrwegrelationen).

Der Fahrgast kann zwischen den im Mobilitätsportal angezeigten Beförderungsleistungen frei wählen. Lehnt er das Angebot insgesamt ab, erlischt die Mobilitätsgarantie. Entschidet er sich für ein Angebot und bucht dieses, kommt der Beförderungsvertrag zu Stande. Die traditionellen ÖPNV-Leistungen werden allerdings insoweit nur vermittelt, sodass der Beförderungsvertrag mit dem Unternehmen zustande kommt, das die Genehmigung hält und den Verkehr im eigenen Namen durchführt.

Die Mobilitätsgarantie wird im Zweifel durch das Angebot einer Ersatzbeförderung erfüllt, wenn Beförderungsleistungen des ÖPNV und Mitnahmeangebote nicht zur Verfü-

gung stehen oder der Kunde dieses Angebot wünscht. Für die Ersatzbeförderung ist zusätzlich zum Grundtarif ein Zuschlagspreis zu zahlen. Die Ersatzbeförderung findet von Haustür zu Haustür statt.

Bei der Konzeption von „Garantiert mobil!“ war insbesondere die Integration von privaten Mitnahmefahrten und die Schaffung eines verkehrsmittelübergreifenden (intermodalen) Tarifs die große Herausforderung. Der deutsche Rechtsrahmen der Personenbeförderung hat dem Innovationsansatz des Konzeptes Grenzen auferlegt und organisatorische Maßnahmen notwendig gemacht:

- „Garantiert mobil!“ beschränkt sich nicht auf die bloße Vermittlung einer Beförderungsleistung, wie z.B. Mitfahrportale, sondern verspricht die Erfüllung eines Beförderungsangebots. Dies erfordert die Verantwortung eines Verkehrsunternehmens nach §§ 2,3 PBefG, das eine Konzession besitzt und den Verkehr im eigenen Namen und auf eigene Rechnung betreibt.
- Das Angebot von Mitnahmefahrten soll durch Anreizentgelte gefördert werden. Übersteigt das Gesamtentgelt allerdings die Betriebskosten einer Fahrt, ist die Beförderung nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG nicht mehr genehmigungsfrei, was wiederum zu gravierenden Rechtsfolgen führt.
- Einen unmittelbaren Bezug zu dem Entgelt für die private Mitnahmefahrt hat der Fahrpreis, den der Kunde für die Fahrt zahlt. Da private Mitnahmefahrten naturgemäß keinen ÖPNV darstellen, ist das Beförderungsentgelt auch kein ÖPNV-Tarif. Demzufolge wäre für private Mitnahmefahrten ein eigenständiges Tarifmodell zu entwickeln, das dem vollen Mehrwertsteuersatz unterliegt und wiederum dazu führt, dass die private Mitnahmefahrt als gewerbliche Personenbeförderung gilt.

Die Beachtung der Regeln des Personenbeförderungsrechts hat bei „Garantiert mobil!“ zu folgenden organisatorischen Maßnahmen geführt:

1. Da das Verkehrsgewerbe „Garantiert mobil!“ nicht als eigenes Geschäftsmodell umsetzen will, wird das Projekt unter der Regie der OREG als ÖPNV-Aufgabenträgerorganisation nach dem Hessischen ÖPNV-Gesetz

⁹ Textbaustein von Peter Krämer, Leiter des Geschäftsbereiches Nahverkehr, Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH (OREG).

geführt. Die OREG wird dazu Verkehrsunternehmen nach §§ 2, 3 PBefG, verfügt aber selbst nicht über eigene Betriebsmittel (Fahrzeuge, Fahrpersonale).

2. Für „Garantiert mobil!“-Fahrten erhält die OREG eine Flächen-Genehmigung für den Linienersatzverkehr gem. § 2 Abs. 6 in Verbindung mit § 42 PBefG. Der zu Grunde liegende Tarif wird nach § 39 PBefG (als durchgängiger ÖPNV-Tarif) genehmigt.
3. Vertragspartner des Kunden ist die OREG, die über ein von ihr betriebenes Informations- und Buchungssystem „Garantiert mobil!“-Fahrten vertreibt, Fahrgelder vereinnahmt und Dritte mit der Erbringung von Beförderungsleistungen beauftragt.
4. „Dritte“ im vorgenannten Sinne sind private und gewerbliche Anbieter von Mitnahmefahrten und Verkehrsunternehmen des Gelegenheitsverkehrs für Beförderungsleistungen in der Bedienform „Ersatzbeförderung“, die im Rahmen von Subunternehmerverträgen als Erfüllungsgehilfe für die OREG tätig sind.
5. Private und gewerbliche Anbieter von Mitnahmefahrten erhalten für Ihre Inanspruchnahme ein Anreizentgelt von 10 €Cent/km. Für private Anbieter hat die Einbeziehung in die gewerbliche Personenbeförderung die folgenden Konsequenzen:

- Anreizentgelte, die der Anbieter privater Mitnahmefahrten erhält, sind zu versteuern.
- Eine Gewerbeanmeldung ist nach Mitteilung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung nicht erforderlich.
- Der Anbieter der Mitnahmefahrt muss nach § 48 Abs. 1 FeV im Besitz eines Personenbeförderungsscheins sein (Mindestalter 21 Jahre). Damit ist auch eine erhöhte Sicherheit für die Fahrgäste von Mitnahmefahrten verbunden.
- Hinsichtlich der Anwendungsvorschriften der BOKraft ist eine Ausnahmegenehmigung des Regierungspräsidiums Darmstadt in Aussicht gestellt. Damit entfallen besondere Vorschriften, die für Fahrzeuge im Bereich entgeltlicher Personenbeförderung gelten.

- Hinsichtlich der jährlichen Untersuchungs-pflicht der verwendeten Fahrzeuge ist ebenfalls eine Ausnahmegenehmigung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung in Aussicht gestellt. Somit müssen die verwendeten Fahrzeuge nicht häufiger zum TÜV als andere Fahrzeuge.
 - Durch den gewerblichen Charakter der Mitnahmefahrt erhöhen sich bei privaten Anbietern die Versicherungstarife. Um dies auszuschließen wird das Versicherungsrisiko durch eine Globalversicherung abgedeckt. Ein entsprechendes Modell ist mit der Versicherungswirtschaft vereinbart.
6. Die Durchführung von „Garantiert mobil!“-Fahrten in der Bedienform „Ersatzbeförderung“ wird in den ÖPNV-Außerlegungsvertrag einbezogen und die Unternehmen des Taxi- und Mietwagengewerbes erbringen die Beförderungsleistung als Subunternehmer des Linienverkehrsunternehmens. Damit wird auch die operative Zusammenarbeit der Unternehmen des Verkehrsgewerbes insgesamt gestärkt.

Gegenwärtig laufen die inhaltlichen Abstimmungen der erforderlichen Verträge und die Konzeption des Buchungsporthals in Kooperation mit dem „Mobilfalt“-Projekt des Nordhessischen Verkehrsverbundes. Angestrebt wird ein gemeinsames Hintergrundsystem, denn es gilt zu vermeiden, dass es für solche Projekte vielfältige und teure Softwarelösungen gibt, die nicht auf andere Verhältnisse übertragbar sind.

2.4.2.2 Modellvorhaben „Mobilfalt“ (Nordhessischer Verkehrsverbund)¹⁰

Im bereits gestarteten Pilotprojekt „Mobilfalt“ wird für drei Pilotregionen eine tägliche und stündliche Erreichbarkeit von 5 bis 24 Uhr garantiert. Im Gegensatz zum Projekt „Garantiert mobil!“ besteht für den Fahrgast ein fester Fahrplan, in dem die „Lücken“ zwischen den regulären Linienfahrten durch private Fahrtanbieter oder – falls kein privates Fahrtangebot vorhanden ist – im Taxi durchgeführt werden. Wenn eine reguläre Linienfahrt (Bus, Bahn) verfügbar ist, wird keine alternative private Fahrt ange-

¹⁰ Textbaustein überarbeitet von Prof. Dr. Carsten Sommer, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme an der Universität Kassel, wissenschaftliche Begleitforschung des Modellprojektes mobilfalt.

boten, um Konkurrenz zum Linienverkehr zu vermeiden. Durch „Mobifalt“ werden die einzelnen Ortsteile mit dem Gemeindezentrum und SPNV-Haltepunkten verknüpft.

Die Mobifaltfahrten sind bisher nicht vollständig in das Tarifsystem des NVV (Nordhessischer Verkehrsverbund) integriert. Die Mitfahrer zahlen einen einheitlichen Preis von 1€ pro Fahrt innerhalb einer Gemeinde. Dies entspricht dem bereits zuvor vorhandenen „Komfortzuschlag“ für die AST-Nutzung. Im Gegensatz zur AST-Nutzung ist aber keine weitere Fahrtberechtigung für „Mobifalt“ erforderlich. Die privaten Anbieter erhalten ein Entgelt von 0,30 € pro gefahrenen Kilometer. Die Abrechnung erfolgt für Fahrer und Fahrgast bargeldlos über ein Guthabenkonto, das bei der Registrierung als „Mobifalt“-Kunde angelegt wird. Sobald eine Fahrt zustande kommt, werden die Kontostände von Fahrer und Fahrgast entsprechend dem o. g. Tarif verändert. Mit Hilfe eines IT-Systems können sich interessierte Personen bei „Mobifalt“ registrieren sowie Fahrten anbieten und Fahrten buchen. Das IT-System führt auch die bargeldlose Abrechnung durch.

Das Konzept unterscheidet sich auch in seiner rechtlichen Verankerung vom Projekt im Odenwaldkreis:

- Der NVV fungiert nur als Vermittler der privaten Fahrten. Diese werden privat durchgeführt, so dass die Fahrer daher keinen Personenbeförderungsschein benötigen. Um dennoch die Vertrauenswürdigkeit der Fahrer / Mitfahrer zu gewährleisten, müssen sich Fahrer und Mitfahrer zunächst registrieren. Die Fahrerlaubnis wird vor Ort geprüft.
- Da es sich nicht um regelmäßige Fahrten handelt und der NVV nur als Vermittler agiert, ist eine regelmäßige Überprüfung von Fahrer / Fahrzeug nicht notwendig.
- Da es sich nicht um gewerbliche Fahrten handelt, sind die Fahrer über die private Haftpflicht versichert. Darüber hinaus ist auch keine Gewerbeanmeldung der Fahrer erforderlich.

Für das Projekt „Mobifalt“ werden neue Wege bei der Kommunikation beschritten. Neben klassischen Kommunikationsmaßnahmen wurden bzw. werden in den Pilotregionen so genannte „Starthelfer“ rekrutiert, die „Mobifalt“ ein Gesicht geben und das neue System vor Ort verankern sollen. Die Starthelfer wurden entsprechend geschult, so

dass sie als Ansprechpartner vor Ort das Projekt vorstellen und erklären können. Gleichzeitig prüfen diese Führerschein und Fahrzeug der neu registrierten Fahrer.

Die Mobilitätszentrale ist im Konzept ein wichtiger Baustein. Die Mitarbeiter der Mobilitätszentrale unterstützen die Mobifalt-Kunden, in dem Sie nicht nur Informationen geben, sondern auch telefonische Aufträge von Fahrtanbietern und Fahrtbuchungen entgegennehmen und im IT-System einstellen. Um die Finanzierung der Zentrale auf breitere Füße zu stellen, ist angedacht, dass diese weitere Funktionen übernimmt wie z.B. den Verleih von Elektrofahrzeugen und Carsharing-Fahrzeugen, die Beratung von Bürgerbusvereinen oder Information zum regionalen Tourismus.

Seit Projektstart im April 2013 haben sich etwa 300 Fahrgäste und 70 Fahrtanbieter registriert, die Zahl der durchgeführten Fahrten ist von ca. 200 Fahrten im Mai 2013 auf 500 Fahrten im Januar 2014 gestiegen. Bisher wurden unter 10 % der Fahrten durch private Anbieter durchgeführt (Ziel nach drei Jahren: 40 % aller durchgeführten Fahrten). Erste Befragungsergebnisse zeigen, dass das neue Mitnahmesystem Mobifalt bei vielen Menschen in den Pilotregionen noch unbekannt ist. Wie bei vielen neuen Systemen benötigt auch Mobifalt Zeit, um sich zu etablieren. Dies gilt insbesondere, da Bewusstseins- und Verhaltensänderungen (Auto mit einer unbekannten Person teilen) erforderlich sind.

2.4.2.3 Erkenntnisse und aus den Modellvorhaben und Empfehlungen

In den beiden Modellvorhaben „Garantiert mobil!“ und „Mobifalt“ wird versucht eine p2p-Mitnahme in Pkw zu mobilisieren und zu organisieren, mit der das Verkehrsangebot des ÖPNV ausgeweitet bzw. „Löcher“ im Angebot des traditionellen ÖPNV geschlossen werden. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie die p2p-Mitnahme durch gewerbliche Ersatzbeförderungen ergänzen, um eine Verlässlichkeit des Systems zu erreichen. Mit dieser Verlässlichkeit wird der Anspruch der Daseinsvorsorgesicherung durch den ÖPNV abgedeckt.

Die Modellvorhaben laufen noch. „Mobifalt“ in Nordhessen konnte bis zu den letzten Sitzungen des Arbeitskreises im Winter / Frühjahr 2014 schon auf einige Monate Praxis

zurückblicken, während bei „Garantiert mobil“ in Südhessen die Praxiserfahrung noch abgewartet werden muss. Wenig überraschend zeichnet sich ab, dass aller Anfang schwer ist. Sowohl Mitfahrer, als auch Mitnehmer (Fahrtanbieter) müssen das neue System und seine Spielregeln erst kennen lernen. Insbesondere für die Mitnehmer scheint die Hemmschwelle aus den oben genannten Gründen groß zu sein. Neben einer rechtlich eindeutigen Lösung ist deshalb die Mobilisierung der Mitnehmer und Mitfahrer für alternative Bedienformen eine wichtige Aufgabe. Dazu bedarf es umfassender Information, „erfolgreicher Geschichten“ und auch eines langen Atems.

Beide Modellvorhaben zeichnen sich durch einen langen konzeptionellen und organisatorischen Vorlauf aus, denn die Einbindung der Pkw von Privatpersonen in das System des ÖPNV muss viele Hürden überwinden (Genehmigungsrecht, Tarifeinbindung, Gewerberecht, Steuerrecht, Versicherung, Systemvertrauen, Mobilisierung usw.). Die beiden Modellvorhaben haben unterschiedliche Wege gewählt. „Garantiert mobil!“ hat seine alternativen Bedienformen so gestaltet, dass sie dem PBefG unterstehen und (Ersatz-)Linienverkehr im Sinne des Gesetzes sind. Daraus ergeben sich Folgeleistungen für die Gewerblichkeit der Pkw-Besitzer, die Versteuerbarkeit von Einnahmen, die Versicherungen usw. Mit großer Akribie wurde Schritt für Schritt ein Ansatz ausgearbeitet, der im Rahmen der geltenden Gesetze umsetzbar ist. „Mobifalt“ hat hingegen keine rechtliche Integration des p2p-Ansatzes in den ÖPNV angestrebt, sondern eher eine Anbindung. Die p2p-Verkehre in Nordhessen finden nicht unter dem Dach des PBefG statt, woraus sich wiederum andere Folgen für den Umgang mit dem Risiko der Gewerblichkeit, der Tarifstruktur, den Versicherungen usw. ergeben.

Das Beispiel der beiden zeitgleich laufenden Modellvorhaben verdeutlicht, dass sich bei der Entwicklung alternativer Bedienformen unterschiedliche Möglichkeiten für die Praxis ergeben. Es gibt keinen Königsweg. Doch unabhängig davon, welcher Weg in einer Region beschritten wird, bedarf es einer sehr soliden Vorbereitung, die sorgfältig das Konzept entwickelt und auch Rechts-, Steuer- und Versicherungsfragen sowie die Art der Anbindung an das bestehende ÖPNV-System entwickelt. Angesichts der Schwierigkeiten, die in den Modellvorhaben zu überwinden waren, empfiehlt es sich, dass von Seiten der Länderministerien eine dauerhafte Unterstützung etabliert wird. Sie umfasst

zum einen für neue Anwenderregionen eine Fachberatung, die auf die Erkenntnisse der Modellvorhaben aufsetzt und zum anderen eine Rechtsberatung, die den Genehmigungs-gang durch die Institutionen unterstützt.

Eine besondere Schwierigkeit scheint sich im Grenzbereich von privater Mitnahme zu kommerzieller Personenbeförderung zu ergeben. Hier ist die Grenze aufgrund der Vergütungssysteme schnell überschritten, was dann aus privaten Mitnehmern kommerzielle Personenbeförderer macht, für die dann die Regeln des PBefG gelten. Das Modell „Garantiert mobil!“ hat diesen Weg konsequent beschritten – mit allen rechtlichen und steuerlichen Folgen für die potenziellen Mitnehmer. Was die „Vergewerblichung privater Mitnahme“ für die Mobilisierungsbereitschaft der Mitnehmer bedeutet, kann noch nicht überblickt werden. Es lässt sich aber eine gewisse Zurückhaltung vermuten.

Der Rechtsstreit und die Diskussion im Sommer 2014 über die Online-Plattform Uber, die Fahrgäste an private Fahrer zur bezahlten Personenbeförderung vermittelt, hat auch einer breiten Öffentlichkeit verdeutlicht, dass neue Angebotsformen im Konflikt mit den geltenden Gesetzen stehen können. Die Umsetzung neuer Vermittlungsformen ist zwar unter Wettbewerbsgesichtspunkten interessant, führt jedoch derzeit schnell in eine rechtliche Grauzone. Bei den Modellvorhaben wurde dieser Konflikt durch aufwändige Lösungen überwunden.

Auf die Dauer sind jedoch einfachere Lösungen gefragt. Der Arbeitskreis empfiehlt deshalb den Verkehrsministerien des Bundes und der Länder die Rechtsanwendung in diesem Bereich genau zu beobachten und die Problematik ggfs. durch eine Gesetzesänderung im Sinne eines „commercial light“ zu erleichtern (vgl. dazu auch Kap. 3.4.4).

2.4.3 Freie Mitnahme und Mitnahmemanagement

Die Modellvorhaben „Garantiert mobil“ und „Mobifalt“ haben die p2p-Mitnahme an den ÖPNV im jeweiligen Nahverkehrsraum angebunden bzw. ihn integriert. Diese Modelle sind bisher jedoch die Ausnahme, denn wesentliche Impulse und Entwicklungen finden außerhalb der ÖPNV-Systeme statt.

Abgesehen von der Mitnahme von Personen im Familien-, Nachbarschafts- und Freundeskreis hat die Mitnahme in

der Vergangenheit eine unbedeutende Rolle gespielt. Am weitesten verbreitet sind noch Fahrgemeinschaften von Pendlern, die sich aus Kollegennetzwerken bilden und ihre Vergütung bilateral verrechnen oder durch abwechselndes Fahren ausgleichen. Trampen war eine Mitfahrform der 1970er und 1980er Jahre, die heute nahezu ausgestorben ist. Die geringe Planbarkeit und auch die Unsicherheit in der p2p-Situation mögen dazu beigetragen haben. Immerhin hat Trampen vielen jungen Menschen über zwei bis drei Jahrzehnte eine preiswerte Mobilität ermöglicht.

Wenn Mitnahme heute in anderer Form an Bedeutung gewinnt, dann hat das verschiedene Ursachen:

- Für junge Leute ist das eigene Auto heutzutage deutlich weniger erstrebenswert als für ihre Eltern- und Großelterngeneration. Gerade in großen Städten reicht ihnen ein bedarfsweises kurzzeitiges preisgünstiges Ausleihen, sprich Carsharing. Dabei handelt es sich zwar meistens nicht um einfache per-to-peer (p2p), sondern um kommerzielle business-to-client-Angebote (b2c), doch subjektiv stellt sich das Gefühl eines geteilten Gutes ein. Die Anbieter sprechen dementsprechend auch von Carsharing und nicht von Kurzzeitvermietung.
- Die Entwicklungssprünge der Informations- und Kommunikationstechnologie haben neue Plattformen ermöglicht, die Anbieter und Nachfrager mit sehr geringem Aufwand passgenau zusammenbringen. Anstelle mit dem Daumen am Straßenrand einen Fahrtwunsch zu signalisieren, werden informationstechnisch gestützten Mitfahrbörsen im Internet bzw. Apps genutzt. Die Börse ist in der Regel eine kommerzielle Plattform wie beispielsweise flinc, auf der Anbieter und Nachfrager dann p2p passgenau zusammenkommen und sich über Uhrzeit, Strecke und Preis verständigen. Gleichzeitig werden im Netz so viele Daten zu den Anbietern und Nachfragern hinterlassen, dass es die Anonymität des Trampens nicht mehr gibt. Und über ein Bewertungsmodul kann zusätzliches Vertrauen hergestellt werden. Zunächst waren solche Mitfahrbörsen attraktiv für mittlere und längere Distanzen, die mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf geplant werden. Inzwischen werden die Systeme auch für kürzere Fahrten eingesetzt. Multifunktionale Endgeräte sorgen dafür, dass auch „von unterwegs“ weiter geplant und organisiert werden kann.

- Seit 2014 drängt in mit der Plattform Uber in einigen großen Städten ein neuer Anbieter auf den Markt, der Fahrgäste an private Fahrer zur bezahlten Personenbeförderung vermittelt. Damit entsteht eine Konkurrenz zum durch das PBefG regulierten Taxigewerbe, das sich rechtlich gegen Uber wehrt. Uber scheint jedoch nicht klein beigeben zu wollen, sondern ignoriert die Rechtslage und mobilisiert die Stimmung in der Öffentlichkeit zugunsten von mehr Konkurrenz und Wahlmöglichkeiten bei differenzierteren Preisen. So entsteht ein öffentlicher Druck, die Rechtslage zu ändern.
- Neben den praktischen Erfahrungen mit Carsharing in Großstädten und Mitfahrbörsen wurde mit der sharing-economy ein konzeptioneller ökonomischer Rahmen entwickelt, der auch alte Konzepte wie Genossenschaften oder Allmenden integriert. Das gemeinschaftliche Nutzen von Gütern bzw. das Teilen ist so wieder zu einer selbstverständlicheren ökonomischen Lösung geworden. Seine Protagonisten fühlen sich eher als Avantgarde denn als Vertreter traditioneller Wirtschaftsformen. Kurzum „sharing“ gilt partiell als chic.

Es ist zu vermuten, dass in den nächsten 5-10 Jahren die Idee der sharing-economy weiter in die Mitte der Gesellschaft vorstößt. Eltern und Großeltern lassen sich von ihren Kindern ihre Erfahrungen mit Carsharing und Mitfahrbörsen berichten und sind überrascht, wie glatt und bequem die Dinge laufen. Mit jeder positiven Geschichte wird die Akzeptanz wachsen. Gleichzeitig werden auch multifunktionale Endgeräte mit praktischen Apps immer selbstverständlicher. Für Jugendliche und junge Erwachsene ist ein Smartphone heute schon fast wie ein zusätzliches Körperorgan, ohne das sich nicht mehr leben lässt. Und auch hier wird die Verbreitung weiter zunehmen.

Damit sind die Voraussetzungen günstig, dass auch in Nahverkehrsräumen Mitfahrssysteme entstehen, die in Ergänzung und auch in Wettbewerb zum Angebot des traditionellen ÖPNV treten. Es lassen sich dabei sowohl selbstorganisierte Systeme in Form von sozialen Netzwerken, Clubs oder Dorfgemeinschaftsnetzwerken vorstellen wie auch Mitfahrbörsen als kommerziell betriebene Plattformen.

Im Sinne der Verbesserung von Mobilitätsmöglichkeiten im ländlichen Raum sind solche Systeme zunächst einmal ausdrücklich zu begrüßen. Neben der privat organisierten Mitnahme und dem traditionellen ÖPNV schaffen sie zusätzliche Möglichkeiten für mehr Verkehrsangebote durch Nutzung der freien Kapazitäten in privaten Pkw. Ob es dann auf längere Frist bei einem ergänzenden Nischenprodukt bleibt, oder ob sich eine Mainstream-Anwendung herausbildet, muss die Zeit zeigen. Die treibenden Kräfte kommen aus dem Markt (Mitfahrbörse als technische Plattform) und bottom-up aus den Regionen. Es lässt sich jedenfalls gut vorstellen, dass engagierte Personen aus „abgehängten Dörfern“ im Zusammenspiel mit kommerziellen Anbietern entsprechende „Club-Modelle“ vorantreiben.

Je mehr solche p2p-Mitnahmen von der Ausnahme zur Regel werden, desto mehr steigt der Bedarf nach der Klärung der rechtlichen Fragen. Denn die rechtliche Schwelle zwischen privater Mitnahme und gewerblicher Beförderung ist nach derzeitiger Rechtslage dann erreicht, wenn die Einnahmen aus der Mitnahme die Betriebsausgaben übersteigen. In der Folge dürften bei regelmäßigen Mitnehmern dann auch Versicherungsfragen neu zu bewerten sein. Ob die Mitfahrplattformen sich dann nur als informations-technologischer Marktplatz oder als komplexer Dienstleister verstehen, muss sich zeigen.

Für den traditionellen ÖPNV bzw. die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in den Nahverkehrsräumen entsteht in jedem Fall eine Herausforderung. Grenzen sie sich von der freien Mitnahme ab, wächst ihnen möglicherweise eine Konkurrenz heran, die ihre ökonomische Basis weiter verschlechtert. Öffnen sie sich dem Gedanken der freien Mitnahme, weil dadurch zusätzliche Mobilitätsmöglichkeiten geschaffen werden, was im Sinne der Daseinsvorsorge nur zu begrüßen ist, dann stellt sich die Frage nach der Integration von ÖPNV und freier Mitnahme oder zumindest nach einem Dach für ein Mobilitätsmanagement über die beiden Bereiche. Unter dem Begriff „integriertes Mobilitätsmanagement“ wird dieser Gedanke in Kapitel 2.4.6 wieder aufgegriffen.

2.4.4 Rechtliche Anpassung: „commercial light“ als Idee

Die harte Schnittstelle zwischen b2c-Angeboten nach PBefG und unregulierten p2p-Angeboten ist in der Praxis eine große Herausforderung, die für Mitnahmesysteme – egal ob in den ÖPNV als alternative Bedienform integriert oder als freie Mitnahme ausgestaltet – gelöst werden muss. Rechtliche Unsicherheiten wirken sich allemal negativ auf die Akzeptanz und die Mobilisierung von Anbietern und Nachfragern aus.

Sobald Geldströme zwischen den Beteiligten fließen, die ein bestimmtes Volumen überschreiten und die p2p-Beziehungen zu kommerziellen Beförderungsleistungen werden lassen, gilt das PBefG und schafft Hürden, die das p2p-System schnell unattraktiv machen. Es lassen sich hier abstufende Regelungen vorstellen, die zwischen kommerziellem Agieren im heutigen Sinne des PBefG und einem „commercial light“ für Kleinanbieter unterscheiden.

In der Diskussion zur sharing economy, die die Diskriminierung von p2p-Systemen durch etablierte Regelungen in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen kennt, wird gern auf das Beispiel von bed-and-breakfast-Angeboten in den angelsächsischen Ländern hingewiesen, die sowohl in der Logik der Ökonomie des Teilens als auch in einer kommerziellen Perspektive gesehen werden können. bed-and-breakfast-Häuser sind kommerzielle Beherbergungsbetriebe, für die jedoch nicht die Standards großer Hotels gelten. Sie sind sozusagen „commercial light“ mit eigenen Regelungen und in dieser Form rechtlich eindeutig in das Beherbergungssystem integriert.

Analog könnte sich der Arbeitskreis eine Anpassung des PBefG für p2p-Strukturen vorstellen, die ihr eine Zwischenlösung zwischen der vollen Integration in die bisherige PBefG-Logik und der nicht-kommerziellen freien Mitnahme ermöglicht. Es übersteigt die Leistungsfähigkeit des Arbeitskreises, hier konkrete Vorschläge zur Anpassung des PBefG und in der Folge des Gewerberechts und Steuerrecht vorzulegen. Der Arbeitskreis spricht sich jedoch eindeutig für eine weitere Prüfung der Idee „commercial light“ aus und empfiehlt dem Ministerium, diese Idee aufzugreifen und entsprechende rechtliche Gutachten und erste Referentenvorschläge für Gesetzesanpassungen zu erarbeiten.

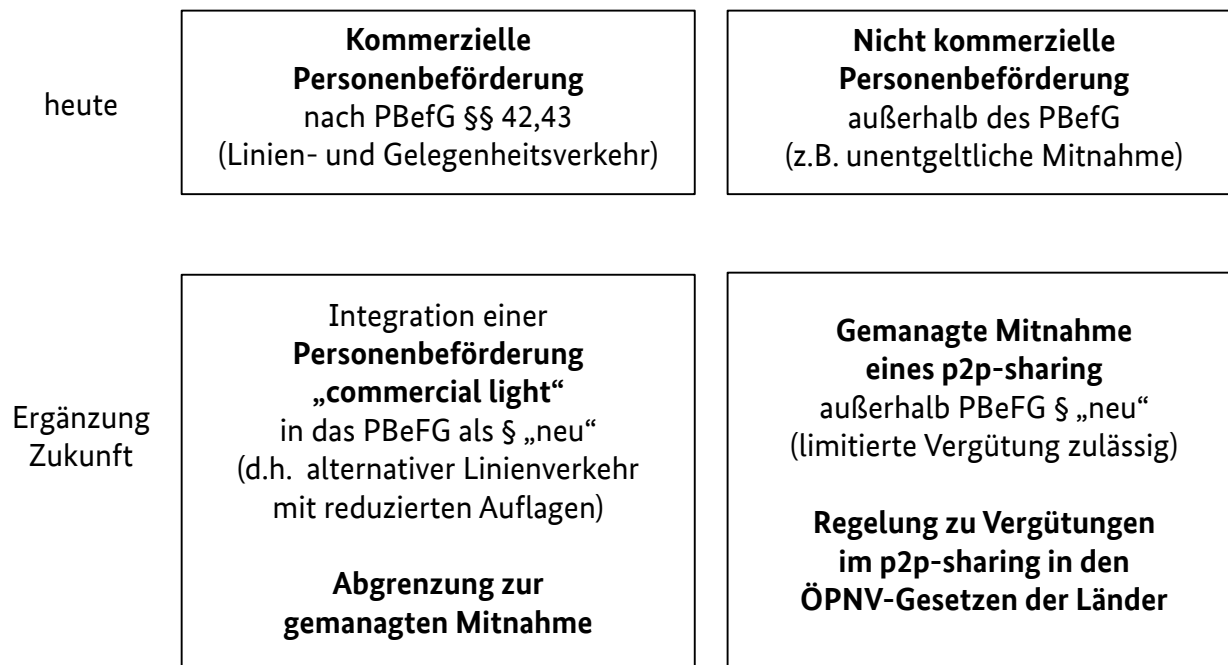


Abbildung 5: Veränderungsbedarf im Regulationskontext

2.4.5 Unterstützende Subjektförderung: Mobilitätsgutscheine¹¹

Wenn „Löcher“ im Angebot des traditionellen ÖPNV in Zukunft akzeptiert werden müssen und alternative Bedienformen und freie Mitnahme helfen sollen, dann verändert sich dadurch das öffentlich organisierte Verkehrssystem. Mit der Mitnahme kommt ein Stück Unsicherheit ins System, denn bei p2p-Systemen gibt es keine Beförderungsgarantie. Das ist ein deutlicher Unterschied zum traditionellen ÖPNV. Bei den Modellvorhaben zu alternativen Bedienformen in Nord- und Südhessen haben die Organisatoren das Problem der Unsicherheit gelöst, indem sie eine Mitnahmegarantie ausgesprochen haben. Sie sorgen dafür, dass bei einer „versprochenen Fahrt“ im Zweifelsfall ein Taxi bereitsteht, wenn sich keine p2p-Mitnahme findet. Ebenso übernimmt die Nahverkehrsgesellschaft die damit verbundenen Zusatzkosten. Mit der Mitnahmegarantie wird also auch ein ökonomisches Risiko eingegangen, das sich vielleicht nicht jede Region leisten kann oder leisten darf.

Eine alternative Idee besteht darin, die Selbstorganisation der Mitnahme zu unterstützen. Neben die Objektplanung und -förderung des traditionellen ÖPNV würde eine Subjektförderung treten, die über Mobilitätsgutscheine umgesetzt werden könnte. Eine Subjektförderung würde zwar nicht die Sicherheit einer Mobilitätsgarantie erreichen, aber sie würde die Chancen erhöhen, dass Nachfrager nach Mitfahrmobilität auf Anbieter treffen. Gleichzeitig wäre sie ein monetärer Ausgleich für eine Ungleichbehandlung durch das ÖPNV-Angebot: Dass nämlich viele angebunden sind und andere nicht.

Konkret wird dieser Gedanke zuerst beim Schülerverkehr. Es wird zunehmend schwieriger, die vorhandene Mobilitätsnachfrage mit dem herkömmlichen Linienverkehr zu befriedigen. Zudem gelingt es immer weniger, die gesetzliche Verpflichtung zur Schülerfreifahrt bzw. teilentgeltlichen Beförderung zur Schule mit vertretbarem Aufwand einzulösen. Schuld ist die demografische Entwicklung, die außerhalb der wachsenden Agglomerationen zu weiterer Ausdünnung der Bevölkerung in ländlichen Regionen so-

¹¹ Zu diesem Kapitel lieferte WeertCanzler (InnoZ) einen Basistext; zum Konzept der Mobilitätsgutscheine ausführlicher in: Karl, Canzler, 2011.

Beispiel: Hessen, Schulgesetz; § 161 „Schülerbeförderung“, Absatz 4

Die Träger der Schülerbeförderung entscheiden unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs und des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit über die Beförderungsart. Vorrangig haben die Schülerinnen und Schüler öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Ist deren Benutzung nicht möglich oder nicht zumutbar, können die Schulträger Schulbusse einsetzen oder die Kosten für die Benutzung privater Kraftfahrzeuge in Höhe der Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach dem Hessischen Reisekostengesetz erstatten, wenn der Einsatz eines Schulbusses wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

wie zu Schließungen bzw. Zusammenlegungen von Schulen führt. Je weniger Schüler und Auszubildende jedoch überhaupt gefahren werden müssen, desto stärker wächst der Druck, zu neuen Angeboten und Finanzierungsformen zu kommen (siehe Hessisches Schulgesetz, § 161, Abs. 4; siehe Kasten).

„Mobilitätsgutscheine“ können ein innovatives Modell sein, um durch finanzielle Anreize für die Selbstorganisation von Mobilitätslösungen den Linienverkehr von Umwegfahrten zu entlasten und so gleichzeitig die Attraktivität des gestrafften Angebots zu verbessern. Mobilitätsgutscheine sind prinzipiell sowohl einsetzbar, um Leistungen der kommerziellen Personenbeförderung (z.B. Taxi, oder Mitnahmesysteme wie bei „Garantiert mobil!“) einzukaufen wie auch Leistungen in der freien und selbstorganisierten Mitnahme zu vergüten.

Allerdings erfordert die Umsetzung einer „Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine“ die (teilweise) Umstellung der Finanzierung des ÖPNV von der bisherigen Förderung der Betreiber bzw. des Angebots hin zu einer Unterstützung des förderungswürdigen Personenkreises. Beispiele für die Subjektförderung gibt es im deutschen ÖPNV bisher nicht, jedoch lassen sich Anknüpfungspunkte in Form von Taxi-Gutscheinen oder Fahrradpauschalen finden. Hier zeigt sich bereits, dass das Genehmigungsrecht des Personenbeförderungsgewerbes, die Finanzierungsbedingungen des ÖPNV und des Schülerverkehrs, die bisherige und mögliche zukünftige Interpretation der (Umsetzung der) Daseinsvorsorge im ÖPNV sowie versicherungs- und angrenzende rechtliche Fragen zu berücksichtigen sind. Schon Pilotversuche bedürfen der Klärung der finanziellen Kompensation von bisherigen Busanbindungen und der haftungsrechtlichen Absicherung für selbstorganisierte Alternativen, um die Akzeptanz bei Eltern und Schülern zu erreichen.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist die Subjektförderung zumindest als freiwillige Lösung grundsätzlich umsetzungsfähig. Für eine allgemeine und langfristige Lösung bedarf es jedoch mindestens der Änderung der kommunalen Schülerbeförderungs-Satzungen. Für mehr Rechtssicherheit ist mittel- und langfristig auch die Anpassung von gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und auf Landesebene nötig. Anpassungen sind vor allem im Personenbeförderungsgesetz zu leisten, wo die restriktiven Genehmigungsbedingungen des PBefG geändert werden müssen. Außerdem sind die Schulgesetze der Länder bzw. Satzungen der Aufgabenträger hinsichtlich der gesetzlichen Verpflichtung zur kostenfreien bzw. ermäßigten Schulbeförderung zu ändern.

Die ersten Anwendungsbereiche für Mobilitätsgutscheine sieht der Arbeitskreis im Schülerverkehr, wenn Streckenführungen aus Kostengründen „begradigt“ werden und einige Schüler nicht mehr in ihrem Wohnort abgeholt werden. Bei dieser Konstellation sind der Kreis der Begünstigten und der Umfang der Subjektförderung eindeutig. Die Mobilitätsgutscheine gehen an die Schüler und beziehen sich auf die Strecke zwischen Heimatort und Schule oder zwischen Heimatort und Schulbushaltestelle. Eine kleine Beispielrechnung zeigt: der Förderbetrag für einen Schüler würde sich bei 190 Schultagen, einer zu überbrückenden Strecke von 5 km (einfach) und einer Erstattung von 30 ct./km (Orientierung an Bundes- oder Landesreisekostengesetzen) auf 570 Euro im Jahr belaufen. Das ist für den ÖPNV-Träger eine kleine Summe, solange es bei einer geringen Anzahl von Fällen bleibt. Als Massenzahlung würde es jedoch die Kosten für den Träger explodieren lassen. Der Arbeitskreis empfiehlt deshalb, das Instrument der Mobilitätsgutscheine in ÖPNV-Konzepten grundsätzlich zu integrieren, doch es nur als Sonderlösung in speziellen Fällen zu benutzen.

2.4.6 Vom ÖPNV-Aufgabenträger zum integrierten Mobilitätsmanagement

In den vorangegangenen Teilkapiteln hat sich der Arbeitskreis mit verschiedenen Facetten alternativer Verkehrsangebote im ländlichen Raum beschäftigt. Die neueren Ansätze gehen weit über den traditionellen ÖPNV und seine Akteurslandschaft hinaus. Der Arbeitskreis geht davon aus, dass in Zukunft vielerorts im ländlichen Raum sowohl traditionelle ÖPNV-Angebote wie auch neue Formen alternativer Verkehrsangebote zusammenwirken müssen, um auch für Menschen ohne Führerschein oder eigenes Auto die Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften sicher zu stellen.

Die Gewährleistung einer Mobilitätsdaseinsvorsorge steht dann auf mehreren Säulen, die durchaus in einem gewissen Wettbewerb miteinander stehen können. Es liegt im Interesse der öffentlichen Daseinsvorsorgesicherung, dass diese Wettbewerbssituation zu einem Ergebnis führt, dass den optimalen Nutzen für die Bevölkerung erzeugt. Eine betriebswirtschaftliche Optimierung von Teilsystemen, die zulasten der Gesamtqualität geht, ist ausdrücklich zu vermeiden. Das Ziel des Wettbewerbs sollte ein regionales Optimum sein, dem der Vorzug gegenüber der Perfektionierung einzelner verkehrlicher Einzelbausteine einzuräumen ist.

Der Arbeitskreis ist der Überzeugung, dass es in den Regionen einer öffentlichen Stelle bedarf, die sich um Mobilitätsdaseinsvorsorge kümmert, da der Markt nicht von allein zu einem regionalen Optimum führt. Die Aufgabe dieser öffentlichen Stelle wird vom Arbeitskreis als „integriertes Mobilitätsmanagement“ bezeichnet. Das Aufgabenprofil ist vielfältig. Es umfasst:

- die Planung des regionalen Verkehrsangebotes als Zusammenspiel von traditionellem ÖPNV und alternativen Verkehrsangeboten (Verkehrskonzept mit integriertem Nahverkehrsplan, Verkehrsentwicklungsplan);
- eine integrierte Finanzplanung über das Mobilitätsbudget für das regionale Verkehrsangebot, die offen ist für Innovationen und einem regionalen Pareto-Optimum verpflichtet ist;
- die Aufgabenträgerschaft für den traditionellen ÖPNV (gemäß PBefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder)

und damit das Bestellen von ÖPNV-Leistungen;

- Rückgratstrukturen für Bürgerbuskonzepte als Servicepaket entwickeln und anbieten;
- die rechtliche und organisatorische Entwicklung alternativer Bedienformen und deren Integration in den ÖPNV (in Anlehnung an die Ansätze von „Garantiert mobil!“ und „Mobifalt“);
- die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (Vereine und Dorfgemeinschaften, ebenso Feuerwehren oder Sozialträger) und kommerziellen Anbietern, die Mitfahrplattformen anbieten und p2p-Mitnahme makeln;
- ggfs. ein eigenständiges Makeln von p2p-Verbindungen;
- die Bereitstellung einer umfassenden Informationsplattform, die Informationen zu allen Teilsystemen umfasst und damit den Bürgern mehr Wahlmöglichkeiten eröffnet;
- eine Qualitätskontrolle (z.B. Aktualität, Vollständigkeit und Richtigkeit von App-Informationen, die von privaten Anbietern in das regionale Mobilitätssystem eingebracht werden);
- die Funktion als umfassende Service-Zentrale (Mobilitätszentrale);
- die Verantwortung für eine Mobilitätsgarantie;
- die Verantwortung für die öffentlichen Mittel, die zur Gewährleistung von Mobilitätsdaseinsvorsorge zur Verfügung stehen.

Das Aufgabenprofil des „integrierten Mobilitätsmanagements“ ist also deutlich breiter als das eines „ÖPNV-Aufgabenträgers“, schließt aber dessen Aufgaben mit ein. Damit empfiehlt der Arbeitskreis, dass zur Daseinsvorsorge im Bereich Mobilitäts- und Erreichbarkeitssicherung über das engere ÖPNV-Denken hinausgeht gegangen wird. Dabei ist nicht nur die Erweiterung von traditionellem ÖPNV zu alternativen Verkehrsangeboten wichtig, sondern auch eine Verknüpfung von Verkehrs- mit Standortplanung.

Angeichts der Vielfalt an Organisationsformen, die es jetzt schon bei der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft gibt, sieht es der Arbeitskreis nicht als sinnvoll an, Vorschläge für eine ideale Organisationsform des integrierten Mobilitätsmanagements zu entwickeln. Hier sollten die Verkehrsregionen vor dem Hintergrund bestehender Strukturen, Erfahrungen

und ihres Akteursgefüges ihren passenden Weg finden. Wichtig ist dem Arbeitskreis vielmehr, dass es zu einer Trägerschaft der öffentlichen Hand mit entsprechenden politischen Entscheidungs- und Kontrollstrukturen kommt.

2.5 Schlussbemerkung

Der Arbeitskreis hat sich zur Aufgabe gesetzt, wesentliche Bereiche darzustellen und zu diskutieren, die ihm für die zukünftige Sicherung von Mobilität und Erreichbarkeit im ländlichen Raum wichtig erscheinen, damit dort grundsätzlich eine Teilhabe an den gesellschaftlichen Errungenschaften ohne eigenes Auto möglich ist. Das ist sein Grundverständnis von Daseinsvorsorgegewährleistung in diesem Bereich.

Der Bericht setzt zwei große Schwerpunkte. In Kapitel 2.3 wurde die Optimierung des traditionellen ÖPNV in den Blick genommen, während in Kapitel 2.4 neue Ansätze zur Sicherung der Mobilitäts- und Erreichbarkeitsvorsorge in den Blick genommen werden.

Die formulierten Ansätze sollen als Orientierungshilfe und Anregung für Planung und Politik in den vom demographischen Wandel betroffenen Räumen dienen. Sie enthalten aber auch Hinweise an die Verkehrsministerien des Bundes und der Länder zu Modifizierungen des Regulierungsrahmens.

Insbesondere für Vorhaben zur Entwicklung alternativer Bedienformen und deren Integration in den ÖPNV, wie in den beiden Modellvorhaben „Garantiert mobil!“ im Odenwaldkreis, oder „Mobifalt“ in Nordhessen dargestellt,

empfiehlt der Arbeitskreis den Länderministerien eine dauerhafte Unterstützung solcher und ähnlicher Ansätze zu prüfen. Dies könnte zum einen für neue Anwenderregionen eine Fachberatung umfassen, die auf die Erkenntnisse der Modellvorhaben aufsetzt und zum anderen eine Rechtsberatung, die den Genehmigungsgang durch die Institutionen unterstützt.

Darüber hinaus empfiehlt der Arbeitskreis den Verkehrsministerien des Bundes und der Länder die Rechtsanwendung im Bereich des erläuterten Grenzbereichs von privater und kommerzieller Beförderung genau zu beobachten und die Problematik ggfs. durch eine Gesetzesänderung im Sinne eines „commercial light“ zu erleichtern. Entsprechende rechtliche Gutachten und erste Referentenvorschläge für Gesetzesanpassungen könnten die Entwicklung begleiten.

Quantitativ wirken die beiden Blöcke „Optimierung“ und „neue Ansätze“ im Text etwa gleichgewichtig. Der Arbeitskreis weist deswegen daraufhin, dass er davon ausgeht, dass auf mittlere Frist in der Praxis der Regionen insgesamt vermutlich der weit überwiegende Teil der Aktivitäten im Handlungsbereich der „Optimierung“ (Kap. 2.3) und nur ein kleiner Teil im Handlungsbereich der neuen Ansätze angesiedelt sein wird. Dennoch empfiehlt er, diese neuen Ansätze intensiv im Fokus zu behalten, weil sie genau dort Lösungsansätze eröffnen, wo die Optimierung des traditionellen ÖPNV an erkennbare Grenzen stößt.

Literaturverzeichnis

- BMVBS (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bonn.
- BMVI (2014): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. MORO-Informationen 10/4.
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin 2013.
- Ingenieurgesellschaft für Verkehrs- und Eisenbahnwesen mbH (2014): Abschlussbericht Demografischer Wandel : Modellprojekt zur Sicherung der Mobilität auf dem Land. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.
- Karl, A. u. W. Canzler (2011): „Innovativer Landverkehr – Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine“, InnoZ-Bausteine Nr. 9, Berlin (<http://www.innoz.de/fileadmin/INNOZ/pdf/Bausteine/innoz-baustein-09.pdf>).
- KCW/BBG und Partner (2012): Medizinische Versorgung und ÖPNV im ländlichen Raum, Grundlagenstudie im Auftrag des ZVBN. (http://www.zvbn.de/bibliothek/data/02_Abschlubericht.pdf)
- KVG Main-Kinzig (2013): Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis 2013 – 2018. Entwurf, Mai 2013.
- Löcker, G.; T. Grätz u. M. Zistel (2014): ÖPNV und Taxi: Partnerschaftlich unterwegs zum Nutzen der Fahrgäste, DER NAHVERKEHR1-2/2014.
- Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis 2013 – 2018 (Entwurf), Bearbeitung IG Dreieich Bahn GmbH, im Auftrag der Kreisverkehrsgesellschaft Main-Kinzig.
- Planungsbüro VIA eG (2012): Mobilität in ländlichen Räumen in Niedersachsen – Ergebnisbericht. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. Köln.
- PTV Planung Transport Verkehr AG (2012): Mobilitätssicherung in Zeiten den demografischen Wandels – Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Schmitt, V. u. C. Sommer (2013): Mobilfalt – ein Mitnahmesystem als Ergänzung des ÖPNV in ländlichen Räumen, in: Schritte in die künftige Mobilität - Technische und betriebswirtschaftliche Aspekte, Tagungsband des 4. Wissenschaftsforums Mobilität, Wiesbaden.
- VDV (2009): Differenzierte Bedienung im ÖPNV: Flexible Bedienungsweisen als Baustein eines marktorientierten Leistungsangebotes.
- VBB (2008): Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Stand: 12. 8. 2008).
- VBB (2012): Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg: Handbuch Bürgerbus (Stand 24. Mai 2012).

Weitergehende Informationen zu genannten Modellprojekten

- Bürgerbusse NRW: <http://www.pro-buergerbus-nrw.de>
- KombiBUS Uckermark: <http://kombibus.de/projekt>
- „Garantiert mobil“ Odenwald: <http://www.odenwaldmobil.de/Garantiert-mobil.180.0.html>
- „Mobilfalt“ Nordhessischer Verkehrsverbund: <http://www.mobilfalt.de/>

3 Hausärztliche Versorgung

Der Arbeitskreis Hausärztliche Versorgung trat erstmals im Mai 2013 zusammen und traf sich bis März 2014 insgesamt vier Mal. Beteiligt waren neben Akteuren aus den Modellregionen Vertreter der Krankenkassen, der Ärzteschaft, Gesundheits-Wissenschaftler und Ministerialvertreter von Bund und Ländern. Eine Liste der Mitglieder findet sich im Anhang.

3.1 Abgrenzung und Grundverständnis des Themas

3.1.1 Erklärungsansätze für den Hausarztmangel im ländlichen Raum

Seit Jahren ist die medizinische und insbesondere hausärztliche Versorgung Gegenstand vieler Diskussionen.¹² Die hohe öffentliche Aufmerksamkeit bis hin zu TV-Talkshows deutet an, dass es sich um ein sensibles registriertes Thema handelt. Ausgangspunkt ist die Erfahrung, dass aus Altersgründen abzugebende Hausarztpraxen in ländlichen, strukturschwachen Regionen oftmals keine Nachfolger finden und insbesondere auf diesem Wege eine Unterversorgung resultiert. Ähnlich können Facharztpraxen bewertet werden, die ebenfalls in den Bereich der Grundversorgung eingeordnet werden können (Gynäkologen, Augenärzte, Orthopäden, Urologen, Dermatologen).

Im Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge beschäftigen sich 16 der 21 Modellregionen mit diesem Thema. Hierin drückt sich auch die Sorge aus, dass der bevorste-

hende demografische Wandel die Risiken der Unterversorgung noch verstärken wird. Dabei wirken mehrere Facetten zusammen:

- Aus der Altersstruktur der vorhandenen Hausärzte ist eine vermehrte Ab- bzw. Aufgabe von Arztpraxen zu erwarten, für die bereits heute und umso mehr in Zukunft¹³ schwer Nachfolger zu finden sind.
- Die Alterung der Bevölkerung führt zu einem erhöhten Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen und verändert die dabei erforderlichen Qualifikationen (z. B. Zunahme chronischer Krankheiten und multimorbider Patienten). Im Ergebnis kann selbst in den an Bevölkerung schrumpfenden Regionen ein Mehrbedarf bei den ärztlichen Leistungen entstehen.

Entscheidend für die Erklärung des „Landarztmangels“¹⁴ ist, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen von den angehenden Ärztinnen und Ärzten gegenüber städtischen Räumen als nachteilig empfunden werden. Die Mehrheit der in den Universitätsstädten ausgebildeten Mediziner bevorzugt – wie andere Berufsgruppen auch – das Leben in der Stadt bzw. in städtisch geprägten Regionen. Differenzierte Arbeitsmärkte (z. B. für die berufstätigten Partner), differenzierte Schulangebote für die Kinder, die größere Bandbreite an Freizeit-, Kultur- und Einkaufsangeboten und nicht zuletzt das dichtere Netz von Kollegen für einen über den Berufsalltag hinausgehenden fachlichen Austausch sind dabei wichtige Faktoren.¹⁵ Eine entscheidende

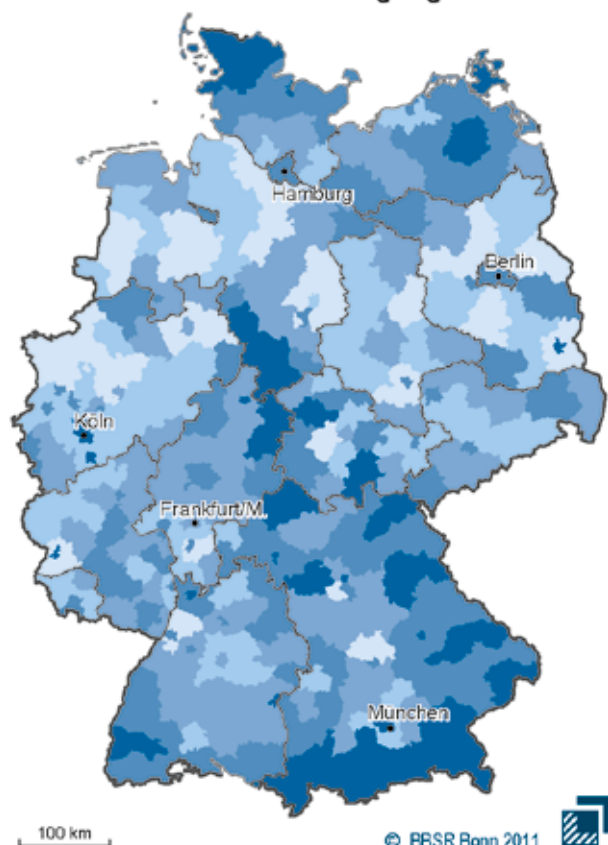
¹² Parallel zur Erstellung dieser Expertise hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen sein neues Gutachten erarbeitet und darin u.a. die „Perspektiven für die ländliche Versorgung“ thematisiert sowie Empfehlungen ausgesprochen. Die Kernargumente der vorliegenden Expertise stehen mit den diesbezüglichen Aussagen des jüngst vorgelegten SVR-Gutachtens in Einklang (SVR, 2014).

¹³ Während heute das Verhältnis von altersbedingt ausscheidenden und nachfolgenden jungen Ärzten noch einigermaßen günstig ist, wird sich diese Relation in Zukunft deutlich verschlechtern. So hat die KV Hessen unter der Annahme einer Berufsausübung bis zum Alter von 65 Jahren berechnet, dass bis 2030 ca. 66 % der im Jahr 2010 noch tätigen Hausärzte ausscheiden werden (KV Hessen, 2010). Von den 4.000 Hausärzten in Hessen (2010) würden dann nur noch knapp 1.300 praktizieren. Aufgrund der ungleichen Wiederbesetzungschancen steigt dadurch insbesondere in den ländlichen Regionen das Risiko der Unterversorgung. Tatsächlich liegt der Renteneintritt in Hessen derzeit bei 63 Jahren, so dass sich noch ein erhöhter Bedarf einstellen wird. Hinzu kommt, dass die nachrückenden Ärzte nicht zuletzt aufgrund des höheren Frauenanteils und der wachsenden Anforderungen an Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu geringeren Arbeitszeiten tendieren. Allein hieraus ergibt sich ein Mehrbedarf von ca. 20 % (siehe Ferdinand M. Gerlach, 2013).

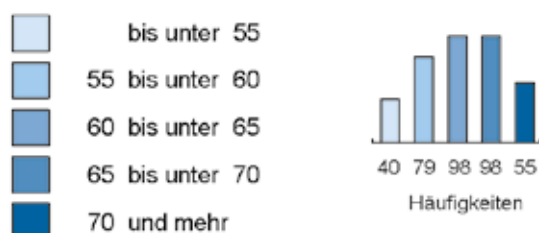
¹⁴ Der Begriff „Landarzt“ wird in diesem Text trotz seiner begrifflichen Unschärfe verwendet. Gemeint sind vornehmlich die in ländlich geprägten Regionen hausärztlich tätigen Ärzte unterschiedlicher Ausbildungsrichtungen (insbesondere Allgemeinmedizin, hausärztlich tätige Internisten). Auch bleibt der im vorliegenden Text häufig verwendete Gegensatz Stadt und Land unscharf, da es sich um ein siedlungs- und lagetypologisches Kontinuum handelt und eine genaue definitorische Abgrenzung im Rahmen der hier angestellten Überlegungen zunächst nicht erforderlich erscheint.

¹⁵ Unterschiedliche Studien belegen die hier zusammengefassten Präferenzen des medizinischen Nachwuchses, vgl. z. B.: Universität Leipzig, 2009; van den Busche et al., 2012; Jacob et al., 2010; Steinhäuser et al.; 2011.

Hausarztversorgung



Hausärzte 2009 je 100 000 Einwohner



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Kreisregionen, 31.12.2008

Facette in diesem Einstellungswandel ist die zunehmende „Verweiblichung“ des Arztberufes¹⁶, da die Frauen dem Gesamtpaket der Lebens- und Arbeitsbedingungen und damit insbesondere der Vereinbarkeit von Beruf und Familie offenbar mehr Beachtung schenken. Daraus entsteht auch eine Zurückhaltung gegenüber den Verpflichtungen und der dauerhaften Bindung an die eigene Praxis. Die oftmals mit dem Führen der eigenen Praxis verbundene Hausarztstätigkeit auf dem Land verliert aus dieser Perspektive zusätzlich an Attraktivität.

Hinzu kommt die bisweilen artikulierte Einschätzung, dass sich die Tätigkeit als Landarzt – trotz flächendeckender Einführung eines ärztlichen Bereitschaftsdienstes außerhalb der Sprechzeiten – mit der sprichwörtlichen Verfügbarkeit „rund um die Uhr“ verbinde und so insgesamt zu einem erhöhten Arbeitsaufwand bei unzureichender Kompensation durch höhere Einkommen führe.¹⁷ Unabhängig von der Richtigkeit und Belastbarkeit eines wirtschaftlichen Vergleichs zwischen Hausarztpraxis auf dem Land und Hausarztpraxis in der Stadt kann auch beobachtet werden, dass die fachliche Spezialisierung und die damit verbundene Neigung der jungen Mediziner, statt einer hausärztlichen eine fachärztliche Tätigkeit anzustreben, zugenommen hat. Die höhere Wertschätzung für die spezialisierten Facharzttrichtungen wird noch durch das Vergütungssystem für die niedergelassenen Ärzte unterstützt, das bei den stärker technisierten Fachrichtungen sowie bei den operativen Tätigkeiten gegenüber den konservativen Tätigkeiten zu höheren Arzteinkommen führt.¹⁸

Im Ergebnis der hier nur kurz skizzierten Forschungsergebnisse wird deutlich, dass das Berufsbild „Hausärztin /

Abbildung 6: Hausärzte je 100.000 Einwohner im Jahr 2010
Quelle: BBSR Raumordnungsbericht 2011, S. 46

¹⁶ Mittlerweile (2008) sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 63 % der Studienanfänger (Medizin) weiblich. Dieses deutliche Übergewicht führt – wenn auch zeitverzögert – im Bereich der niedergelassenen Ärzte zu einem kontinuierlichen steigenden Frauenanteil. Nach Angaben der KBV ist der Frauenanteil zwischen 2001 und 2009 von 32,9 % auf 35,8 % gestiegen.

¹⁷ Die bislang verfügbaren Daten und Analysen zu Arbeitsbelastung und Einkommen der niedergelassenen Ärzte lassen eine eindeutige Aussage zu diesem Thema nicht zu. Die Ergebnisse des ZI-Praxis-Panels (ZIPP) belegen nach Aussage des im AK mitwirkenden Geschäftsführers des Zentralinstituts für die kassenärztliche Versorgung (Dr. von Stillfried), dass bei einer Landarztpraxis im Vergleich zur Hausarztpraxis in der Stadt der Arbeitsaufwand rund 23 % höher ausfällt. Der Jahresüberschuss je Stunde liegt in der Landarztpraxis um ca. 13 % höher, es müssten dafür aber auch entsprechend mehr Fälle behandelt werden. Die Ergebnisse des ZIPP werden regelmäßig in Jahresberichten veröffentlicht (siehe www.zi-pp.de).

¹⁸ Dies spiegelt sich in unterschiedlichen Ergebnissen des ZI-Praxis-Panels wider (siehe: Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Deutschland, 2014).

Hausarzt mit eigener Praxis auf dem Land“ im Wettbewerb um den medizinischen Nachwuchs zunehmend an Attraktivität verliert. Wenn aus Nachwuchsengepässen Probleme der Unterversorgung entstehen, dann ist die Wahrscheinlichkeit von daher sehr groß, dass dies besonders im hausärztlichen Bereich durchschlägt. Dies zeigt sich heute auch bereits in der Struktur der nicht besetzten Sitze einzelner Facharztgruppen¹⁹ und wird sich in Zukunft aufgrund der Altersstruktur der praktizierenden Ärzte und der daraus resultierenden Abgabewelle deutlich ausweiten.

3.1.2 Fokus der vorliegenden Expertise

Zunächst geht es bei der Bekämpfung dieser eintretenden und zu erwartenden Unterversorgung um eine bedarfsge-
rechte Ausbildung des medizinischen Nachwuchses. Dies ist nicht nur eine Frage des Studienplatzangebotes, der

verfügbaren Weiterbildungsstellen sowie der jeweils daraus resultierenden erfolgreichen Abschlüsse (bzw. der Abbrecherquoten sowie der beruflichen Umorientierung und Abwanderung nach erfolgreichem Abschluss), sondern vor allem auch der frühzeitigen Attraktivitätssteigerung der Allgemeinmedizin schon während des Studiums. Mit Blick auf eine möglichst frühzeitige Festlegung hat der neue Bundesgesundheitsminister Hermann Gröhe zu Beginn seiner Amtszeit den Vorschlag gemacht, eine bevorzugte Studienplatzvergabe für Studienwillige vorzusehen, die sich zu einer Hausarztztätigkeit auf dem Land verpflichten.²⁰ Diese und andere zunächst mit der universitären Ausbildung zusammenhängenden Fragen werden hier nicht weiter behandelt.

Um den Beruf des Hausarztes in ländlichen Regionen wieder attraktiver zu machen, sind im komplexen gesund-

Wesentliche Neuerungen des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes 2012:

Das bisweilen auch als „Landarztgesetz“ bezeichnete GKV-VStG hat wesentliche Neuerungen für die Sicherung der Hausarztversorgung im ländlichen Raum gebracht. Hierzu gehören insbesondere:

- der Impuls für eine neu gefasste Bedarfsplanung, die den räumlichen Gegebenheiten besser gerecht wird,
- die Möglichkeit zur Einrichtung von bei den KVen angesiedelten Strukturfonds für unterversorgte Räume, um daraus Fördermaßnahmen zu finanzieren (z. B. Vergütungszuschläge),
- Erleichterungen bei der Öffnung von Zweigpraxen,
- die aufgehobene Residenzpflicht, so dass Ärzte nun weiter entfernt von ihrer Praxis wohnen (bleiben) können,
- die Möglichkeit zum Betrieb von kommunalen Einrichtungen oder auch Eigeneinrichtungen der KVen, wenn auf andere Wege Arztsitze nicht besetzt werden können,
- Aufkauf von Arztsitzen in überversorgten Räumen, so dass niederlassungswillige Ärzte in unterversorgte Räume umgelenkt werden können,
- Vorbehalte für die Genehmigung einer Praxisverlegung, wenn dadurch eine Verschlechterung der Versorgungssituation eintritt,
- Förderung von Praxisnetzen, die auch als Impuls zu einer koordinierten Versorgung in ländlichen Regionen wirken können,
- die Einrichtung von Landesausschüssen zum Aufbau einer sektorübergreifenden koordinierten Versorgung, die auch und insbesondere in ländlichen Regionen helfen kann, Versorgungsdefizite zu überwinden.

¹⁹ Für den Jahresbeginn 2011 hat die KBV mehr als 2.000 freie Hausarztsitze ausgewiesen. Abgesehen von den ebenfalls schlecht besetzten Psychotherapeuten (490 freie Sitze) folgen die Augenärzte mit „nur“ 90 freien Sitzen und die HNO- und Hautärzte mit je 40 freien Sitzen (siehe KBV, 2011, S. 20). Allein im Jahr 2010 hat sich ein Nettozugang von 760 Fachärzten und ein Nettoabgang von 480 Hausärzten inkl. Kinderärzten ergeben (siehe KBV, 2011, S. 10). Diese auf Bundesebene aggregierten Werte verdeutlichen lediglich die unterschiedlichen Probleme der Nachbesetzung von Sitzen in den einzelnen Facharztgruppen und noch nicht das Ausmaß der aktuellen regionalen oder lokalen Unter- oder sogar Überversorgung.

²⁰ Die Chancen auf eine wirksame Umsetzung einer derartigen Regelung werden von den Mitgliedern des AK überwiegend skeptisch beurteilt.

heitspolitischen Geflecht viele potenzielle Stellschrauben vorhanden. So hat die Gesundheitspolitik zum Beispiel mit dem zum Jahresbeginn 2012 in Kraft getretenen GKV-Versorgungsstrukturgesetz die Abschaffung der Residenzpflicht sowie eine mögliche finanzielle Förderung bei drohender oder festgestellter Unterversorgung zur Behebung des Hausärztemangels im ländlichen Raum auf den Weg gebracht (siehe unten). Parallel dazu haben einige Kassenärztliche Vereinigungen und Länder in den vergangenen Jahren eigene Programme zum Teil mit Förderangeboten für die Übernahme von Hausarztpraxen oder auch Weiterbildungsangeboten im ländlichen Raum reagiert. Die für die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung hauptsächlich zuständigen KVen haben nicht nur Praxisbörsen aufgebaut und ihre Beratungsaktivitäten ausgeweitet, sondern vielfach auch innovative Modelle der Gesundheitsversorgung entwickelt und unterstützt. Nicht zuletzt bemühen sich Bürgermeister vor Ort teilweise intensiv darum, Nachfolger für abgehende Hausärzte zu gewinnen und die Ansiedlung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen (z. B. Unterstützung bei der Immobiliensuche, Arbeitsplätze für den Partner, Schul- und Kindergartenplätze für die Kinder).

Es ist sicher zu früh, die jüngeren gesetzgeberischen Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit abschließend beurteilen zu wollen. Unabhängig davon bleibt aber die Hauptaufgabe bestehen, das Berufsbild „Hausarzt auf dem Land“ durch einen spürbaren Wandel der hausärztlichen Arbeitsbedingungen und der ihnen zugrundeliegenden Versorgungsstrukturen einzuleiten. Dies setzt einerseits einen Regulierungsrahmen voraus, der diese Veränderungen nicht nur zulässt und rechtlich absichert, sondern auch Anreize z. B. im Rahmen von Vergütungsmodellen in die gewünschte Richtung bereithält. Darüber hinaus ist es jedoch zentral, dass die Ärzte im Verbund mit den anderen Gesundheitsakteuren in den Regionen diesen Wandel als notwendig erachten und tatsächlich einleiten. Hieraus ergibt sich der Blickwinkel des vorliegenden Papiers: Was kann in den Regionen getan werden, um den Wandel der hausärztlichen Strukturen zu einem attraktiveren und damit konkurrenz-

fähigen Berufsbild einzuleiten? Und welche zusätzlichen gesundheitspolitischen und lokalpolitischen Weichenstellungen sind erforderlich, damit die Kommunen²¹ sich gemeinsam mit den Gesundheitsakteuren in den Regionen in diesem Sinne auf den Weg machen (können)?

3.2 Erstellung kommunaler Versorgungskonzepte

3.2.1 Kommunale Aufgaben in der Weiterentwicklung der regionalen Hausarzt- und Gesundheitsversorgung

Im System der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Kassenärztlichen Vereinigungen im Rahmen ihres Sicherungsauftrages für die Gewährleistung der kassenärztlichen und damit auch hausärztlichen Versorgung zuständig. Das grundsätzliche Problem des fehlenden (haus-)ärztlichen Nachwuchses kombiniert mit der eingeschränkten Bereitschaft zum Führen einer hausärztlichen Einzelpraxis ist Ausdruck eines allgemeinen Mentalitäts- und Strukturwandels im ländlichen Raum und kann von den KVen nicht im Alleingang behoben werden. In diesem Kontext erscheint es sinnvoll, dass sich die Kommunen stärker in die Planung und Entwicklung der Versorgungsstrukturen einbringen.²² Dies begründet sich durch den Umstand, dass sie unabhängig von Zuständigkeitsfragen vor Ort für Probleme der Daseinsvorsorge mit in die Verantwortung genommen werden. Wichtiger ist, dass die Entwicklung effizienterer Versorgungsstrukturen mit entsprechenden Standortfragen verbunden ist und insofern in der räumlichen Planung und damit verbundenen Handlungssträngen zumindest begleitet werden muss. Letztlich entscheidend ist jedoch, dass sich nur vor Ort die für eine Umsetzung benötigten Akteure ansprechen und einbinden lassen. Eine in der Analyse und Maßnahmenentwicklung beginnende Kooperation schafft dabei erfahrungsgemäß die Voraussetzung für eine Identifizierung der an Veränderungen interessierten Gesundheitsakteure. Auch wenn die Kommunen nur in Ausnahmefällen und in abnehmender

²¹ Der Begriff „Kommune“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig mit der Gemeindeebene assoziiert. In diesem Papier sind damit sowohl die Gemeinden als auch die Landkreise angesprochen. Als eine Erweiterung der kommunalen Ebene können zudem mehr oder weniger formelle regionale Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Kreisen verstanden werden. In diesem Sinne wird im vorliegenden Papier der Begriff „Region“ genutzt.

²² Über die Planung und Entwicklung der Versorgungsstrukturen hinaus sieht das SGB V im § 105 seit 2012 sogar subsidiär die Möglichkeit der Trägerschaft von Praxen durch Kommunen vor, sofern alle Bemühungen einer Kassenärztlichen Vereinigung erfolglos bleiben.

Tendenz (kommunale Krankenhäuser) selbst Träger der Gesundheitsversorgung sind, kommt ihnen in dieser Hinsicht eine koordinierende Rolle mit einer wichtigen Impulsfunktion zu.

Die Übernahme dieser Aufgabe stellt die Kommunen / Regionen vielfach vor ungewohnte Aufgaben. Die kommunale Gesundheitspolitik wurde in den vergangenen Jahrzehnten auch von der Vorstellung und Erfahrung geprägt, dass die ärztliche Versorgung (bis hin zur Überversorgung) weitgehend ohne besondere lokale Bemühungen gewährleistet wurde. Die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung oblag und obliegt den kassenärztlichen Vereinigungen, so dass die kommunale Ebene in diesem Bereich kein Problem sah und entsprechende Kompetenzen zur Planung und Entwicklung der regionalen (vertrags-) ärztlichen Versorgungsstrukturen nicht entwickelt wurden. Dementsprechend benötigt die kommunale Ebene mit hoher Wahrscheinlichkeit Anreize und Unterstützung bei der Übernahme einer aktiveren Rolle in der Weiterentwicklung der ärztlichen Versorgungsstrukturen und in der damit einhergehenden Koordination und Moderation der regionalen Gesundheitsakteure. Im Vorfeld wäre zudem eine Art „Aufklärungsarbeit“ wichtig, damit die Zuständigkeit und Zusammenhänge im Gesundheitswesen besser durchschaut und eigene kommunale Handlungsspielräume erkannt werden.

3.2.2 Gesundheitsdialog und Gesundheitsversorgungskonzepte

Um angemessen auf die Herausforderungen reagieren zu können, sollte sich die kommunale Ebene – wie oben ausgeführt – verstärkt mit den (haus-)ärztlichen Versorgungsstrukturen befassen. Die kommunale Aufgabe wäre es insbesondere, entsprechende Gesundheitsversorgungskonzepte in Zusammenarbeit mit der Kassenärztlichen Vereinigung und den regionalen Gesundheitsdienstleistern zu erstellen.

In einem Dialogverfahren ist eine entsprechende Arbeits- bzw. Lenkungsgruppe sinnvoll. Dabei sind aus den wichtigen Teilbereichen vor allem die Personen einzubeziehen, bei denen man Engagement und Offenheit für den Aufbau neuer Versorgungsstrukturen erwarten kann, so dass aus dieser Zusammenarbeit heraus möglichst Umsetzungsaktivitäten eingeleitet werden können. Eine breitere

Beteiligung der Bürger oder Ärzteschaft kann zusätzlich als Option vorgesehen und aus der Lenkungsgruppe heraus nach Bedarf eingesteuert werden. Besonders wichtig ist die Einbeziehung der Ärzte und Gesundheitsakteure, um die kommunalen Konzepte nicht losgelöst von den Interessen und erkannten Veränderungsnotwendigkeiten der Ärzteschaft zu formulieren. Insgesamt sollten sich in der kooperativen, dialogorientierten Bearbeitung die nachfolgenden Bearbeitungs- und Argumentationsebenen finden:

- Auf der analytischen Ebene sind vor allem die Versorgungssituation und die zu erwartenden Veränderungen ausgehend von den jeweiligen räumlichen Gegebenheiten kleinteilig darzustellen. Idealerweise geschieht dies nicht nur auf einer quantitativ-statistischen Ebene, sondern verbindet sich mit der Darstellung von Versorgungsproblemen von Teilgruppen und Teilräumen, Wirtschaftlichkeits-, Auslastungs- oder Rekrutierungsproblemen von Ärzten, Pflegediensten, Krankenhäusern usw. Hierzu sind auch die bei den Kassenärztlichen Vereinigungen vorhandenen Daten sowie der Rechtsrahmen (z. B. Sonderbedarfszulassungen) einzubeziehen.
- Auf der konzeptionellen Ebene ist herauszuarbeiten und darzustellen, wie die regionalen Akteure auf die Herausforderungen reagieren wollen. Hier sollen die Umrisse der zukünftigen ärztlichen Versorgung dargestellt und zumindest Stoßrichtungen für das künftige Handeln benannt werden.
- Auf der Umsetzungsebene sollte erkennbar werden, welche Akteure sich für welche Projekte oder Umsetzungsstränge verantwortlich zeigen und wie sich dies zumindest für die wichtigsten Vorhaben mit weiteren Arbeitsschritten und Finanzierungsplänen verbinden lässt.
- Schließlich sollte aufgrund der Verantwortungsverflechtung mit übergeordneten Ebenen auch deutlich gemacht werden, welche flankierenden Entscheidungen, Maßnahmen oder auch rechtliche Klärungen auf übergeordneten Ebenen im Sinne einer Umsetzungsunterstützung sinnvoll wären (z. B. KV, Krankenhausplanung der Länder).

Damit die kommunalen Aktivitäten kompatibel zur Bedarfsplanung sind, sollten sie sich räumlich daran orientieren. Die ärztliche Bedarfsplanung hat sich nach der neuen

Bedarfsplanungsrichtlinie im hausärztlichen Bereich auf sog. Mittelbereiche, im Bereich der fachärztlichen Grundversorgung auf die Landkreise zu beziehen. Letztlich kann in besonderen Fällen davon jedoch in den Regionen in Abhängigkeit von den räumlichen Gegebenheiten und den thematischen Schwerpunkten des jeweiligen Versorgungskonzeptes abgewichen werden.

Gerade bei Fragen der Hausarztversorgung können eine kleinräumigere Betrachtung und eine Begleitung durch eine „Bürgermeisterrunde“ sinnvoll sein. Auch wenn die Hauptzuständigkeit gerade in ländlichen Regionen sinnvollerweise beim Landkreis anzusiedeln ist, kann sich eine derartige teilträumliche Betrachtung aufgrund einer besonders gravierenden (drohenden) Unterversorgung oder auch einer absehbaren Pionierfunktion auf der Basis besonders tragfähiger Akteurskonstellationen anbieten.

3.2.3 Förderung und Einbindung kommunaler Versorgungskonzepte

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine kommunale Verantwortungsübernahme und eine damit einhergehende vertiefte Auseinandersetzung im Sinne des oben kursivisch beschriebenen Versorgungskonzeptes nur in Ausnahmefällen zustande kommen. Zurzeit wird dies erstmals in drei Gemeinden im Landkreis Dithmarschen in Schleswig-Holstein konzipiert. Vielfach sind Anreize und eine Unterstützung von außen wie z. B. im MORO Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge als Impuls erforderlich und die kooperative Begleitung durch die Kassenärztliche Vereinigung unerlässlich. In diesem Sinne erscheinen folgende Ansatzpunkte sinnvoll:

- Die Erstellung eines regionalen Versorgungskonzeptes kann – vergleichbar mit den Gesundheitskonferenzen im Hess. Krankenhausgesetz – empfohlen werden. Darüber hinaus wäre zu regeln, dass die erstellten Konzepte z.B. in der Bedarfsplanung oder auch der Krankenhausplanung zu berücksichtigen sind.
- Die Erstellung von Versorgungskonzepten sollte finanziell gefördert werden, so dass die Kommunalhaushalte nicht zusätzlich belastet werden und mit der Förderung auch eine ge-

meindeübergreifende Zusammenarbeit (ggf. als Fördervoraussetzung) angeregt werden kann.

- Als Umsetzungshilfe und somit auch als besonders wirksamer Anreiz wäre es zudem wichtig, die Maßnahmen des regionalen Versorgungskonzeptes besonders zu unterstützen. Hierzu könnten umsetzungsorientierte Fördermittel bereitgestellt werden.²³ Wichtig kann im Einzelfall auch eine besondere Begleitung der Umsetzung z. B. Klärung rechtlicher Fragen, sein. Hierzu können und sollten die entsprechenden Beratungsstrukturen der KVen und der Ärztekammern in Anspruch genommen werden.
- Schließlich kann eine Broschüre die Etablierung von regionalen Gesundheitsversorgungskonzepten zusätzlich unterstützen. Die Broschüre kann einerseits Zielvorstellungen sowie mögliche Inhalte und Vorgehensweisen erläutern und sollte zugleich gute Beispiele beinhalten, um Nachahmer zusätzlich zu motivieren und innovative Konzepte bekannt zu machen.

Derartige auf regionaler Ebene unter Beteiligung oder Federführung der Kommunen erstellten Versorgungskonzepte sollen und können nicht die Versorgungssteuerung durch die KVen ersetzen. Gerade in der Anpassung der Gesundheitsversorgung an die künftigen Herausforderungen wird es jedoch erforderlich sein, die Kreativität und Anpassungsbereitschaft der regionalen Gesundheitsdienstleister freizusetzen und die entsprechenden Umsetzungsaktivitäten zu flankieren. Damit dies auf den Weg gebracht werden und funktionieren kann, sollten die regionalen Versorgungskonzepte quasi als Scharnier zwischen Versorgungssteuerung und regionalen Gesundheitsakteuren fungieren. Sie sind dabei einerseits Analyse- und Diskussionsplattform zur Vorbereitung von regional angepassten Lösungen der Gesundheitsversorgung und zugleich eine wichtige Kooperationsplattform für die Anbahnung der Umsetzung. Die in den Regionen in diesem Sinne kooperierenden Kommunen und die KVen können und sollen dabei Arbeitsteilung i. w. Federführung, Analyse- und Moderationsaufgaben übernehmen. Gleichzeitig können sie aus ihrem originären Zuständigkeitsbereich flankierende Maßnahmen konzipieren und einbringen.

²³ Sofern eine Unterversorgung durch den Landesausschuss der Ärzte und Krankenkassen festgestellt wurde, könnten dazu Mittel aus einem Strukturfonds der KVen eingesetzt werden.

3.3 Die neue Bedarfsplanung

3.3.1 Aufgaben der Bedarfsplanung und Anlass der Neufassung

Über die Bedarfsplanung wird ausgehend von Kennziffern zur Versorgungsdichte (Arzt / Einwohner) festgelegt, wie viele Vertragsarztsitze in einer Planungsregion (in der Regel Landkreise und kreisfreie Städte) zulassungsfähig sind und damit betrieben werden können. Das Instrument wurde zu Beginn der neunziger Jahre eingeführt und diente i. W. zur Begrenzung einer wachsenden Überversorgung aufgrund steigender Arztszahlen. Bei festgestellter Überversorgung (>110 %) und Unterversorgung (Hausärzte <75 %, Fachärzte <50 %) können bzw. müssen entsprechende Maßnahmen zur Korrektur angewandt werden.

Ausgehend vom GKV-VStG wurde eine Reform der Bedarfsplanung auf den Weg gebracht. Die vom gemeinsamen Bundesausschuss²⁴ erarbeitete Bedarfsplanungsrichtlinie wurde zum 31.12.2012 veröffentlicht und wird ab 2013 von den KVen angewendet. An der vorher praktizierten Bedarfsplanung wurde einerseits die Orientierung an den 1990 festgestellten lokalen / regionalen Versorgungskennziffern als problematisch angesehen, so dass damals vorhandene Versorgungsschieflagen fortgeschrieben wurden. Zum anderen wurde kritisiert, dass die Planungsräume den tatsächlichen Versorgungsstrukturen nicht entsprachen und insofern keine ausreichende Steuerungsfunktion entfalten konnten. Insbesondere im fachärztlichen Bereich konnte eine Tendenz zur Verlegung der Arztsitze in die Groß- und Mittelstädte (auch Aufkauf durch MVZ oder Praxiskliniken) beobachtet werden, so dass im Ergebnis unterversorgte Teilräume / Orte entstanden sind, obwohl in der Planungsregion (Landkreis) statistisch eine Vollversor-

gung gegeben war. Hieran schloss sich auch die Forderung an, die Planungsregionen speziell für den hausärztlichen Bereich zu verkleinern.

Die (neue) Bedarfsplanungsrichtlinie hat in Bezug auf die hausärztliche Versorgung die Planungsbereiche deutlich verkleinert, wodurch die Möglichkeit zur Abwanderung von strukturschwachen (ländliche) in strukturstarke (städtische) Teilräume einer Region reduziert wird.²⁵ Die Bedarfsplanung legt zunächst Obergrenzen der ärztlichen Versorgung fest, nimmt damit aber keinen Einfluss auf die Wiederbesetzungschancen vorhandener Arztsitze oder die generellen Rekrutierungschancen des hausärztlichen Nachwuchses. Wichtig ist jedoch, dass die Bedarfsplanung die räumlichen Strukturen der Hausarztversorgung adäquat und unter Berücksichtigung der gegebenen Siedlungs- und Erreichbarkeitsmuster abbildet. Ohne dies kann sie keine räumliche Steuerungsfunktion entfalten. Wichtig ist zudem, dass den KVen erweiterte Möglichkeiten zum Abbau einer aktuellen oder drohenden Unterversorgung zur Verfügung stehen, wenn eben diese Unterversorgung im Rahmen der Bedarfsplanung festgestellt wurde (siehe Kap. 3.4). Aus diesen beiden Aspekten ergibt sich die Relevanz zur Diskussion der neuen Bedarfsplanung im Kontext des vorliegenden Papieres.²⁶

3.3.2 Eckpunkte der Versorgungssteuerung durch die neue Bedarfsplanung

Eine wichtige Neuerung ist, dass die Planungsregionen nicht über verschiedene Arztgruppen einheitlich sind und sich stattdessen an den Spezialisierungsgrad und den damit einhergehenden Einzugsbereichen orientieren. So wird für die „allgemeine fachärztliche Versorgung“ die Kreisebene als Planungsraster beibehalten, während die „spezialisierte fachärztliche Versorgung“ nun auf der Ebene der Raum-

²⁴ Der gemeinsame Bundesausschuss ist die oberste Selbstverwaltungsebene des Gesundheitswesens. Ihm gehören mit Stimmrecht an: Der Spitzenverband der GKV, die deutsche Krankenhausgesellschaft und die kassenärztliche sowie kassenzahnärztliche Bundesvereinigung sowie Patientenvertreter ohne Stimmrecht.

²⁵ Diese reduzierte Dispositionsfreiheit kann die Attraktivität einer Niederlassung gleichzeitig jedoch reduzieren.

²⁶ Die Feststellung der Unterversorgung ist auch aus einem weiteren Aspekt heraus wichtig: Um dem Problem einer angebotsinduzierten Nachfrage mit medizinisch nicht gerechtfertigter Leistungsausweitung und entsprechender Kosten zu begegnen, wird im Bereich der kassenärztlichen Leistungen (GKV) eine Mengenbegrenzung angewandt. In der Konsequenz erhält jede Praxis eine Leistungsmenge zugeordnet. Darüber hinaus erbrachte Leistungen werden nicht in vollem Umfang oder gar nicht vergütet. Mit dem GKV-VStG wurde für Landärzte bei festgestellter Unterversorgung (Bedarfsdeckung <75%) die so genannte Abstaffelung abgeschafft, so dass nun der Weg frei ist, dem Mehraufwand durch höhere Patientenzahlen (z. B. bei nicht erfolgter Wiederbesetzung einer Praxis im Umfeld) eine entsprechende Vergütung gegenüber zu stellen (§ 29 Bedarfsplanungs-RL).

ordnungsregionen (BBSR) geplant wird. Speziell für den hausärztlichen Bereich ergeben sich folgende wesentliche Änderungen:

- Für die Hausärzte wird eine einheitliche Versorgungskennziffer unabhängig von den historischen, gegebenen Arztdichten angewandt. Demnach versorgt ein Hausarzt 1.617 Einwohner. Abweichungen davon werden als Unter- / Überversorgung interpretiert und ermöglichen Korrekturmaßnahmen.²⁷
- Für die Hausärzte werden nun als Planungsregionen die 879 Mittelbereiche (BBSR) angewandt (bisher 395 Kreise). Im Einzelfall kann jedoch eine davon abweichende Raumgliederung (z. B. Ortsteile / Stadtteile) genutzt werden, um spezifische Versorgungsziele zu erreichen (siehe Kap. 4.3.3).

Die Neufassung der Bedarfsplanung stand explizit unter dem Vorzeichen einer verbesserten Versorgung auf dem Land und einer verbesserten hausärztlichen Versorgung. Damit verbunden wurden für 1.000 Hausärzte sowie für 1.350 Psychotherapeuten neue Zulassungsmöglichkeiten geschaffen.²⁸ Um den regionalen Besonderheiten weiter Rechnung zu tragen, wurde der bereits zuvor beschlossene, aber zunächst ausgesetzte Demografiefaktor konkretisiert, so dass auch der aus einer besonders alten Bevölkerung resultierende Mehrbedarf (Altersfaktor) und der aus historischen Bedingungen heraus entstandene Leistungsbedarf (Leistungsbedarfsfaktor²⁹) berücksichtigt werden. Insgesamt führt deren Anwendung zu angepassten Verhältniszahlen bzw. Einwohner-Hausarzt-Relationen.³⁰

Der daraus ermittelte Hausarztbedarf wird dem Bestand an Hausärzten gegenüber gestellt, um den aktuellen Versorgungsgrad zu ermitteln. Als überversorgt gelten weiterhin Planungsbereiche, deren Versorgungsgrad 110 % überschreitet. Ein Versorgungsgrad im hausärztlichen Bereich

von weniger als 75 % und im fachärztlichen Bereich von weniger als 50 % wird als Unterversorgung eingestuft. Als „drohende Unterversorgung“ gilt, wenn insbesondere aufgrund der Altersstruktur der Ärzte eine Verminderung der Zahl von Vertragsärzten zu erwarten ist, der zum Eintritt der definierten Unterversorgung führen würde. Ab dem Zeitpunkt sind die kassenärztlichen Vereinigungen verpflichtet, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Um spezifische Angebote in Regionen, in denen der Landesausschuss eine Unterversorgung oder drohende Unterversorgung festgestellt hat, besonders fördern zu können (z. B. Gründungszuschüsse für Landarztpraxen oder Eröffnung von Zweigstellen, Zuschüsse zur Vergütung, Vergabe von Stipendien), ist es den KVen bei Unterversorgung nun möglich sogenannte Strukturfonds zu etablieren. Bis zu 0,1 % der morbiditätsbedingten Gesamtvergütungssumme können die KVen für diese Strukturfonds bereitstellen, an dem sich in gleicher Höhe die Landesverbände der Krankenkassen beteiligen müssen.

Die Pflicht zur Sicherstellung der haus- und fachärztlichen sowie psychotherapeutischen Versorgung bietet im Sinne der Maßnahmenentwicklung zugleich Anknüpfungspunkte für die Regionen bzw. Kommunen zu einem entsprechenden Dialog mit den kassenärztlichen Vereinigungen und den zuständigen Landesausschüssen von Ärzten und Krankenkassen.

3.3.3 Möglichkeiten zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten

Die obige Kurzbeschreibung der Eckpunkte lässt die bundesweit gültige BPL-RL zunächst als relativ unflexibel gegenüber regionalen Besonderheiten erscheinen. Dies gilt jedoch allenfalls für das als Standard vorgegebene Berechnungsverfahren, bei dem lediglich der Demografiefaktor

²⁷ In der alten Bedarfsplanung variierten die Einwohnerzahlen je Hausarzt zwischen 1454 und 1679 Einwohnern.

²⁸ Im Ergebnis kommt es dabei jedoch in einzelnen Regionen zu einer spürbaren Reduktion von Arztsitzen. So reduziert die neue Bedarfsplanung (durch die geringere Gewichtung des Demografiefaktors und die einheitliche Einwohner-Arzt-Relation) die Zahl der freien Hausarztstellen in Sachsen-Anhalt von 474 auf 174.

²⁹ Der Leistungsbedarfsfaktor kommt nur die ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten der BPL-RL zur Anwendung und wird danach ausgesetzt (§ 9 Absatz 9).

³⁰ Am Beispiel der Bedarfsplanung in Niedersachsen lässt die quantitative Wirkung des Demografiefaktors nachvollziehen. Die maximale Abweichung nach oben wird im Planungsbereich Vechta mit einer Verhältniszahl von 1799 Einwohnern pro Hausarzt erreicht (= geringer Bedarf). Die Maximalwerte für den erhöhten Bedarf ergeben sich im Planungsbereich Bad Harzburg (Verhältniszahl 1442) und im Planungsbereich Bad Pyrmont (1504) aufgrund des Charakters als Kurstandorte.

regionale Spezifika der Altersstruktur und der bisherigen Leistungserbringung einfließen. Davon unabhängig gilt jedoch, dass im Sinne der „Berücksichtigung regionaler Besonderheiten“ (§ 2) von der Richtlinie abgewichen werden darf, um eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten. Die Abweichungen sind in der Bedarfsplanung gesondert zu kennzeichnen und zu begründen. Regionale Besonderheiten, die Anlass einer Abweichung sein können, sind nach BPL-RL insbesondere und demnach nicht ausschließlich:

- die regionale Demografie,
- die regionale Morbidität (z. B. auffällige Prävalenz- oder Inzidenzraten),
- sozioökonomische Faktoren (z. B. Einkommensarmut, Arbeitslosigkeit),
- räumliche Faktoren (z. B. Erreichbarkeiten, Entfernungen, naturräumlich und administrative bedingte Besonderheiten der Siedlungs- und Raumstrukturen),
- infrastrukturelle Besonderheiten (z. B. Verkehrsanbindung, Versorgungssituation in angrenzenden Leistungsbereichen wie Pflege und Krankenhäusern, Angebotsstruktur der vorhandenen Vertragsärzte hinsichtlich Barrierefreiheit, Sprechzeiten und fachlicher Spezialisierung, Leistungsverflechtungen mit angrenzenden Planungsbereichen),

Abweichungen von den Vorgaben der BPL-RL können auf unterschiedliche Weise erfolgen:

- die Verhältniszahlen (Einwohner pro Arzt) können abweichend von den vorgesehenen Standardverfahren ermittelt werden (§ 8 Absatz 2 Satz 2 BPL-RL),
- abweichende Raumgliederungen können zur Anwendung gebracht werden, z. B. in Form einer Zusammenlegung von Teilräumen sowie durch weitere Untergliederungen in Stadtteile oder Ortsbereiche (§ 11 Absatz 3 Satz 3 BPL-RL).

In der Summe stellt sich die Bedarfsplanung als ein relativ flexibles Instrument dar. Wie beschrieben, bestehen somit unterschiedliche Möglichkeiten von den Regelungen abzuweichen und die Bedarfsplanung auf die regionalen Bedürfnisse anzupassen.

3.3.4 Einleitung von Maßnahmen nach festgestellter Unterversorgung

Während der Bedarfsplan die Versorgungslage zunächst beschreibt, hat letztlich der Landesausschuss nach entsprechender Unterrichtung die Aufgabe, eine vorhandene oder absehbare Unterversorgung offiziell „festzustellen“ und somit die Grundlage zur Einleitung von Maßnahmen zu legen. Zusätzlich sieht die BPL-RL vor, dass der Landesausschuss der Ärzte und Krankenkassen in nicht unterversorgten Bereichen einen zusätzlichen lokalen Versorgungsbedarf (§ 35 BPL-RL) feststellen kann, der anschließend im Bedarfsplan auszuweisen ist. Der Landesausschuss wird in diesem Sinne auf Veranlassung der KV oder eines Landesverbandes der Krankenkassen bzw. einer Ersatzkasse tätig. Dabei sollten die oben genannten Kriterien (regionale Demografie usw.) Anwendung finden. Auch aus diesem zusätzlichen lokalen Versorgungsbedarf können spezifische Fördermaßnahmen begründet werden.

Zunächst beauftragt der Landesausschuss die KV, innerhalb einer festzusetzenden angemessenen Frist die Unterversorgung zu beseitigen und kann dabei Maßnahmen empfehlen (§ 16 Absatz 2 Ärzte-ZV sowie § 100 Absatz 1 SGB V). Kann die Unterversorgung innerhalb der gegebenen Frist nicht beseitigt werden, müssen Zulassungsbeschränkungen in nahe gelegenen Gebieten erlassen werden (§ 100 Absatz 2 SGB V sowie § 16 Absätze 3 – 7 Ärzte-ZV), so dass niederlassungswillige Ärzte in den unterversorgten Bereich potenziell „umgelenkt“ werden.

Das SGB V legt die Zuständigkeit zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung explizit in die Hände der kassenärztlichen Vereinigungen (§ 105 SGB V). Dazu gehört auch die Förderung der Versorgung in unterversorgten Bereichen. Dabei ist kein abschließender Maßnahmenkatalog benannt, so dass die KVen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe und somit insbesondere bei der Konzipierung und Umsetzung von Fördermaßnahmen entsprechende Handlungsspielräume haben.

Aus evidenten Gründen werden die KVen mit eigenen Fördermaßnahmen aktiv, bevor eine Unterversorgung nach den Regeln der Bedarfsplanung offiziell festgestellt wurde. Nach § 105 SGB V sind insbesondere bei festgestellter Unterversorgung (§ 100 SGB V) folgende Maßnahmen möglich:

- Zahlung von Sicherstellungszuschlägen an Vertragsärzte, wobei die Finanzierung jeweils zur Hälfte von der Kassenärztlichen Vereinigung und den Krankenkassen zu leisten ist. Insofern ist damit eine zusätzliche finanzielle Förderung der Praxen in unterversorgten Regionen verbunden.
- Betrieb von Einrichtungen durch die kassenärztliche Vereinigung, wobei die ärztlichen Leistungen aus der zur Verfügung stehenden Gesamtvergütung zu finanzieren sind (Eigenbetrieb).
- Betrieb von Einrichtungen durch die Kommunen, wobei dies nur in „begründeten Ausnahmefällen“ möglich ist und einer Genehmigung der KV bedarf. Ein derartiger Ausnahmefall ergibt sich z. B., wenn „eine Versorgung auf andere Weise nicht sichergestellt werden kann“ und eine Kommune ihre Trägerschaft wahrnehmen will.

Zur Finanzierung der Fördermaßnahmen in unterversorgten Gebieten kann die KV einen „Strukturfonds“ auflegen. In diesen Strukturfonds überführt sie 0,1 % der Gesamtvergütungssumme. In gleicher Höhe müssen sich die Landesverbände der Krankenkassen und die Ersatzkassen beteiligen. Insbesondere dieser Strukturfonds schafft zusätzliche finanzielle Spielräume zur Umsetzung von Maßnahmen auf der Basis einer festgestellten Unterversorgung.

3.3.5 Drohende Unterversorgung operationalisieren und zur Finanzierung präventiver Maßnahmen nutzen

Insofern erhalten die KVen und die mit ihnen kooperierenden Kommunen / Regionen auf der Basis einer festgestellten Unterversorgung den genannten Handlungsspielraum. Als ein Problem stellt sich jedoch dar, dass in der Bedarfsplanung bislang der Ist-Zustand der vertragsärztlichen Versorgung erfasst wird. Die Kassenärztlichen Vereinigungen operationalisieren in der Regel die drohende Unterversorgung, in dem sie ihre Planung an der Altersstruktur der Ärzte bis in Nahbereiche (ca. 10 km Umkreis) und auf zwei

bis fünf Jahre im Voraus orientiert. Als Unsicherheitsfaktor bleibt die Nachbesetzungsquote, die aber insbesondere auf der Basis jüngerer lokal spezifischer Erfahrungswerte abgeschätzt werden kann. Der Wunsch junger Ärzte zu Angestelltenverhältnissen fordert in diesem Zusammenhang zu frühzeitig eingeleiteten Strukturveränderungen auf.

Die Fokussierung auf die aktuelle hausärztliche Versorgung führt letztlich dazu, dass die an eine festgestellte Unterversorgung gekoppelten Maßnahmen erst ergriffen werden können, wenn Praxen bereits aufgegeben wurden und somit eine Unterversorgung (<75 %) bereits entstanden ist. Da Unterversorgung nicht „über Nacht“ entsteht und oftmals nicht in kurzen Fristen überwunden werden kann, müssten die Regionen und insbesondere die Menschen mit der Unterversorgung oft über Jahre hinweg leben. Hinzu kommt, dass die aufgegebenen Praxen nach der Schließung wirtschaftlich entwertet werden und dementsprechende Vermögensverluste beim abgehenden Arzt entstehen. Der mit dem Begriff der drohenden Unterversorgung verbundene Anspruch einer präventiven Maßnahmenentwicklung bietet bei entsprechender Operationalisierung durch die Landesausschüsse auch eine Grundlage für die Kassenärztlichen Vereinigungen, eine Verhandlung um die im SGB V genannten finanziellen Zuschläge mit den Krankenkassen aufzunehmen.³¹

Aus dem Begriff der drohenden Unterversorgung ergeben sich weitere praktische Probleme. Die bislang vorgesehenen Fördermaßnahmen stoßen im Kontext einer präventiven Anwendung häufig auf Ablehnung. So ist es zum Beispiel selten sinnvoll, dass Kommunen oder KVen präventiv Praxen eröffnen, solange noch ausreichend Ärzte in der Umgebung tätig sind. Auch die Zahlung von Sicherstellungszuschlägen kann man in diesem Zusammenhang kontrovers diskutieren. Entscheidend ist somit der Zeitpunkt der Intervention, der mit ausreichender Flexibilität gewählt werden muss. Sofern dies gewährleistet ist, kann als Grundregel gelten, dass die drohende Unterversorgung zum Schlüsselbegriff für die Initiierung und Anschubfinanzierung von lokalen Lösungen zur Sicherung

³¹ Um die Finanzierung von präventiven Maßnahmen bei einer drohenden Unterversorgung entspinnt sich häufig eine auch im Arbeitskreis geführte und nicht vollständig beigelegte Kontroverse. Insbesondere aus der Sicht der Kassen bzw. des GKV kommt eine zusätzliche Finanzierung ärztlicher Leistungen bei noch ausreichender Versorgung nicht in Betracht. In diesem Kontext wird auch auf eine bestehende Überversorgung an anderen Stellen verwiesen und es werden Bemühungen angemahnt, diese z. B. auch durch Aufkauf entsprechender Arztsitze abzubauen. Vor diesem Hintergrund sind präventive Maßnahmen weniger als dauerhafte Finanzierung von ärztlichen Leistungen und mehr als Impulsförderung zum Aufbau zukunftsfähiger Versorgungssysteme anzulegen.

der Gesundheitsversorgung werden sollte (hier besonders im Bereich der Grundversorgung und der hausärztlichen Versorgung). Es geht nicht darum, die gleichen hausärztlichen Leistungen in unterversorgten Regionen dauerhaft besser zu bezahlen, sondern mit dem erforderlichen zeitlichen Vorlauf zusätzliche Anreize und Hilfestellungen für die Konzipierung und Umsetzung von Lösungen für die örtlichen Akteure bereit zu stellen. Insofern können und sollen die Mittel auch den Kommunen / Regionen zugutekommen, die regionale Gesundheitskonzepte erarbeiten und daraus gemeinsam mit den regionalen Anbietern von Gesundheitsdienstleistungen (sowie unter Einbezug der Möglichkeit zur Gründung kommunaler Einrichtungen gemäß § 105 SGB V) umsetzungsfähige Bausteine einer innovativen, integrierten Gesundheitsversorgung entwickeln.

3.3.6 Kommunale Mitwirkung in der Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung ist kein ausreichendes Instrument zur Sicherstellung der haus-, fachärztlichen und psychotherapeutischen Versorgung. Der Sicherstellungsauftrag der KVen greift nicht erst, wenn im Wege der Bedarfsplanung eine Unterversorgung festgestellt ist. Insofern werden die KVen im Sinne der Sicherstellung auch unabhängig davon tätig und es bestehen in der Regel vielfältige Arbeitsbeziehungen zwischen den Kommunen und den KVen.

Die festgestellte akute oder drohende Unterversorgung erweitert jedoch den Handlungsrahmen der KVen und damit mittelbar auch den der kooperierenden Kommunen. Insofern besteht aus der Sicht der Kommunen Anlass, auf eine Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten bei der Bedarfsplanung einzuwirken. Da es sich zu großen Teilen um eine relativ junge Rechtslage handelt (BPL-RL seit 2013 und GKV-VStG seit 2012), ist nicht zu erwarten, dass die gegebenen Handlungsspielräume bei den Kommunen bereits ausreichend bekannt sind und ausgeschöpft werden. Insofern ist diesbezüglich noch Aufklärungsbedarf vorhanden. Dies könnten insbesondere die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Ländern leisten.

Ähnlich wie in den Modellregionen des MORO Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge verschiedentlich geschehen, sollten die kommunalen Akteure motiviert werden, sich aktiv in die Fragen der Versorgungsplanung und -steuerung einzubringen. Da die Kommunen sich bislang nicht intensiv mit diesen Fragen beschäftigt haben,

ist hierzu eine Erweiterung oder Verlagerung des Aufgabenverständnisses einer kommunalen Gesundheitspolitik erforderlich.

Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bedarfsplanung und davon ausgehender Versorgungssteuerung ist seit 2012 über das jeweilige Landesgremium nach § 90a SGB V möglich. Mit ihrer Beteiligung daran können die Kommunalverbände die Gelegenheit nutzen, die Gemeinden intensiv einzubeziehen, sie zu Stellungnahmen und zur Einbringung im Landesgremium auffordern. Dies ist nach Auskunft des Landes zumindest in Niedersachsen der Fall gewesen und findet auch in Schleswig-Holstein so statt. Auch hier wird es darauf ankommen, die bestehenden Möglichkeiten der kommunalen Beteiligung zukünftig intensiver zu nutzen.

Die unmittelbare Beteiligung der Kommunen kann allerdings dazu führen, dass hier lokale Sonderwünsche artikuliert werden und je nach Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte verhandelt werden müssen. Denn das politische Problembewusstsein in den Kommunen entsteht bisweilen losgelöst von messbaren Versorgungsproblemen z. B. in der Folge von Nachfolgeproblemen einzelner Hausarztpraxen und damit verbundenen Härten im unmittelbaren dörflichen Umfeld. Diese kleinteiligen Einzelprobleme haben zwar eine hohe lokale Relevanz und hier auch ihre Berechtigung. Sie können jedoch kaum zum Maßstab einer regionalen Bedarfsplanung und Versorgungssteuerung gemacht werden.

Sinnvoll ist indes, den Kommunen regelmäßig Gelegenheit zu geben bzw. sie aufzufordern, bestehende aktuelle oder absehbare Probleme der (haus-)ärztlichen Versorgung darzustellen (schriftliche Stellungnahmen oder Anhörungen). Dies löst einen systematischen Impuls zur Befassung mit dieser Thematik auf der kommunalen Ebene aus. Ferner werden die Kommunikations- und Kooperationspfade zwischen den KVen und den Kommunen gestärkt. Zugleich erhält die Bedarfsplanung zusätzliche Detailinformationen von der kommunalen Ebene, die sowohl für die Bedarfsplanung als auch für die damit zusammenhängende Maßnahmenentwicklung von Bedeutung sein können.

Mindestens ebenso wichtig wie eine Beteiligung auf der Planungsebene, ist eine Mitwirkung in der Maßnahmenentwicklung. Dies gilt sowohl bei einer festgestellten

Unterversorgung als auch unabhängig davon. Abgesehen von einer direkten finanziellen Förderung der Hausärzte (z. B. durch Sicherstellungszuschläge) wird es in den meisten Fällen ertragreich sein, die Maßnahmen im Verbund mit der kommunalen Ebene zu konzipieren und umzusetzen. Kommunale Aktivitäten können in vielfacher Weise zur Sicherung der Hausarztversorgung beitragen (z. B. in der Bereitstellung bzw. Herrichtung passender Grundstücke und Immobilien) und somit die KV-Aktivitäten mindestens flankieren.

3.4 Den Wandel der Betriebs- und Kooperationsformen vor Ort organisieren und gesundheitspolitisch flankieren

3.4.1 Alternativen zur hausärztlichen Einzelpraxis

Bislang dominierte die kleinbetriebliche Einzelpraxis die hausärztliche Versorgung. Legt man den in der Bedarfsplanung angewandten Durchschnittswert zugrunde, versorgt eine derartige Einzelpraxis ca. 1.600 Personen. Diese Anzahl wird in vielen Landarztpraxen derzeit deutlich überschritten, in Hausarztpraxen in Ballungsräumen in der Regel unterschritten. Unterschiedliche Beobachtungen und Überlegungen sowie die Empfehlungen des SVR-Gutachtens 2009 sprechen dafür, dass auch für die Hausarztversorgung im ländlichen Bereich ein Übergang zu größeren Praxis- bzw. Betriebseinheiten sinnvoll und den Interessen der jüngeren Ärztegeneration folgend auch wahrscheinlich ist. Ob und in welcher Form sich dieser Wandel vollziehen soll und welche Alternativen dazu bestehen, muss jeweils vor Ort von den Ärzten im Verbund mit anderen Gesundheitsakteuren und den Kommunen diskutiert werden. Dabei wird es nicht die eine für alle örtlichen Situationen passende Lösung geben. Die örtlichen Akteure müssen entscheiden, ob sie vermehrt angestellte Ärzte in die bestehenden Praxen einbinden, den Übergang zu anderen Betriebsformen suchen oder aber in der intensiveren Kooperation untereinander und mit Kliniken eine Lösung für die Nachwuchsgewinnung und Versorgungssicherung sehen.

Der sich dennoch abzeichnende Übergang zu größeren Einheiten ist gleichbedeutend mit einem Konzentrations-

prozess und damit auch einem Rückzug aus dörflichen Standorten in mehr oder minder große Zentren und somit einer qualitativen Veränderung der flächendeckenden Versorgung. Zwar hat schon im Status quo nicht jedes Dorf seinen Hausarzt, doch werden sich leistungsfähige Praxen im Ergebnis noch stärker an zentralen Standorten in den Regionen konzentrieren. Von diesen zentralen Standorten aus ist dann auch die Versorgung der Fläche zu gewährleisten. Vor Ort muss jeweils diskutiert werden, welche zentralen Orte aufgrund ihrer Lage, Erreichbarkeit und auch positiver Kopplungseffekte zu anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge eine besondere Eignung haben. Davon ausgehend ist auch zu diskutieren, ob gesonderte Maßnahmen zur Sicherung der dezentralen Versorgung ergriffen werden müssen und welche Angebote bzw. Lösungen hierzu jeweils geeignet sind.³²

Weniger ausschlaggebend für die geringe Bereitschaft zur Übernahme einer Landarztpraxis ist die wirtschaftliche Situation. Wichtig dürfte (wie bereits in Kap. 4.1 beschrieben) indes das Gesamtpaket der Lebens- und Arbeitsbedingungen sein. Ein mangelndes Interesse junger Ärzte (mehrheitlich Ärztinnen) an der Übernahme der unternehmerischen und betrieblichen Alleinverantwortung ist dabei eine wichtige Facette. Hinzu kommen erhöhte Anforderungen an die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Partnerschaft. Letzteres ist auch ein Ergebnis eines gewandelten Rollen- und Aufgabenverständnisses in der Partnerschaft. Zentrale Aspekte dieser veränderten Erwartungen können mit einer auf größere Praxen und stärker auf zentrale Orte fokussierten Hausarztversorgung besser bedient werden. In diesem Kontext sind insbesondere die folgenden Aspekte wichtig:

- Möglichkeiten der arbeitsteiligen und gestuften Verantwortungsübernahme in wirtschaftlicher, organisatorischer und fachlicher Hinsicht,
- flexiblere Arbeitszeitmodelle (große Bandbreite möglicher Teilzeitregelungen Urlaubsregelungen etc.),
- bessere Standortbedingungen auch für die Partner und Kinder an zentralen Standorten (Schule, Freizeitangebote, Arbeitsplatzangebot, Erreichbarkeit bzw. Verkehrsanbindung).

³² Funktionierende Beispiele solcher Modelle werden im Rahmen des von der Robert Bosch Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Innovative Gesundheitsmodelle“ vom Institut für Allgemeinmedizin der Universität Frankfurt gesammelt und auf der Homepage www.innovative-gesundheitsmodelle.de der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Andere Teilaspekte eines veränderten und attraktiveren Berufsbildes können zugleich durch eine stärker vernetzte bzw. kooperierende Berufsausübung beantwortet werden. Auch dies kann Beiträge zu mehr Lebens- und Arbeitsqualität liefern und zu einer veränderten Wahrnehmung der hausärztlichen Berufsausübung führen.³³ Dies betrifft unterschiedliche Formen der kleinteiligen Kooperation³⁴ bis hin zu professionell organisierten Ärztenetzen mit eigens ausgehandelten Vergütungsstrukturen (wie z. B. im „Gesundes Kinzigtal“).

3.4.2 Hausarztzentrierte Versorgung und regionale Selektivverträge

In der gesundheitspolitischen Diskussion hat die Aufwertung der hausärztlichen Leistungen und der damit verbundenen Honorierung seit einiger Zeit unabhängig von den spezifischen Problemen der ländlichen Regionen eine hohe Bedeutung. Der Hausarzt soll ausgehend von seiner Vertrauensstellung gegenüber dem Patienten eine Lotsenfunktion übernehmen. Ohne diesem Leitbild an dieser Stelle ausreichend gerecht werden zu können³⁵, gehen damit eine inhaltliche Aufwertung der hausärztlichen Tätigkeit und diverse Veränderungen in der Betriebs- und Leistungsstruktur der hausärztlichen Praxis einher. Dies könnte die hausärztliche Tätigkeit insgesamt aufwerten, so dass der Hausarztberuf insgesamt und damit auch die Tätigkeit auf dem Land gegenüber anderen medizinischen Tätigkeitsbereichen attraktiver werden. Dies ist bislang in der Praxis nicht ausreichend angekommen, erscheint dem ärztlichen Nachwuchs nicht ausreichend attraktiv und wird dementsprechend noch nicht in den angestrebten Facharztabschlüssen sichtbar.³⁶

Nach § 73b SGB V sind die Kassen verpflichtet, ihren Patienten eine entsprechende hausarztzentrierte Versorgung anzubieten. Hierzu schließen die Kassen jeweils Verträge mit entsprechenden Ärztegemeinschaften ab. Abschlussberechtigt sind Gemeinschaften, die mindestens 50 % aller Hausärzte vertreten (§ 73b Abs. 4 SGB V). In diesen Verträgen verpflichten sich die beitretenden Hausärzte zu besonderen Leistungen. Diese Leistungen werden den Ärzten dann direkt von den Kassen als Vertragspartner vergütet, wobei gleichzeitig die Gesamtvergütung der Kassen an die KVen entsprechend reduziert wird (soweit die vertraglichen Leistungen zuvor Bestandteil der Regelversorgung waren).

Ausgehend von einem Vorläufer in Baden-Württemberg (AOK) setzt sich u. a. der Hausärzterverband für entsprechende Hausarztverträge ein und führt die Verhandlungen mit den Kassen. Bis November 2012 wurden 37 Verträge mit insgesamt 15.000 beteiligten Ärzten und 2,7 Mio. erfassten Patienten geschlossen.³⁷ Der im Januar 2013 vom Sozialministerium in Hessen genehmigte Vertrag zwischen der AOK Hessen und den hessischen Hausärzten erweitert die Zahl der erfassten Patienten allein um 1,5 Mio. Aber auch hier gilt, dass zunächst eine ausreichende Zahl von Hausärzten ihre Teilnahme erklären muss.

Wesentlichen Einfluss auf die Versorgung haben – insbesondere in ihrer Rolle als Kostenträger – auch die Krankenkassen. Modelle abweichend von der üblichen Verteilung der Verantwortlichkeit für die Versorgung können über integrierte oder selektive Versorgungsverträge umgesetzt werden. Die Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene beinhaltet das Ziel, die Bedingungen für diese – bisher wenig genutzten Vertragsformen – praktikabler zu gestalten. Eine Zielsetzung aus Sicht der Regionen könnte es sein,

³³ Ein hier nicht vertiefter, aber in der Wahrnehmung der Hausärzte wichtiger Aspekt ist die bei Unterversorgung zunehmende Belastung durch ärztliche Bereitschaftsdienste. Aus den MORO-Regionen wird berichtet, dass dies ebenfalls die Nachfolgersuche erschwert. Denn bei abnehmender Arztlzahl müssen häufiger ärztliche Bereitschaftsdienste übernommen werden und zugleich steigt der Zeit- und Wegeaufwand aufgrund des vergrößerten Einzugsbereiches. Die bisherigen Lösungen, sich von den Bereitschaftsdiensten „freizukaufen“ oder diese abzugeben, werden als nicht ausreichend attraktiv beschrieben. Darüber hinaus wird berichtet, dass einige KVen das Problem durch eine Kooperation mit Krankenhäusern oder „freelancern“ lösen und die Leistungen entsprechend ausschreiben und fremdvergeben.

³⁴ Einen Überblick über die Möglichkeiten der Kooperation von niedergelassenen Ärzten untereinander und mit Krankenhäusern gibt der Kooperationskompass der KBV (Kassenärztliche Bundesvereinigung, 2007).

³⁵ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen hat in seinem Sondergutachten 2009 den Übergang zu einer „Primärversorgungspraxis“ vorgeschlagen und diesen in seinen Voraussetzungen und Konsequenzen diskutiert. (siehe www.svr-gesundheit.de).

³⁶ Siehe H. van den Bussche et al., 2012, S. 786-792.

³⁷ Siehe Ärztezeitung, 5.11.2012 (Abruf unter www.aerztezeitung.de vom 15.01.2013).

insbesondere die Verträge zur besonderen ambulanten ärztlichen Versorgung nach § 73 a und c SGB V sowie die Verträge zu integrierten Versorgungsformen nach § 140 a ff SGB V so auszugestalten, dass sie strukturellen Besonderheiten der Versorgung in einer Region Rechnung tragen können. Das kollektivvertragliche System der Versorgung könnte dann flexibel ergänzt werden. Einzuwenden gegen eine Ausweitung dieser selektiven Verträge ist, dass hierdurch eine zunehmend intransparente Zersplitterung der Praxisfinanzierung entsteht. Aus Sicht der KVen ist dann auch nicht mehr eindeutig feststellbar, inwieweit die über Selektivverträge gebundenen Praxen noch für die Versorgung der übrigen Versicherten zur Verfügung stehen.

3.4.3 Die Bandbreite der Lösungen: Betriebs- und Kooperationsformen

Unabhängig von der kurz angerissenen Frage der Stellung des Hausarztes im Gesundheitswesen wird es insbesondere in den Regionen um die Gestaltung der Versorgungsstrukturen gehen. Wenn die hausärztliche Einzelpraxis als Grundbaustein der ländlichen Versorgung für den ärztlichen Nachwuchs nicht mehr im bisherigen Umfang interessant ist, bedeutet dies vor allem einen entsprechenden Wandel der Betriebsformen einzuleiten. Dabei muss dieser Wandel bereits von der Generation der bald abgehenden Ärzte eingeleitet werden und kann logischerweise nicht auf die nachfolgende Generation übertragen werden.

Als traditionelle Form der Kooperation im Bereich der niedergelassenen Ärzte sind Gemeinschaftspraxen³⁸ und Praxismgemeinschaften bekannt und haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz (2004) wurden als neue Betriebsform die Medizinischen Versorgungszentren (MVZ) eingeführt. Auch ihre Zahl ist bis 2011 rasant auf über 1.700 MVZ mit ca. 9.400 Ärzten angestiegen.³⁹ Dies entspricht ca. 6 % aller 154 Tsd. Vertragsärzte und Psychotherapeuten. Schon diese Dynamik der Betriebsformen einer kooperativen Berufsausübung spricht dafür, dass die Bereitschaft zum betriebswirtschaftlichen und ärztlichen Einzelunternehmertum abgenommen hat.

Zwar befindet sich der größte Teil der MVZ in größeren Städten (46,3 %) und nur ein kleinerer Teil (15 %) in ländlichen Regionen. Interessant ist jedoch, dass die MVZ in den Städten primär von Fachärzten gebildet werden und die MVZ in ländlichen stärker auf die wohnortnahe, umfassende Versorgung ausgerichtet sind und somit stärker unter hausärztlicher Beteiligung entstanden sind.⁴⁰ Der mit Konzentrationstendenzen verbundene und daher für die flächenhafte Versorgung potenziell nachteilige Übergang zu größeren Betriebsformen korreliert bei den MVZ im ländlichen Raum mit einer relativ großen Zahl von betriebenen Zweigpraxen (35 % betreiben Zweigpraxen). Die durch MVZ ausgelösten Konzentrationstendenzen können durch eine größere Zahl von Filialpraxen bzw. Nebenbetriebsstätten zumindest teilweise kompensiert werden. Voraussetzung ist, dass diese Nebenbetriebsstätten wirtschaftlich betrieben werden können.

Gerade aus der Kombination größerer betriebswirtschaftlicher und damit auch rechtlicher Einheiten bei gleichzeitigem Aufbau dezentraler, kleinteiliger Standorte (Filialen) deutet sich eine Möglichkeit für die verbesserte Versorgung dünn besiedelter Räume an. Insofern hat der Gesetzgeber auch den normalen Praxen die Möglichkeit eingeräumt, Filialen bzw. Nebenbetriebsstätten zu betreiben. Mit dem GKV-VStG wurden diese Möglichkeiten nochmal verbessert, so dass nun lediglich belegt werden muss, dass sich das Versorgungsangebot am Stammsitz nicht wesentlich verschlechtert.

Diese zunächst auf die gemeinsame Praxisführung bezogene Kooperation kann durch vielfältige Ansätze der praxisübergreifenden Kooperation auch unter Einbeziehung von anderen Gesundheitsdienstleistern (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen) sowie Anbietern präventiv wirkender Leistungen (z. B. Sportvereine) ergänzt werden. Insbesondere sogenannte Ärztenetze haben in den letzten Jahren als Kooperationsmodell an Bedeutung gewonnen. Das Spektrum reicht dabei von Netzen, die den Austausch von Patienteninformationen über eine gemeinsam betriebene EDV-Plattform organisieren, bis zu solchen, die sich in einer umfassenden Weise für die Koordination der Gesundheitsdienstleistungen in einer Region einsetzen

³⁸ Die Zahl der in Gemeinschaftspraxen tätigen Ärzte ist zwischen 1993 und 2010 um 70 % gestiegen (siehe Commerzbank, 2012, S. 9).

³⁹ Siehe KBV, 2012.

⁴⁰ Siehe KBV, 2012, S. 9.

und dies auch mit präventiven Angeboten verbinden.⁴¹ In Einzelfällen ist es den Netzbetreibern gelungen, Selektivverträge mit den Krankenkassen auszuhandeln. Diese funktionieren nach dem Prinzip, die durch verbesserte Koordination und Prävention erzeugten Einsparungen bei den Gesundheitsausgaben zumindest zur Finanzierung der Ärztenetze (Geschäftsführung, Betrieb der Geschäftsstelle etc.) auszuschütten. Der Gesetzgeber hat in § 87b SGB V mit dem GKV-VStG 2012 die Voraussetzung zur Anerkennung und Förderung von Ärztenetzen geschaffen. Seit Mai 2013 ist eine Rahmenvorgabe der KBV in Kraft, allerdings läuft die Umsetzung in den KV-Regionen sehr uneinheitlich und selektiv.⁴² Im jüngsten Koalitionsvertrag wird darüber hinaus eine ausgebaut und verbindliche Förderung für Ärztenetze in Aussicht gestellt.⁴³

3.4.4 Delegation ärztlicher Leistungen als wichtige Facette neuer Betriebsformen im ländlichen Raum

Ein wichtiger, wenn nicht gar zentraler Aspekt des Betriebsformenwandels in Richtung auf größere Einheiten mit flexibleren Versorgungsangeboten ist jedoch die interne Arbeitsteilung innerhalb der Arztpraxen und darüber hinaus. Die Umsätze einer Praxis basieren bislang allein auf der Abrechenbarkeit der ärztlichen Leistung. Die nur eingeschränkt oder gar nicht steigerungsfähigen Arbeitsvolumen der Ärzte bilden insofern den zentralen Engpass einer ausgeweiteten Versorgung und daran gekoppelten Umsatzsteigerung. Das Größenwachstum und daraus entstehende Effizienzvorteile bleiben insofern auf die Kooperation von Ärzten angewiesen (MVZ, Gemeinschaftspraxen).

Gewisse Effizienzreserven liegen mit hoher Wahrscheinlichkeit jedoch in einer stärker über verschiedene Qualifikationsstufen der medizinischen Berufe hinweg organisier- ten Zusammenarbeit. Hierzu müssten sich die Berufsbilder ändern bzw. ausdifferenzieren. Medizinische Fachange-

stellte mit entsprechender Zusatzqualifikation könnten im Auftrag des Arztes dann eigenständig delegationsfähige Leistungen erbringen.⁴⁴ Honoriert wird somit nicht allein die Arztleistung, sondern die Teamleistung. Zu erwarten ist eine Steigerung der Anzahl und Behandlungsintensität der Patienten einhergehend mit einer gesteigerten Ertragskraft der Praxis. Dies kann auch zu einer Entlastung des Arztes führen und nicht zuletzt zu einer Aufwertung und gesteigerten Attraktivität der ergänzenden Berufe.

Ausgehend von seiner Letztverantwortung kann der Arzt bestimmte Leistungen delegieren, die in einer bundes- einheitlichen Liste benannt sind. Der Arzt sollte dabei in der Lage sein, die Fähigkeiten seiner Teammitglieder und die Sensibilität der Patienten einschätzen und insofern weitgehend eigenverantwortlich entsprechende Delegati- onsentscheidungen treffen zu können. Von einer Nutzung delegationsfähiger Leistungen wird es in besonderem Maße abhängen, ob der Betriebsformenwandel Fahrt aufneh- men kann und neue arbeitsteilige Versorgungskonzepte (z. B. unter Einbezug von Versorgungsassistentinnen oder Gemeindeschwestern) umgesetzt werden können.

3.4.5 Sicherung der dezentralen Versorgung

Die mehr auf größere Praxen konzentrierte und damit zugleich stärker zentralisierte Hausarztversorgung er- möglicht – im Erfolgsfall – eine quantitativ ausreichende Hausarztversorgung. Gleichzeitig werden jedoch Teile des Versorgungsbereiches schlechter bzw. nur mit größerem Wegeaufwand zu versorgen sein.⁴⁵ Dies sollte vor Ort Anlass sein, kompensatorisch wirkende Lösungen zu diskutieren und umzusetzen.

Naheliegender wäre es, in diesem Kontext an eine Verbesse- rung des ÖPNVs zu denken, so dass (ältere) Menschen ohne PKW die längeren Wegstrecken zur Arztpraxis leichter bewältigen können. Allerdings steht der ÖV im ländlichen

⁴¹ Weitere Informationen zu Ärztenetzen sind über die Agentur Deutsche Ärztenetz e.V. zu bekommen (vergleiche <http://www.deutsche-aerztenetze.de/>).

⁴² Siehe zum Umsetzungsstand den Workshopbericht der Agentur Deutscher Ärztenetze unter: http://www.deutsche-aerztenetze.de/ueber_uns/veranstaltungen/rueckschau/workshop_aufbruch_in_neue_netzwerken.php (Abruf 7.03.2014).

⁴³ CDU Deutschlands, CSU Landesleitung und SPD, 2013, S. 53.

⁴⁴ In diese Richtung weist auch die Förderung von Praxisassistentinnen z. B. im Rahmen der Hausarztzentrierten Versorgung. Allein zwischen 2009 und 2012 wurden bundesweit knapp 4 Tsd. Praxisassistentinnen nach dem verah-Modell zertifiziert, so dass heute z. B. in Sachsen-Anhalt 26,3 % aller Hausärzte Praxisassistentinnen beschäftigen (Salzweil 38,2 %, Stendal 49,3 %).

⁴⁵ In eine ähnlich Richtung würde die im jüngsten Koalitionsvertrag vereinbarte Zulassung von Krankenhäusern zur ambulanten Versorgung in unterversorgten Regionen wirken (vergleiche CDU Deutschlands, CSU Landesleitung und SPD, 2013, S. 54).

Raum vor ähnlichen Herausforderungen wie die hausärztliche Versorgung. Auch hier zeichnet sich ab, dass die zentralen Achsen zwar gestärkt werden können, dies jedoch nur um den Preis eines fortschreitenden Rückzugs aus den peripheren, schlecht erreichbaren Lagen mit geringer Siedlungsdichte. Als ein Lösungsweg zeichnet sich ab, dass der private Verkehr (Fahrgemeinschaften, Nachbarschaftshilfe etc.) oder der zivilgesellschaftlich organisierte Verkehr (Bürgerbusse) als eine Art Ersatzleistung für den öffentlichen Verkehr angesehen und davon ausgehend gefördert werden können.⁴⁶ Ob daraus Perspektiven erwachsen, die auch als Hilfestellung für die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung wirken, kann nur im Einzelfall vor Ort bewertet werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Versorgung peripherer Siedlungsbereiche besteht im Betrieb von Filialpraxen, mobilen Sprechstunden und vergleichbaren Lösungen. Problematisch ist in diesem Kontext, dass den Praxen hierdurch zusätzliche Kosten entstehen (Ausstattung der Räume, Wegekosten und Wegezeiten etc.), denen im gegenwärtigen Vergütungssystem keine adäquaten Einnahmen gegenüber stehen. Damit derartige Angebote wirtschaftlich besser umsetzbar sind, müssen Möglichkeiten der Vergütung sowie der effizienten Leistungserbringung für die Praxen ausgelotet werden. Dabei ergeben sich zwei Ansatzpunkte:

- Wesentliche mobile Leistungen (auch gesondert vergütete Hausbesuche) müssen nicht vom Arzt selbst, sondern können im Wege der Delegation ärztlicher Leistungen zu geringeren Kosten von entsprechend geeigneten med. Fachangestellten und Kranken- und Altenpflegekräften oder auch Gemeindefachkräften übernommen werden. Das SGB V (§ 63 Abs. 3c) sieht hierzu zunächst entsprechende Modellvorhaben vor. Derartige Ansätze setzen jedoch voraus, dass eine zusätzliche Vergütung über die aktuell vorhandene Budgetierung hinaus erfolgt.
- Weitere Möglichkeiten bestehen in der intensiveren Kooperation mit Kommunen oder Dorfgemeinschaften, wobei auch Letztere im Wege einer ausgeweiteten

Selbstverantwortung organisatorische oder auch baulich-räumliche Vorleistungen (z. B. Bereitstellung von Räumen, Terminkoordination) erbringen können.⁴⁷ Denkbar ist auch das lokal vorhandene Personal (Pflegeeinrichtung, dörfliche Bürgergenossenschaft) über eine Teilzeitanstellung in die Praxisorganisation eingebunden wird und so die entsprechenden „overheads“ mit Kostenvorteilen geteilt werden können.

3.4.6 Regionale / Kommunale Aufgaben: Mobilisierung der Gesundheitsakteure und räumliche Steuerung

Innovative Modelle einer hausärztlichen Gesundheitsversorgung müssen von der Gesundheitspolitik durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen und Honorierungsregeln ermöglicht werden. Umzusetzen sind sie von den Akteuren des Gesundheitswesens und insbesondere den daran beteiligten Hausärzten in den Regionen. Wichtig ist es, aus einem analytisch-konzeptionellen Gesundheitsdialog heraus umsetzungsorientierte Allianzen zu bilden. Im Falle des hier diskutierten Übergangs auf zukünftig tragfähige Betriebsformen der Hausarztversorgung braucht es letztlich eine Initiativgruppe, die das Betriebskonzept entwickelt und den Gründungsprozess einsteuert.

Dies nimmt erfahrungsgemäß nur Fahrt auf, wenn starke Eigeninteressen der Beteiligten wirksam werden. Eine Begleitung durch die Kommune zur organisatorischen Unterstützung und zur Klärung der mit Standort- und Immobilienentwicklung verbundenen Fragen ist in diesem Kontext ebenso obligatorisch wie die Begleitung durch die regionale KV, um das angedachte Betriebs- oder Praxiskonzept kompatibel zu den Bedingungen der kassenärztlichen Zulassung (bzw. Praxisabgabe und -übernahme) und Vergütung ausgestalten zu können und ggf. eine Anschubförderung zu mobilisieren.

Der Initiativgruppe obliegt es, ausgehend vom vorläufigen Betriebs- oder Praxiskonzept die notwendigen Partner (z. B. weitere Hausärzte, Fachärzte, örtliche Kliniken, Pflege-

⁴⁶ In einer erweiterten Perspektive auf dieses Thema wäre auch zu überlegen, ob der Verkehr als Ergebnis einer Gesamtkostenrechnung von Mobilität und Infrastrukturversorgung partiell aus den Bereichen mitfinanziert wird, in denen er zu einem kostengünstigen Erhalt der Versorgungsstrukturen beiträgt.

⁴⁷ Das Thema Selbstorganisation und Selbstverantwortung von Dorfgemeinschaften wird insbesondere im parallel arbeitenden Moro-AK „Altern im ländlichen Raum“ diskutiert.

dienstleister, organisierte Dorfgemeinschaften) anzusprechen und sie in das Gründungsvorhaben einzubeziehen. In der weiteren Konkretisierung sind dann insbesondere die Grundüberlegungen zur Trägerschaft anzustellen und die damit verbundenen Rechtsfragen zu klären. Schließlich sind auch die wirtschaftlichen Sachverhalte zu klären (Investitionsaufwand, Finanzierung, Businessplan etc.).

Zunächst haben die Kommunen kaum Einfluss auf die Standortwahl der Hausärzte. Sofern unbesetzte Kassenarztsitze verfügbar sind oder bestehende übernommen werden können, steht es den Ärzten frei, sich innerhalb des Versorgungsbereichs niederzulassen bzw. einen übernommenen Arztsitz innerhalb des Versorgungsbereichs mit Zustimmung des Zulassungsausschusses zu verlegen. Sowohl arztrechtliche als auch bau- und planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten sind kaum gegeben. Insofern kann die Steuerung nur im Dialog mit den Ärzten / Gesundheitsakteuren und durch Maßnahmen einer Angebotsplanung gelingen. Hierzu zählen insbesondere:

- Maßnahmen zur Standortstärkung zentraler Orte, so dass eine zusätzliche Attraktivität für den Betrieb einer Hausarztpraxis entsteht,⁴⁸
- Grundstücksmobilisierung und (vorbereitende) Immobilienentwicklung für entsprechende Gesundheitszentren / Ärztehäuser,
- frühzeitige Beteiligung der abgehenden Ärzte, so dass die Arztpraxen nicht im Wege einer nicht glückenden Nachfolgersuche entwertet und rechtzeitig Abgabe- und Übergangslösungen gefunden werden.

In der MORO-Region „Mitte Niedersachsen“ ist es zudem gelungen, den typischen „Bürgermeister- bzw. Scheckbuchwettbewerb“ bei der Nachbesetzung von Arztsitzen durch eine entsprechende Vereinbarung zu unterbinden. Die finanzielle Förderung der Nachbesetzung soll davon ausgehend in speziell ausgewiesenen räumlichen Bereichen stattfinden. Dies soll insbesondere dazu führen, dass eine Nachbesetzung an Standorten erfolgt, die aus einer regionalen Perspektive für die Gesundheitsversorgung geeignet sind.

3.5 Rekrutierung des hausärztlichen Nachwuchses aus regionaler Perspektive

Ein Wandel der Versorgungsstrukturen kann nur in längeren Fristen zum Erfolg führen. Und wahrscheinlich braucht es einen aus der aktuellen Situation heraus entstehenden Leidensdruck zur Beflügelung des Engagements. Insofern haben darüber hinaus gehende Strategien und Maßnahmen einer Rekrutierung ihre Bedeutung, die entweder kurzfristig wirken oder bereits präventiv einsetzbar sind. In dieser Hinsicht engagieren sich bereits Kassen, KVen, politische Körperschaften und sonstige interessierte Akteure (Stiftungen, Medien) auf unterschiedliche Weise im Bereich der Nachwuchsförderung. Auch existiert bereits ein groß angelegtes Programm zur Förderung der Weiterbildung in der Allgemeinmedizin auf Grundlage des GKV-SolG. In dieses Spektrum gehören z. B. die folgenden Maßnahmen:

- Informationsveranstaltungen oder Informations-/Werbekampagnen für den Landarztberuf,
- Finanzierung von Lehrstühlen / Studiengängen für Allgemeinmedizin,
- Vergabe von Stipendien (verbunden mit der Verpflichtung zur Aufnahme einer Landarztztätigkeit),
- Finanzielle Unterstützung von Weiterbildungsstellen in Landarztpraxen.

Aus einer regionalen Perspektive kommen ferner die nachfolgend diskutierten Themen in Betracht.

⁴⁸ Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang auch, dass die vor Ort zur Stärkung vorgesehenen Standorte bei der Bedarfsplanung und im Rahmen der sonstigen KV-Tätigkeit (z. B. Niederlassungsberatung) ebenfalls eine entsprechende Priorität erhalten. In diesem Zusammenhang wäre ferner die Zusammenarbeit von KVen und Raumordnungsbehörden zu beleuchten.

3.5.1 Unterstützung beim Einstieg in die Landarztztätigkeit

Vielfältige Initiativen von Kommunen, KVen und weiteren Akteuren zielen schließlich darauf, die Ansiedlung der Landärzte zu erleichtern.⁴⁹ Dies umfasst Werbemaßnahmen, Beratungsmaßnahmen, Serviceleistungen und schließlich auch Angebote der finanziellen Unterstützung. Das Spektrum der Maßnahmen ist breit und wird in den einzelnen Regionen und Kommunen in unterschiedlichem Maße und jeweils in spezifischen Bündeln angewandt. Die KV Schleswig-Holstein hat die damit verbundenen Themen und Maßnahmen in ihrem neuen Internetportal www.landarztleben.de und dem darauf basierenden „Landarztplaner“ besonders umfassend aufbereitet. Dabei werden z. B. die folgenden Aspekte thematisiert:

- Relevante Aspekte des Landlebens für die Arztfamilien (Kinderbetreuung, Immobilien, Berufstätigkeit der Partner, Gemeindeleben, Freizeitwert, etc.)
- Informationen zur ärztlichen Tätigkeit und Einbettung der ärztlichen Tätigkeit (Arbeitszeiten, Fortbildung, Vernetzung zwischen Ärzten, Kontakt zu den Patienten)
- Spezielle Serviceleistungen für die Niederlassung / Praxisübernahme (Praxisbörse, Förderung, betriebswirtschaftliche Beratung)

Oft werden die hier als Beratungs- und Serviceleistungen beschriebenen Maßnahmen mit einer finanziellen Förderung durch die Gemeinden verbunden (z. B. kostengünstige Bereitstellung eines Wohnhauses durch die Gemeinde).

Eine derartige Förderung im Einzelfall sollte jedoch in ein regional abgestimmtes Vorgehen bei der Nachbesetzung eingebettet werden, damit insbesondere die räumlich günstig gelegenen und im Sinne einer regionalen Versorgung wichtigen Arztsitze nachbesetzt werden. Dies erfordert zwischengemeindliche Abstimmungen, wie sie z. B. in der oben bereits erwähnten MORO-Region „Mitte Niedersachsen“ gelungen sind (siehe auch Kap. 3.4.6).

3.5.2 Schwachstellen der Aus- und Weiterbildung überwinden

Ein großer Teil des Nachwuchsmangels im hausärztlichen Bereich entsteht bereits im Verlauf der universitären Ausbildung. Hier wird es darauf ankommen, den Stellenwert der hausärztlichen Medizin und der Grundversorgung im Verhältnis zur mittlerweile dominanten High-Tech-Maximalversorgung schon im Studium zu erhöhen. Wichtig wird es in diesem Zusammenhang auch sein, bereits früh praktische Erfahrungen mit der hausärztlichen Versorgung zu ermöglichen (auch auf dem Land). Dies kann und sollte sich auch mit einem entsprechenden Pflichtquartal im Praktischen Jahr verbinden. Entscheidend für die Rekrutierung ist darüber hinaus die Attraktivität der Weiterbildung. Dies gilt nicht nur, weil die Attraktivität der Weiterbildung die Entscheidung für einen Weiterbildungszweig beeinflusst, sondern auch weil die während der Weiterbildungszeit entstandenen Bindungen und Erfahrungen als Anker für den weiteren beruflichen Weg wirken. Hierin liegt auch eine Chance für regionale Aktivitäten.

Die Erfahrung zeigt, dass eine einmal entstandene Bindung an die Region die Verbleibs- wie auch die Rückkehrwahrscheinlichkeit der jungen Mediziner erhöht. Gleichzeitig macht sich jedoch die Präferenz für städtische Räume und die dortigen Kliniken schon im Rahmen der Weiterbildung bemerkbar. Von daher liegt es nahe, auch die Weiterbildung (im ländlichen Raum) hinsichtlich Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit zu prüfen und zu verbessern. Dabei müssen vor allem die folgenden Schwachstellen überwunden werden⁵⁰:

- eine überlange Weiterbildungszeit, die derzeit im Mittel 9,5 Jahre und im Median 8 Jahre beträgt,
- eine weitgehende Vereinzelung der ÄiW, da sie ihre Ausbildung ca. 3 bis 5 Jahre bei spezialisierten Kollegen (z. B. Internisten, Chirurgen) und ca. 2 Jahre ohne darüber hinaus gehende Betreuung in der Weiterbildungspraxis zubringen,

⁴⁹ Eine Hypothese zur Erklärung des Mangels an Landärzten bezieht sich auf die eingeschränkte Bereitschaft der nachrückenden Ärzte, den Lebensmittelpunkt auf das Land zu verlegen. Um diesbezüglich eine Hürde abzubauen, wurde mit dem GKV-VStG die Residenzpflicht aufgehoben. Nun können Hausärzte auch in größerer Entfernung zum Praxissitz ihren Wohnstandort wählen bzw. beibehalten.

⁵⁰ Siehe Gerlach, 2014.

- Wissenslücken und damit verbundene Ängste vor Überforderung in medizinischen sowie wirtschaftlichen Fragen,
- organisatorische Hürden zwischen den einzelnen Weiterbildungsstapen (Bewerbungen, Probezeit, Urlaubssperren, Umzüge),
- offene Vergütungs- und Förderungsfragen.

Auch die entsprechenden Studien von Jost Steinhäuser zeigen, dass die Ärzte in Weiterbildung insbesondere die wenig strukturierte Weiterbildung bemängeln und die Weiterbildung zudem internationale Standards nicht halten kann.⁵¹

3.5.3 Weiterbildungsverbünde / Verbundweiterbildung

Ausgehend von diesen Schwachstellen und den zugrunde liegenden Befunden hat insbesondere das Universitätsklinikum Heidelberg (Abt. Allgemeinmedizin und Versorgungsforschung) mit dem Konzept der Verbundweiterbildungsplus Standards gesetzt und ist Vorbild für vergleichbare Initiativen z. B. in Hessen geworden.⁵² Das Universitätsklinikum Heidelberg koordiniert dabei das „Kompetenzzentrum Allgemeinmedizin Baden-Württemberg“ dem auch die Abteilungen für Allgemeinmedizin der anderen Universitätskliniken angehören. Finanziert wird das Kompetenzzentrum aus Landesmitteln. Gemeinsam werden von hieraus in Baden-Württemberg aktuell 41 Weiterbildungsverbünde mit 338 angeschlossenen Praxen und 392 Ärzten in Weiterbildung betreut.

Entscheidend für die Verbundweiterbildung ist der Zusammenschluss der Kliniken und Hausärzte in den Regionen, so dass eine strukturierte Rotationsweiterbildung angeboten werden kann, in deren Verlauf der Arzt in Weiterbildung die beteiligten Ausbildungsstätten mit ihren spezifischen fachlichen Arbeitsfeldern kennenlernt. Hieraus entstehen bereits vielfältige Kontakte zu den ausbildenden Kollegen, die später als Basis einer kooperativen Berufsausübung und nicht zuletzt als Anbahnung einer

Praxisübernahme oder angestellten Weiterbeschäftigung genutzt werden können.

Weitere Bestandteile einer derartigen regional organisierten Verbundweiterbildung können sein:

- ergänzende Ausbildungsinhalte zu Praxis- und Betriebsführung, Mitarbeiterführung etc.,
- systematisierter Erfahrungsaustausch mit den Ärzten und Einrichtungen des Weiterbildungsverbundes,
- Unterstützung in privaten Belangen wie z. B. Wohnungssuche,
- Möglichkeit zur Übernahme einer eingeführten Praxis mit entsprechenden Hilfestellungen z. B. in der Finanzierung,
- feste Ansprechpartner / Mentoren zur Unterstützung, Beratung, Konfliktlösung,
- lückenlose Anstellung / Ausbildung bei festem Gehalt und flexiblen Arbeitszeitmodellen.

Das baden-württembergische Modell kann aufgrund der relativ hohen Dichte von universitären Einrichtungen eng mit diesem verbunden realisiert werden. Vergleichbare Voraussetzungen sind nicht überall gegeben. Insofern müssen hier regional spezifische Lösungen gefunden werden.⁵³ Dies trifft insbesondere die Verantwortung für die Koordination der regionalen Weiterbildung und die Trägerschaft für ein entsprechendes Weiterbildungscolleg. Die Anbindung an eine Universität bleibt unabhängig davon aus fachlichen Gründen und als erweiterte Rotationsmöglichkeit sinnvoll.

Dass sich über die Länder und die Landesverbände des Gesundheitswesens hinaus auch die Kommunen und Regionen mit eigenen Leistungen einbringen können, zeigen auch die hessischen MORO-Regionen. So hat das Modellvorhaben Hersfeld-Rotenburg mit seiner „Hausarztakademie“ einen solchen Weiterbildungsverbund konzipiert und der Vogelsbergkreis finanziert aus kommunalen Mitteln eine entsprechende Koordinationsstelle. Ähnliche Aufgaben können auch regionale Ärztenetze übernehmen.

⁵¹ Vortrag: „Wissenschaftlich begründete, normative Strategien gegen den Hausärztemangel“ von Dr. Jost Steinhäuser auf der vierten Sitzung des MORO-Facharbeitskreises „Hausärztliche Versorgung“ am 12. März 2014, Berlin.

⁵² Weitere Informationen unter: www.kompetenzzentrum-allgemeinmedizin.de/.

⁵³ Ausgehend von den baden-württembergischen Erfahrungen hat die Deutsche Gesellschaft für Allgemeinmedizin und Familienmedizin ein verallgemeinertes Konzept für die Verbundweiterbildung erarbeitet (vgl. DEGAM, 2013).

3.6 Fazit und Empfehlungen

Der Hausarztmangel im ländlichen Raum wird zwar schon seit Jahren thematisiert, doch werden voraussichtlich erst in den kommenden Jahren die gravierendsten Engpässe in der Hausarztversorgung entstehen. Denn aus der Altersstruktur der heute praktizierenden Hausärzte entsteht künftig eine Welle von Praxisabgängen, denen insbesondere im ländlichen Raum geringe Wiederbesetzungschancen gegenüber stehen. Gleichzeitig besteht aufgrund der Alterung selbst in schrumpfenden Regionen weiterhin ein hoher Bedarf an ärztlichen Leistungen.

Dabei ist der Hausarztmangel vor allem das Ergebnis eines zweifachen Verteilungsproblems. Einmal hat das Interesse an der Allgemeinmedizin zugunsten der spezialisierten Fachrichtungen abgenommen. Zum anderen zeigt sich auch bei den angehenden Hausärzten eine in veränderten Lebensbedingungen wurzelnde Präferenz für städtische Räume. Insgesamt kann man konstatieren, dass das Berufsbild des Landarztes relativ zu anderen Berufswegen in der Wahrnehmung des medizinischen Nachwuchses an Attraktivität verloren hat. Dies ist zu korrigieren, um dem vorhandenen und drohenden Hausarztmangel auf dem Land zu begegnen.

Dabei geht es nur auf einer nachgeordneten Ebene um den Abbau von vorhandenen Vorurteilen und entsprechende Imagekampagnen. Substantielle Weichenstellungen sind zum Beispiel in der universitären Ausbildung vorzunehmen und auch bezüglich der Stellung des Hausarztes im Gesundheitssystem (inkl. Vergütung⁵⁴) insgesamt. Das

vorliegende Papier streift in diesem Zusammenhang verschiedene Themen und verbindet dies mit Empfehlungen. Zentral ist vor allem, dass die Gesundheitsakteure die gewonnenen gesetzlichen Spielräume nutzen und so den Wandel der Gesundheitsversorgung einleiten.

Ein besonderes Anliegen ist es in diesem Kontext, den Kommunen einerseits Handlungsspielräume aufzuzeigen und sie ausgehend davon zu motivieren, sich aktiv in die Sicherung der hausärztlichen Versorgung einzubringen. Parallel sollten sich die Verbände des Gesundheitswesens entsprechend kooperationsbereit zeigen und der Gesetzgeber sollte die Spielräume für eine kommunale Verantwortungsübernahme erhöhen und zugleich flankierendes Engagement bis hin zur Förderung entwickeln. Hier können insbesondere die Länder mit entsprechenden Angeboten auf die Kommunen zugehen.⁵⁵

Die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen darf sich nicht darauf beschränken, im Verbund mit abgebenden Hausärzten und KVen möglichst umfassende Service- und Beratungsangebote für junge Ärzte zu bieten und für ihre Kommune in dieser Hinsicht Werbung zu machen. Es geht auch um die gemeindeübergreifende Standortplanung und die damit verbundenen Weichenstellungen für die Planung der regionalen Daseinsvorsorge insgesamt. Besonders wichtig ist jedoch, dass die Kommunen im Rahmen von entsprechenden regionalen Gesundheitsdialogen die Kreativität und Umsetzungsbereitschaft der regionalen Gesundheitsakteure ausloten und auf dieser Basis die Weiterentwicklung der hausärztlichen Versorgungsstrukturen auch mit eigenen Angeboten mit vorantreiben.

⁵⁴ Insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen spricht sich in seinem neuen Gutachten (2014) für eine deutlich verbesserte Vergütung der hausärztlichen Leistungen in ländlichen Regionen aus. Vergütungsfragen wurden in der vorliegenden Expertise nicht differenziert behandelt. In weiten Teilen der sonstigen Überlegungen zur hausärztlichen Versorgung weisen die Empfehlungen des SVR in eine mit der vorliegenden Expertise vergleichbare Richtung.

⁵⁵ Im Rahmen des „Zukunftsprogramms Gesundheit und Pflege 2020“ plant das Rheinland-Pfalz derzeit das Angebot von kommunalen „Zukunftswerkstätten zur Sicherung der ärztlichen Versorgung“. Die ländlichen Regionen können sich hier voraussichtlich bewerben und erhalten organisatorische und fachliche Unterstützung für einen Dialog mit den regionalen Gesundheitsakteuren.

Literaturverzeichnis

- Bräuninger, D. u. A. Stobbe (2012): Gesundheitswirtschaft: Weiteres Aufwärtspotenzial. In: Deutsche Bank Research – Aktuelle Themen Deutschland vom 7.11.2012.
- CDU Deutschlands, CSU Landesleitung und SPD (2013): Deutschlands Zukunft Gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Commerzbank (2012): Branchensteckbrief Fachärzte. Frankfurt/M.
- Deutsche Gesellschaft für Allgemeinmedizin und Familienmedizin (2013): DEGAM-Konzept Verbundweiterbildungplus. Frankfurt am Main (Download unter: www.degam.de).
- Gerlach, F. M. (2014): Fachkräftesicherung in der Medizin. Vortrag vom 13. März 2014, Wiesbaden.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung (2012): MVZ-Survey 2011. Medizinische Versorgungszentren in ländlichen Regionen. Berlin.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung (2011): Grunddaten zur vertragsärztlichen Versorgung in Deutschland. Berlin.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung (2007): Kooperationskompass. Wege ärztlicher Zusammenarbeit. Berlin.
- KV Hessen (2012): Versorgung heute – Aktuelle ambulante Versorgungssituationen von Haus- und Fachärzten in Hessen. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014): Gutachten 2014: Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Berlin. (Download und weitere Informationen unter: <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=465>).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2009): Sondergutachten 2009. Koordination und Integration - Gesundheitsversorgung in einer Gesellschaft des längeren Lebens. Berlin. (Link zum Download und weitere Informationen unter <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=14>).
- Steinhäuser, J. et al. (2011): Lösungsansätze gegen den Allgemeinartztmangel auf dem Land – Ergebnisse einer Online-Befragung unter Ärzten in Weiterbildung. In: Deutsche Medizinische Wochenschrift 2011, Nr. 136, S. 1715–1719.
- Universität Leipzig (2009): Analyse von Anreizen für die Niederlassung von Ärzten. Leipzig.
- van den Bussche, H. et al. (2012): Hausarzt oder Spezialist im In- oder Ausland: Ergebnisse einer multizentrischen Befragung von Studierenden im Praktischen Jahr zu ihren mittel- und langfristigen Berufszielen. In: Das Gesundheitswesen, Vol. 74 (Nr. 12), S. 786 – 792.
- Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in Deutschland (Hrsg.) (2014): ZI-Praxis-Panel. Jahresbericht 2012. Wirtschaftliche Situation und Rahmenbedingungen in der vertragsärztlichen Versorgung der Jahre 2008 bis 2010. Berlin. (Download unter: www.zi-pp.de).

Weitergehende Informationen zu genannten Modellprojekten

- Regionales Gesundheitsversorgungskonzept Lippe: <http://www.gesundheitshelfer-in-lippe.de/>
- Gesundes Kinzigtal: <http://www.gesundes-kinzigtal.de/>
- Gesundheitsnetz Leinetal: www.gesundheitsnetz-leinetal.de
- Optimedis AG – Partner bei Gründung und Betrieb von Ärztenetzen: www.optimedis.de
- Perspektive Hausarzt: <http://www.perspektive-hausarzt-bw.de/bw-spezial/hausarztvertraege/hausarztvertraege.html>
- Förderung von Praxisassistentinnen: <http://www.demografie-projekte.de/regionale-projekte/fachkraefte/95-aiesec-md-vermittlung-auslaendischer-praktikanten-3>
- EVA – Entlastende Versorgungsassistentin: http://www.kvno.de/10praxis/50qualitaet/25fortbildung/20eva_fortbildung/index.html
- Gemeindeschwestern AGnEs: http://www.aok-gesundheitspartner.de/bund/arztundpraxis/prodialog/index_05579.html
- Innovative Gesundheitsmodelle: <http://www.innovative-gesundheitsmodelle.de>
- „Landarztplaner“ der KV Schleswig-Holstein: www.landarztleben.de
- Verbundweiterbildungplus „Kompetenzzentrum Allgemeinmedizin Baden-Württemberg“: <http://www.kompetenzzentrum-allgemeinmedizin.de/>
- Weiterbündungsverbund Hersfeld-Rotenburg: <http://www.vitale-orte.hessen-nachhaltig.de/regionale-daseinsvorsorge-moro>

4 Schule und Bildung

Der Arbeitskreis Schule / Bildung trat erstmals im Mai 2013 zusammen und traf sich bis März 2014 insgesamt vier Mal. Beteiligt waren neben Akteuren aus den Modellregionen Vertreter des Landkreistages, Bildungs-Wissenschaftler und Ministerialvertreter von Bund und Ländern. Eine Liste der Mitglieder findet sich im Anhang.

4.1 Rahmenbedingungen und Ausgangssituation

Schule und Bildung sind Themen, die für die Entwicklung einer Region eine überaus wichtige Bedeutung haben. Zum einen, weil Bildung die Chancen der Menschen auf die Gestaltung einer Region enorm erhöht. Zum zweiten, weil insbesondere Familien mit Kindern in ihrem Alltag direkt davon betroffen sind, wie Bildung organisiert ist. In 15 von 21 Regionen des Modellvorhabens wird das Thema Schulentwicklung daher als besonders wichtiges Aktionsfeld angesehen und im „Regionalstrategieprozess“ bearbeitet.

Im Modellvorhaben der Raumordnung „Regionale Daseinsvorsorge“ wird eine besondere Perspektive auf das Themenfeld Schule und Bildung eingenommen. Das für das Modellvorhaben zuständige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verantwortet im Bund die Fragen der Raumordnung. Es verfolgt damit das Ziel, „die Bedingungen für die Entwicklung der einzelnen Räume / Regionen zu verbessern.“ Hierbei sollen insbesondere „für alle Bürger des Landes annähernd gleiche Lebenschancen“⁵⁶ gewährleistet werden – unabhängig davon, ob sie in der Stadt oder auf dem Land, in einer wachsenden oder schrumpfenden Region leben. Der Arbeitskreis ist sich dabei bewusst, dass Schule zwar einen wichtigen, aber keinesfalls den alleinigen Beitrag zu Bildung und Sozialisation darstellt. Sowohl formelle als auch informelle Lernsituationen außerhalb der Schule (Elternhaus, Peers, eigenes Erleben, Medienrezeption, offene oder verbandliche Jugendarbeit, Sport, kulturelle Angebote, ...) haben einen großen Anteil an Bildung und Sozialisation von Schülerinnen und Schülern.

Der Facharbeitskreis Schule / Bildung fokussiert vor diesem Hintergrund seine Arbeit auf die Frage, wie eine schulische Grundversorgung bei zurückgehenden Bevölkerungs- und damit auch Schülerzahlen aufrechterhalten werden kann. Ausdrücklich will der Arbeitskreis wichtige Themen aus

dem Bereich Bildung und Betreuung berücksichtigen, die über die reine schulische Organisation hinaus bedeutsam sind – z.B. Inklusion, Bildungslandschaften, Fachkräftemangel. Dies ist jedoch nur in einem Maße möglich, wie sie die Organisation der Schule berühren.

Das Feld von Schule und Bildung ist gesellschaftlich ein hoch umkämpftes. Dies liegt zum einen an der schon angesprochenen unmittelbaren Betroffenheit von Familien durch Entscheidungen der Schulpolitik und zum anderen an der Zuständigkeit der Länder. 16 Bundesländer mit unterschiedlichen bildungspolitischen Traditionen und Erfahrungen und ebenso unterschiedlichen politischen Konstellationen wetteifern um eine optimale Bildungsinfrastruktur. Mit großem Engagement diskutieren die beteiligten Akteure beispielsweise das dreigliedrige Schulsystem, das Konzept der Gesamtschule, die Dauer der gymnasialen Schulzeit, die Qualität der schulischen Bildung und Möglichkeiten ihrer Messung. Die Diskussionen führen zu politischen Entscheidungen, die auch das jeweilige Länderprofil schärfen sollen. Nicht immer werden dabei die besonderen Entwicklungsbedingungen ländlicher Räume ausreichend berücksichtigt.

Den Mitgliedern des Facharbeitskreises Schule / Bildung ist bewusst, dass Fragen zur Organisation einer schulischen Grundversorgung strittige Fragen zu Bildungsinhalten und damit unterschiedliche Einschätzungen der Länder berühren. Das Ziel der Diskussion ist jedoch nicht, diese offenen Fragen zu lösen. Der Arbeitskreis hat vielmehr Hinweise dazu erarbeitet, welche Strategien für die Entwicklung einer leistungsfähigen Schulinfrastruktur hilfreich sein können. Dabei wurde besonders berücksichtigt, ob Gesetze oder sonstige Regelungen von Bund oder Ländern bestehen, die die Umsetzung von Lösungsideen behindern.

4.1.1 Schulorganisation im Allgemeinen – Zwang zur Zusammenarbeit

Die Organisation von öffentlichen Schulen findet in der föderal strukturierten Bundesrepublik durch die Länder und die Kommunen statt. Die Länder sind für die Inhalte und strukturelle Ausgestaltung der Bildung verantwortlich, sowie für die Ausbildung und Bereitstellung des lehrenden Personals (sogenannte innere Schulangelegenheiten). Die

⁵⁶ siehe BMVI (o.J.).

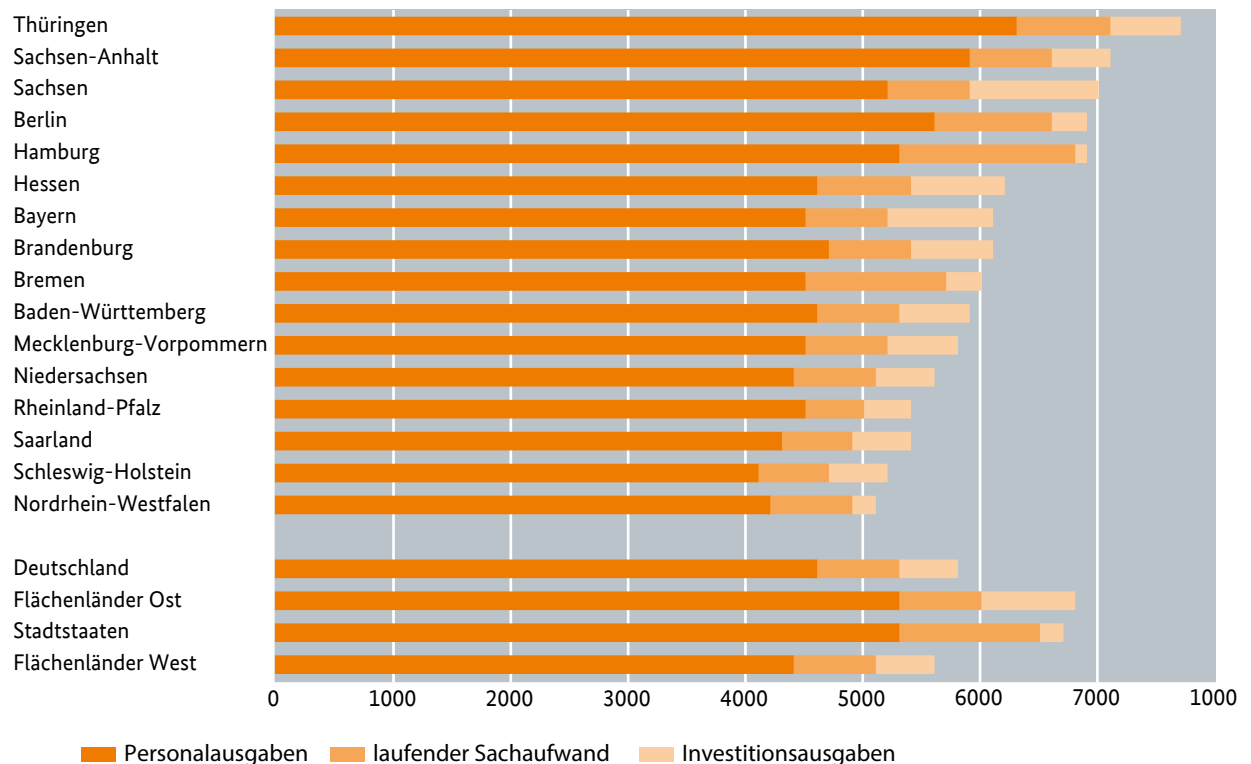


Abbildung 7: Ausgaben für öffentliche Schulen je Schüler/-in nach Ausgabearten und Ländern 2010 (in €)
Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), Bildungsfinanzbericht 2013, S. 53. (Layout leicht verändert)

Kommunen sind zuständig für die Stellung der Räumlichkeiten und die Einstellung und Finanzierung des nicht lehrenden Personals, sowie für eine kommunale Schulentwicklungsplanung. Mit dieser wird dafür Sorge getragen, dass z.B. Räumlichkeiten in ausreichendem Umfang am richtigen Standort zur Verfügung stehen.⁵⁷

Entsprechend Ihrer führenden Rolle in der Organisation von Schule finanzieren die Länder mit ca. 80 % der Ausgaben für öffentliche Schulen den überwiegenden Teil der Kosten des Schulwesens. Ca. 20 % werden von den Kommunen getragen.⁵⁸

Die Kosten, die im Schulsystem pro Schüler entstehen, variieren im Vergleich der Bundesländer stark. In Abbildung 7 ist beispielhaft die Streuung der Ausgaben für öffentliche

Schulen je Schüler und Jahr nach Ländern dargestellt. Laut Bildungsfinanzbericht 2013 entstanden im Berichtsjahr 2010 in den ostdeutschen Flächenländern Kosten pro Schüler von durchschnittlich 6.800 Euro. Dem standen in den westdeutschen Flächenländern Kosten von 5.600 Euro pro Schüler gegenüber. Die besondere finanzielle Belastung der ostdeutschen Länder wird noch deutlicher, wenn die Kostenentwicklung in den letzten Jahren betrachtet wird. So erhöhten sich die Kosten pro Schüler in den ostdeutschen Flächenländern von 1995 bis 2010 um 61 %.⁵⁹

Auch die kommunalen Ausgaben je Schüler scheinen zwischen einzelnen Gemeinden erheblich zu variieren. In einer Untersuchung in Nordrhein-Westfalen wurden für das Jahr 2004 Werte zwischen 525 und 4.336 Euro pro Schüler und Jahr festgestellt.⁶⁰ Die Variation innerhalb einzelner

⁵⁷ siehe van Ackeren / Klemm, 2009, S. 106f.

⁵⁸ siehe Statistisches Bundesamt, 2014, S. 51.

⁵⁹ siehe Statistisches Bundesamt, 2014, S. 54.

⁶⁰ siehe Schmidt 2007, S. 116.; Der Mittelwert der untersuchten Gruppe betrug 1.263 Euro, die Standardabweichung 394 Euro.

Schulformen konnte weder durch die Finanzkraft der Gemeinden, noch durch soziostrukturelle Merkmale des Schulstandortes erklärt werden. Lediglich auf der Ebene der Schulstrukturmerkmale gab es Erklärungsansätze. Große Schulen haben sich im Vergleich zu kleinen als kostengünstiger für die Schulträger dargestellt, Ganztagschulen als kostenintensiver im Vergleich zu Halbtagschulen.⁶¹

Neben der föderalen Struktur ist die Schulorganisation in der Bundesrepublik durch zwei weitere Aspekte gekennzeichnet, die für Fragen der Ausgestaltung einer schulischen Grundversorgung bei zurückgehender Bevölkerungs- und Schülerzahl relevant sind:

- Dies ist zum einen die in Ländergesetzen geregelte Schulpflicht, die alle Kinder ab Vollendung des sechsten Lebensjahres verpflichtet, für neun bzw. zehn Vollzeitschuljahre (je nach Bundesland) eine anerkannte Schule zu besuchen.⁶²
- Zum anderen ist es das nach Artikel 7, Absatz 4 Grundgesetz garantierte Recht auf Gründung einer Privatschule.⁶³

Die Schulpflicht, die der Staat dem Kind auferlegt, verpflichtet ihn selbst, in Verbindung mit der Schulaufsicht des Staates (Art. 7, Abs. 1 GG), dem Kind den Besuch einer Schule zu ermöglichen. Dies wird in den Ländergesetzen (Verfassungen und Schulgesetzen) eindeutig geregelt. Der Staat verpflichtet sich, die Möglichkeit des Schulbesuches (uneingeschränkt) zu gewährleisten. Gleichzeitig garantiert er privaten Trägern das Recht, eigene Schulen zu gründen. Diese Gleichzeitigkeit von staatlicher Versorgungspflicht und privater Angebotsmöglichkeit führt – insbesondere in Regionen mit abnehmenden Bevölkerungszahlen und Rückgang der Schülernachfrage – im Einzelfall zu beson-

deren Herausforderungen und schwer zu handhabenden Konkurrenzsituationen. (s.a. Kapitel 4.2.2)

Der Staat verfolgt mit Schulpflicht und Schulaufsicht zwei Ziele, die in fast allen Schulgesetzen der Länder benannt werden. Neben der Bildung seiner Staatsbürger – und zwar unabhängig von deren Heimat und Herkunft oder wirtschaftlichen und sozialen Lage – will er dafür Sorge tragen, dass die jungen Menschen zur Wahrnehmung von Verantwortung, Rechten und Pflichten gegenüber der Gemeinschaft erzogen werden. Bildung und Sozialisation könnte man zusammenfassend als die wesentlichen Ziele der Schule formulieren.

4.1.2 Demographischer Wandel – Notwendigkeit zu Handeln

Die in Kapitel 4.1.1 geschilderten Kostensteigerungen in den ostdeutschen Flächenländern von 61 % pro Schüler in den Jahren 1995 bis 2010 resultieren im Wesentlichen aus dem Rückgang der Schülerzahlen und der Herausforderung, die Ausgaben für die Schulversorgung linear mit diesem Rückgang zurückzufahren – trotz erheblicher Anstrengungen. Die Kosten pro Schüler der ehemaligen westdeutschen Länder sind im gleichen Zeitraum ebenfalls gestiegen – allerdings „nur“ um 16,5 %.^{64 65}

Der Rückgang der Schülerzahlen in Gesamtdeutschland betrug 1998-2010 insgesamt im Mittel 13 %, in Ostdeutschland dagegen 47 %, mit einem Spitzenwert von 51 % in Mecklenburg-Vorpommern.⁶⁶ Auch wenn die absoluten Ausgaben für das gesamte Schulsystem durch zurückgehende Schülerzahlen nicht steigen, reagiert das politische System auf die höheren Kosten pro Kopf. Die Budgets der Länder sind begrenzt. Für eine Erhöhung der

⁶¹ siehe ebd. S. 126.

⁶² siehe <http://www.kmk.org/bildung-schule/allgemeine-bildung/schulpflicht.html>; abgerufen am 6.3.2014. Nach Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht unterliegen diejenigen Jugendlichen, die im Sekundarbereich II keine allgemeinbildende oder berufliche Schule in Vollzeitform besuchen, in den meisten Ländern der Teilzeitschulpflicht (Berufsschulpflicht). Diese umfasst in der Regel drei Teilzeitschuljahre.

⁶³ Dieses Recht ist durch Art. 7 Abs. 5 für Grundschulen eingeschränkt.

⁶⁴ siehe Statistisches Bundesamt. 2014, S. 54.

⁶⁵ Zwischen den einzelnen Bundesländern und zwischen Regionen innerhalb der Länder lassen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen in Bezug auf die Schülerzahlen feststellen. Auch die demographischen Zyklen verlaufen in den Ländern und Regionen nicht gleichgerichtet. Da im Folgenden mögliche Reaktionen auf den Rückgang von Schülerzahlen grundsätzlich diskutiert werden, ist eine differenzierte kleinräumigere Darstellung der demographischen Entwicklung hier verzichtbar.

⁶⁶ Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tabelle B1-1A, eigene Berechnungen.

Pro-Kopf-Ausgaben bedarf es einer Legitimation, auch im Vergleich zu konkurrierenden Etats.

Die einzelnen Länder haben auf die, durch den Rückgang der Schülerzahlen entstehende, geringere Auslastung einzelner Schulstandorte und die steigenden Pro-Kopf-Ausgaben in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert. In allen Ländern wird jedoch die Frage von Schulschließungen als Reaktion auf den Rückgang der Schülerzahlen diskutiert und in unterschiedlichem Umfang umgesetzt. Auf politischer Ebene wird in einigen westdeutschen Ländern die Schließung von Schulstandorten in der Diskussion um den Umgang mit zurückgehenden Schülerzahlen derzeit ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Zahl der allgemeinbildenden Schulen ist in Deutschland zwischen 1998/99 und 2010/11 um 17 % zurückgegangen, in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) um 39 %. In der Raumordnungskategorie „Ländlicher Raum“ sank die Zahl der Schulen im genannten Zeitraum um 26 %, in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) um 45 %.⁶⁷

4.1.3 Inklusion

Das Thema der Inklusion stellt die Verantwortlichen für Schulversorgung – v.a. in ländlichen Regionen mit zurückgehender Bevölkerung – vor besondere Herausforderungen. Spätestens seit Inkrafttreten des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung 2009, werden in Ländern und Kommunen vielfältige Anstrengungen unternommen, um eine inklusive Beschulung für alle Kinder umzusetzen. Die Umsetzung inklusiver Beschulung erfolgt in den Bundesländern in unterschiedlicher Art und Weise.

Politisch umstritten sind die konkrete Art der Umsetzung, sowie die Verteilung der Finanzierungslasten – insbesondere zwischen Land und Kommune.⁶⁸

4.1.4 Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen

Das Netz von Akteuren, die das Themenfeld Bildung / Schule unmittelbar oder mittelbar beeinflussen und / oder von ihm beeinflusst werden, ist vielfältig. Je nach Akteur werden die Auswirkungen von Veränderungen und verschiedener Maßnahmen zum Teil höchst unterschiedlich bewertet.

Als Akteure im Feld Bildung / Schule können beispielsweise in den Blick genommen werden:

- Schüler
- Eltern
- Lehrer
- Schulleitungen
- Schulen
- Schulverbünde
- Schulträger
- Kommunen
- Lokale Wirtschaft
- Regionen
- Länder

Die hier betrachteten Akteure sind zudem noch in unterschiedlichen Rollen im System Bildung / Schule aktiv. So sind Schüler, Eltern und Lehrer neben ihrer Rolle in der Schule gleichzeitig Bürger, die Einfluss auf Politik der Kommune, der Region und des Landes nehmen. Schüler unterliegen der Schulpflicht, Eltern sind erziehungsberechtigt und verpflichtet für das Einhalten der Schulpflicht zu sorgen. Darüber hinaus wird ihnen in den Schulgesetzen der Länder in unterschiedlicher Reichweite die Mitgestaltung der Schul- und Unterrichtsorganisation ermöglicht.

Kommunalvertreter sind vielleicht Parteifreunde von Landesvertretern oder politische Konkurrenten. Weitere Akteure wie beispielsweise ortsansässige Unternehmen können in verschiedener Weise auf unterschiedlichen Ebenen (z.B. als Sponsor einer Schule, als Unterstützer einer

⁶⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tabelle B1 13web, eigene Berechnungen.

⁶⁸ vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung (31.3.2014).

Partei oder als Arbeitgeber) Ressourcen und Interessen in die Abwägung von Entscheidungsprozessen einbringen.

Schließlich sind die aufgeführten Akteure in sich keinesfalls als homogene Gruppen zu betrachten. So kann die Position einzelner Eltern von denen anderer Eltern erheblich abweichen. Auch Lehrer oder Schulleiter vertreten nicht immer übereinstimmende Positionen. Selbst innerhalb der kommunalen oder Landes-Verwaltung, für die grundsätzlich das Prinzip der Einheitlichkeit gilt, sind unterschiedliche Vorgehensweisen und Positionen verschiedener Vertreter einer Institution regelmäßig zu beobachten.

Zusätzlich ergeben sich durch die föderale Struktur des Bildungssystems und den daraus resultierenden unterschiedlichen Zuständigkeiten, beispielsweise für Schulträgerschaft, unterschiedliche Akteurskonstellationen.

Diese Komplexität des Systems Bildung / Schule bestehend aus zahlreichen Akteuren mit heterogenen Interessen sei hier nur kurz angerissen, um deutlich zu machen, dass in der praktischen Umsetzung von Ideen zur Sicherung der Bildungs-Grundversorgung schnelle und einfache Lösungen voraussichtlich nicht zu erwarten sind. Die im folgenden Kapitel beschriebenen umgesetzten oder angedachten Maßnahmen zur Sicherung einer schulischen Grundversorgung (trotz zurückgehender Bevölkerungs- und Schülerzahlen) werden in ihren Vor- und Nachteilen aus dem Blick unterschiedlicher Akteure diskutiert.

4.1.5 Exkurs: Berufliche Schulen

Das Schulwesen gliedert sich, wie in Kapitel 4.1.1 dargestellt, u.a. in allgemeinbildende und berufliche Schulen. Die Diskussion des Arbeitskreises ist überwiegend über die Fragestellungen des Bereiches der allgemeinbildenden Schulen geführt worden. Zahlreiche Fragestellungen lassen sich ohne weiteres auf die beruflichen Schulen übertragen. In einigen Bereichen ist jedoch eine eigenständige Auseinandersetzung erforderlich, die hier nur cursorisch angedeutet werden kann.⁶⁹

Der Rückgang der Schülerzahlen und daraus resultierende geringere Auslastung der schulischen Infrastruktur trifft die beruflichen Schulen ebenso wie die allgemeinbildenden Schulen. Daher sind grundsätzlich die Lösungsoptionen der allgemeinbildenden Schulen auch auf die beruflichen Schulen übertragbar. Es ergeben sich jedoch bei genauem Hinsehen einige Unterschiede in den Auswirkungen, die auf Besonderheiten der Schulorganisation und auf die Einbindung der Auszubildenden in Betriebe resultieren.

Im Rahmen der beruflichen Schulen werden Auszubildende in Gruppen gleicher oder zumindest ähnlicher Berufe zusammengefasst. Die Zahl der Ausbildungsberufe ist jedoch so zahlreich, dass sich für einige Berufe in vielen Regionen keine Möglichkeit einer wohnort- oder arbeitsstättennahen Beschulung einer hinreichend großen Gruppe von Auszubildenden ergibt. Neben den Strategien der Zentralisierung von Schulen an zentralen Orten in Verbindung mit der Absicherung guter Erreichbarkeit, bietet sich daher in den beruflichen Schulen insbesondere eine Zusammenfassung der Beschulung verschiedener Ausbildungsberufe an. Hierzu bedarf es zum Teil neuer didaktischer Konzepte.

Wie in Kapitel 4.2.2 beschrieben, bietet sich heute auch für Absolventen beruflicher Schulen die Möglichkeit, über aufbauende Schulbesuche höhere Bildungsabschlüsse nachzuholen, so dass ein Einstieg in die berufliche Bildung keine Festlegung auf einen Ausbildungsberuf mit sich bringt.

Neben den Schülerinnen und Schülern der beruflichen Schulen, sind zusätzlich deren Arbeitgeber betroffen, sollte eine Beschulung in der Nähe des Wohnortes bzw. der Arbeitsstelle nicht (mehr) möglich sein. Bei den Arbeitgebern ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft, Ausbildungsplätze bereitzustellen, geringer wird, wenn der zeitlichen Aufwand der Auszubildenden, die Berufsschule zu erreichen, steigt. Da in vielen ländlichen Regionen die Möglichkeiten der beruflichen Bildung gerade für die Stabilisierung einer Region eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielen wie beispielsweise die Vermittlung der Hochschulreife, ist hier der Handlungsdruck besonders hoch.

⁶⁹ vgl. für eine neuere Darstellung der Herausforderungen der beruflichen Schulen im demographischen Wandel z.B. Weishaupt, 2014.

4.2 Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge

4.2.1 Ziele / Kriterien

Vor der Darstellung der durchgeführten und überlegten Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Bereich Bildung / Schule sollen Ziele und Kriterien dargestellt werden, die durch die Maßnahmen erreicht bzw. erfüllt werden müssten, damit diese als erfolgreich bewertet werden können. Diese werden aus der Diskussion des Arbeitskreises sowie aus vorliegender Literatur zum Thema entnommen.⁷⁰

4.2.1.1 Bildungsziele allgemein

Das in allen Landesverfassungen und / oder Schulgesetzen verankerte Recht auf Bildung wird in der Regel explizit oder implizit mit dem Hinweis verbunden, dass jeder junge Mensch ungeachtet seiner Herkunft oder der wirtschaftlichen oder sozialen Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung hat. Die konkreten Formulierungen sind von Land zu Land unterschiedlich. Hieraus und aus dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lässt sich ableiten, dass die Möglichkeit zur schulischen Bildung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten nicht grundsätzlich unterschiedlich sein darf.

In der klassischen Landesplanung werden die schulischen Angebote an den Zentralitätsgrad der jeweiligen Kommune gekoppelt. „So sollte im Bereich der Bildungsinfrastruktur ein Grundzentrum über eine Grundschule verfügen, ein Mittelzentrum darüber hinaus über eine weiterführende Schule und ein Oberzentrum auch Hochschulstandort sein.“⁷¹ Allein aus dieser Verteilung der Bildungseinrichtungen ist offensichtlich, dass die Wege zu weiterführenden Schulen von ländlichen Standorten in der Regel länger sind als von städtischen. Solange aber eine gute Erreichbarkeit der zentralen Orte gegeben ist, ist der daraus resultieren-

de Unterschied zwischen Stadt und Land voraussichtlich unerheblich. (s. vertiefend Kap. 4.2.2)

4.2.1.2 Bildungsqualität

Die Qualität der Bildung als Ziel der Beschulung findet sich (implizit) ebenfalls in allen Schulgesetzen. Auch in der Diskussion in der Arbeitsgruppe ist das Argument der Sicherstellung der Unterrichtsqualität grundsätzlich unstrittig. Unklar ist aus Sicht der Forschung, ob die Qualität der Bildung in kleinen oder großen Systemen höher ist. Im Arbeitskreis unumstritten ist die Notwendigkeit einer Mindestgröße von Schulen ab Beginn des Fachunterrichts, um ein breiteres Lehrangebot vermitteln zu können. Für den Primarbereich sind – aus Qualitätsaspekten – Lösungen in kleinen Systemen vorstellbar.

4.2.1.3 Belastung für Schülerinnen und Schüler

Aus einer Reduzierung von Schulstandorten resultieren längere Schulwege für Schülerinnen und Schüler. Dies ist – neben dem Verlust an frei gestaltbarer Zeit – umstritten, weil die Auswirkungen u.a. auf die Lernfähigkeit und die Situation in der Wohngemeinde kritisch gesehen werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass eine Zentralisierung der Schulstandorte in Anlehnung an das System der Zentralen Orte erfolgt, um unzumutbare Schulwege auszuschließen. Rechtlich wird derzeit auf der Basis der Rechtsprechung des OVG Bautzen eine Gesamtdauer des einfachen Schulwegs von 60 Minuten für Grundschüler als noch angemessen angesehen. In atypischen Wohnsituationen könne auch ein längerer Schulweg noch angemessen sein.⁷²

4.2.1.4 Finanzierbarkeit

Sowohl für die Länder, die die Hauptlast der Schulfinanzierung tragen, als auch für die Kommunen ist das prinzipielle Argument des Finanzierungsvorbehaltes zur Schulnetzpla-

⁷⁰ vgl. z.B. Demografie-Kommission Brandenburg, 2013, S. 46-49. Hier werden als „Prüfkriterien“ aufgeführt: Pädagogische Qualität, Deckung des Personalbedarfs, Auswirkungen auf Schulwegzeiten für Schülerinnen und Schüler, Schule als Teil des Sozialgefüges der Gemeinde, Auswirkungen auf die Zahl und Größe der Schulstandorte, Finanzielle Auswirkungen, Umsetzung der Inklusion, Nachhaltigkeit der Lösungsvorschläge bei Verwaltungs- und Strukturreformen.

⁷¹ BBSR, 2012.

⁷² siehe die Beschlüsse des Sächsischen Obergerichts (2005) und (2009), die sich u.a. auf Formulierungen des Sächsischen Landesentwicklungsplanes 2003 beziehen.

nung bedeutsam. Von Seiten der Länder wird als Argument auf die „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 GG hingewiesen, die nach einer Übergangszeit spätestens zum Haushaltsjahr 2020 für die Länder einen ausgeglichenen Haushalt vorschreibt und Kreditaufnahmen grundsätzlich verbietet.

Aus dem Ziel der Finanzierbarkeit folgt die Strategie der Zentralisierung von Schulstandorten und der Einrichtung tendenziell größerer Schulen. Diese erzeugen pro Schüler geringere Kosten als kleinere Schulen. Das gilt grundsätzlich sowohl für die Länder als auch für die Kommunen.⁷³ Es wird jedoch von Vertretern der Kommunen darauf hingewiesen, dass im Falle von Schulschließungen verbleibende leere Schulgebäude weiterhin Kosten verursachen (Sicherung, ggf. Abschreibung, ...), da eine Nachnutzung in der Regel aufgrund mangelnder Nachfrage nicht erfolgt. Ob für die Kommune dann in der Gesamtrechnung (Kostenreduktion für das Schulgebäude vs. Höhere Schülerförderungskosten) insgesamt eine Kostenreduktion durch Zentralisierung erfolgt, ist im Einzelfall zu ermitteln.⁷⁴

Die mangelnde Nachfrage, die zum Beispiel die Nachnutzung einiger freigezogenen Schulimmobilien für die Kommunen erschwert, könnte Anlass für die Länder sein, eine Nachnutzung durch spezielle Förderung zu unterstützen. Dadurch könnten für einige betroffene Kommunen die Kosten der Schließung einer Schule möglicherweise reduziert werden.^{75 76}

4.2.1.5 Organisierbarkeit – Ausfallsicherheit und Lehrerakquise

Neben der Finanzierbarkeit qualitativ hochwertiger und erreichbarer Bildungsangebote ist für Länder und Kommunen die Organisierbarkeit der Schulen eine zentrale Notwendigkeit, welche Auswirkungen z.B. auf die Größe geplanter Einheiten hat.

In kleineren Schulen mit weniger Lehrern ist der Ausfall einer Lehrperson z.B. durch Krankheit offensichtlich schwieriger zu kompensieren als in größeren Schulen, in denen die Wahrscheinlichkeit der kurzfristigen Verfügbarkeit von Lehrpersonen mit freien Kapazitäten höher ist. Diese Überlegung gilt analog für nicht-lehrendes Personal. Grundsätzlich könnte eine Absicherung gegen Unterrichtsausfall über einen Pool besonderer Lehrkräfte abgesichert werden.⁷⁷

Darüber hinaus wird von einigen Vertretern darauf hingewiesen, dass in kleinen Systemen eine geringere Innovationskraft der Kollegien durch einen reduziert möglichen Erfahrungsaustausch erwartet wird. Andere Vertreter weisen darauf hin, dass ein Austausch solcher Lehrkräfte über Online-Angebote gut funktionieren kann.

Die Besetzung von Lehrerstellen in ländlichen und schrumpfenden Regionen gestaltet sich nach Angaben einiger Ländervertreter bereits jetzt schwierig. Die Akquisition geeigneter Lehrkräfte sei aufgrund fehlender Anreiz-

⁷³ siehe Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2013: „Für eine Grundschule mit einer oder weniger als einer Klasse pro Jahrgang liegt er [der Zuschuss pro Schüler und Jahr, M.L.] mit 618 € bzw. rd. 71 % über dem für eine mehrzügige Grundschule.“ (S. 51); siehe Schmidt, Claudia, 2007, hier S. 126.

⁷⁴ Kuhn / Klingholz, 2013, zitieren Gutsche u.a., 2008: „Die durch Schulschließungen eingesparten Kosten werden zudem bei sehr dünner Besiedelung oft durch die steigenden Schülerbeförderungskosten aufgezehrt. So hat eine Berechnung für die Region Mecklenburgische Seenplatte unter Berücksichtigung der Transportkosten ergeben, dass der Erhalt eines Netzes an Schulen trotz Unterschreiten der Mindestschülerzahlen billiger wäre als das Schließen der betroffenen Einrichtungen.“, S. 59. Eine Untersuchung in der Modellregion Dithmarschen/Steinfurt zeigte eine Kostenreduktion für den Fall der Schließung aller Einrichtungen unter 80 Schülern. Bemerkenswert ist dabei, dass Schließungs-Szenarios zu einem weitgehenden Erhalt sich im Wesentlichen auf die Kosten der Schulträger beläuft und weniger in denen des Landes. siehe. Gutsche u.a., 2007, insbesondere S. 28f.

⁷⁵ So berichten Goltz und Trellert von einem aus LEADER+ geförderten Beispiel eines Umbaus einer nicht mehr benötigten Kindertagesstätte zu einer Senioren-WG, von der aus nun ein Pflegedienst 60 Senioren in der Amtsgemeinde pflegerisch versorgt und 45 Senioren ein Mittagessen anbieten kann. (siehe Goltz/Trellert, 2009, S. 71).

⁷⁶ Weitere Beispiele der Umnutzung von Schulen und Kindergärten lassen sich durch eine einfache Internet-Recherche problemlos ermitteln. Untersuchungen zum altersgerechten Umbau von Gebäuden der sozialen Infrastruktur hat auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in einem Modellvorhaben untersucht und dokumentiert. vgl. BBSR (o.J.).

⁷⁷ In Schleswig-Holstein existiert beispielsweise ein solcher Pool. Sehr kurzfristig werden die Ausfallzeiten einer Lehrperson zu mindestens 50 % abgedeckt, während darüber hinaus längerfristige Erkrankungen ab der 3. Woche generell hälftig ersetzt werden.

möglichkeiten kaum umzusetzen. In anderen Ländern wird dies nicht beobachtet. Es ist zu unterscheiden zwischen Ländern, die Lehrer als Beamte beschäftigen und denen, die Lehrer als Angestellte beschäftigen. Die Versetzung von Beamten in weniger nachgefragte Regionen scheint unkomplizierter zu sein als der Einsatz von Angestellten in solchen Regionen. Die Verbeamtung wird anscheinend von den Lehrkräften als hinreichender Anreiz wahrgenommen, um schlechter bewertete Standorte zu akzeptieren.

Eine Besonderheit stellt die Problematik der Gewinnung von Schulleitungspersonal für Schulen dar, die als Filialschulsysteme (s. Kapitel 4.2.2) geführt werden. Hier wird von den potentiellen Schulleitern der Mehraufwand offensichtlich höher eingeschätzt als die angebotene Vergütung und Entlastung von Stundenkontingenten.⁷⁸

4.2.2 Strategien

Im Folgenden werden sowohl Handlungsansätze, die in den MORO-Regionen bereits angewandt werden, vorgestellt, als auch Ansätze, deren Anwendung bisher von einzelnen Autoren nur formuliert wird. Die unterschiedlichen Strategien werden zum einen in Bezug auf ihre Voraussetzungen und Auswirkungen auf die in Kapitel 4.1.4 eingeführten unterschiedlichen Akteure diskutiert als auch in Bezug auf die Frage, welche (gesetzlichen oder organisatorischen) Rahmenbedingungen durch Länder und Bund gegebenenfalls modifiziert werden sollten, um die Umsetzung vor Ort zu erleichtern. Die Bewertung aus Sicht der Akteure folgt immer im Vergleich zu einem Szenario ohne Umsetzung der jeweils diskutierten Maßnahme.

Die folgende Auflistung stammt sowohl aus der Auswertung vorhandener Fachliteratur⁷⁹ als auch aus der Diskussion im Facharbeitskreis. Es werden Handlungsansätze aufgeführt, die sich zum Teil widersprechen. Das bedeutet, dass es sich nicht um einen modularen Baukasten von einander unabhängiger Werkzeuge handelt, sondern um Einzelaspekte, die unterschiedliche Voraussetzungen und Auswirkungen haben. Außerdem haben die einzelnen Maßnahmen sehr unterschiedliche Reichweiten. Einige erzielen bei alleiniger Anwendung bereits einen erheblichen

Effekt, andere sind nur als Ergänzung geeignet. Dies wird bei Diskussion der einzelnen Ansätze dargestellt.

Die genannten Strategien sind weder als abschließende Aufzählung zu verstehen, noch wird davon ausgegangen, dass alle Ansätze in allen Regionen sinnvoll umzusetzen sind. Es hat kein systematischer Abgleich mit den in allen MORO-Regionen bereits umgesetzten Ansätzen stattgefunden. Selbstverständlich ist davon auszugehen, dass bei jeder dargestellten Maßnahme eine Anpassung an die jeweils besondere Situation vor Ort erforderlich ist. Die bereits erwähnt föderale Organisation von Schule und Bildung unter Einbeziehung zahlreicher Akteure hat zur Folge, dass die Ansätze im jeweiligen Einzelfall unterschiedlich bewertet werden.

Folgende Elemente werden diskutiert:

- Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes,
- Erreichbarkeit verbessern / Schülerbeförderung,
- Kleine dezentrale Schulen,
- Schulk Kooperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde),
- Jahrgangsübergreifender Unterricht,
- Reduzierung der Gliederigkeit,
- Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstlernen,
- Übergreifende Kooperationen (zwischen Schulformen und mit externen Partnern),
- Stärkere kommunale Verantwortung / Kommunale Bildungsplanung,
- Zivilgesellschaftliches Engagement,
- Ergänzung durch private Schulträger.

Generell lässt sich bei den Verantwortlichen der Schul(standort)planung der Wunsch feststellen, Schülerströme möglichst langfristig gut planen oder gar steuern zu können. Dieser Wunsch ist leicht nachvollziehbar, da zum einen z.B. von Elternvertretern die Klage um sich häufig verändernde Rahmenbedingungen im Bildungswesen formuliert wird und zum anderen Investitionen beispielsweise

⁷⁸ Siehe zur allgemeinen Schwierigkeit der Gewinnung von Schulleitungen beispielsweise den Artikel aus der Süddeutschen Zeitung von Osel / Dörries (2014) oder der Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung von Schmoll (2014).

⁷⁹ vgl. z. B. Frank, 2011; Steinführer u.a., 2012; Kramer/Nutz, 2006; Kuhn/Klingholz, 2013; Gutsche u.a., 2008.

in Schulgebäude lange Abschreibefristen mit sich bringen. Die Planung der Nachfrage nach spezifischen Bildungsangeboten wird aber voraussichtlich in einer sich weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft eher schwieriger als leichter werden. Die Versuche, über das Festlegen z.B. von Schulbezirken, Schulkapazitäten und Schulstandorten die Nachfrageentscheidungen der Schüler (und Eltern) zu steuern, stehen immer im Spannungsfeld zur freien Entscheidung der Schüler (und Eltern). Neben der (eher technischen) Organisation der Schule wird es daher einer Vermittlung von Vertrauen in die Fähigkeit des öffentlichen Schulsystems bedürfen, um in einer sich schnell verändernden Welt gute Bildung als Voraussetzung für individuelle Entwicklung anbieten zu können. Der Wunsch nach Planbarkeit wird – so verständlich er ist – durch den Ausbau flexibler Lösungsangebote ergänzt werden müssen.

4.2.2.1 Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes

Die Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes ist eine gängige Maßnahme, die in Ostdeutschland bereits in allen Ländern umgesetzt worden ist. In allen Ländern ist zu erwarten, dass durch weiter zurückgehende Schülerzahlen das Thema Schulschließungen die politische Diskussion erreichen wird, auch wenn in einigen Ländern Schulschließungen derzeit politisch ausgeschlossen werden. Dies trifft nicht auf alle Regionen in den Ländern zu und in einigen Regionen wird es auch eine zwischenzeitliche „Erholung“ der Schülerzahlen geben. Es ist jedoch nach heutigem Stand davon auszugehen, dass mittelfristig die Schülerzahlen in allen Ländern zurückgehen werden, sollten sich die demographischen Faktoren (Geburtenrate, Wanderungen) nicht grundlegend ändern.

Die Zuständigkeit für die Schulnetzplanung in den Ländern sowie ihre tatsächliche Durchführung ist unterschiedlich geregelt. Durch die Zuständigkeit der Länder für die inneren Schulangelegenheiten ist davon auszugehen, dass unabhängig von konkreten Zuständigkeiten und Abläufen die Länder ihre Interessen im Prozess der Schulnetzplanung eher durchsetzen können als Regionen oder Kommunen. Die Legitimation der Schließung wird durch Formulie-

rungen von Mindestklassen- oder Mindestschulgrößen in Gesetzen oder Verordnungen vorgenommen.

Es wird davon ausgegangen, dass eine Reduzierung der Standorte und Zentralisierung unter Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Rasters durchgeführt wird, um die Erreichbarkeit der neuen Standorte und die grundsätzliche Möglichkeit der Verknüpfung von Wegen zu erleichtern.⁸⁰

Die in vielen Schulgesetzen erwähnte Zielstellung einer Abstimmung von Schulnetzplanung und Raumordnung scheint nicht in allen Ländern und Regionen optimal institutionalisiert zu sein. Auch aus dem Facharbeitskreis Mobilität / Verkehr wird die Anregung gegeben, bei Veränderung des Schulnetzes eine intensive Abstimmung mit den für die Organisation des Schülerverkehrs Zuständigen vorzunehmen.

Folgende Gründe werden für die Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes genannt:

- Reduzierung der Kosten durch größere Standorte sowohl für Länder als auch für Kommunen
- Erhöhung bzw. Sicherung der Unterrichtsqualität durch Ermöglichung eines breiteren Angebotes
- Die Reaktionsmöglichkeit im Falle von Krankheit etc. ist bei größeren Schulen tendenziell leichter als bei kleineren Schulen
- Die Akquise von Lehrpersonal wird für größere Schulen, die in zentraleren Orten liegen, als leichter beschrieben

Als Nachteile werden insbesondere genannt:

- Verschlechterung der Situation für die „Schließungs“-Gemeinde als Standort: Hier ist umstritten, inwieweit eine „objektive“ Verschlechterung der Situation der „Schließungs“-Gemeinde eintritt. Zahlreiche Autoren formulieren diese Folge, jedoch ohne konkrete Belege anzuführen.⁸¹ Unumstritten ist, dass bei den betroffenen Gemeinden eine große Sorge über negative Folgen, insbesondere für den Zuzug

⁸⁰ siehe Spangenberg, 2007, S. 11.

⁸¹ Frank, 2011, S. 164; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007, S. 9; Kuhn und Klingholz, 2013, S. 57.

von Familien mit schulpflichtigen Kindern, existiert. Ebenfalls unumstritten ist, dass sich die betroffenen Gemeinden um einen Verlust eines sozialen und kulturellen Begegnungsortes und eine Erschwerung des Vereinslebens sorgen. Dieser Punkt wird daher sowohl bei „Nachteilen“ als auch bei „offenen Fragen“ aufgeführt.

- Längere Schulwege für die Schüler.
Diese werden in Verbindung gebracht mit:
 - Verlust an Lebensqualität der Schüler⁸²
 - Reduzierung der freien Zeit in der „Schließungs“-Gemeinde und Reduzierung der sozialen Beziehungen der Schüler vor Ort in der „Schließungs“-Gemeinde, was das Vereinsleben tendenziell erschwert.

Als offene Fragen stellen sich derzeit folgende Aspekte:

- Verschlechterung der Situation für die „Schließungs“-Gemeinde als Standort (s. Diskussion bei „Nachteilen“)
- Stärkere Belastung der Schüler und daraus resultierende schlechtere Schulleistungen: Unklar sind die tatsächlichen Belastungen der Schüler durch längere Fahrzeiten und mögliche Auswirkungen u.a. auf die schulische Leistungsfähigkeit. Eine aktuelle explorative Studie von Rummer und Herzmann deutet darauf hin, dass passiv verbrachte Fahrzeit die Leistungsfähigkeit in der Schule reduziert.⁸³ Bereits in den 60er Jahren sei auf negative Auswirkungen des Fahrschülerwesens auf Gesundheit, Konzentrationsfähigkeit und Entwurzelung hingewiesen worden, so Kramer und Nutz.⁸⁴
- Erhöhte Kosten der Schülerbeförderung: Durch die Schließung von Schulstandorten und die Zentralisierung des Schulnetzes erhöhen sich tendenziell die Kosten für den Transport der Schüler. Ob eine solche Erhöhung eintritt und inwieweit sie Einsparungen, die durch die Zentralisierung entstehen, aufzehrt, ist

einerseits vom Einzelfall abhängig und nach unserer Kenntnis noch nicht an vielen Orten detailliert untersucht worden. Da das Argument der Kosteneinsparung für die Zentralisierung des Standortnetzes eine entscheidende Rolle spielt, sollten in den betroffenen Regionen die Auswirkungen auf die Kosten des Schülerverkehrs zumindest abgeschätzt werden. Die Regelungen zur Finanzierung des Schülerverkehrs sind in den Ländern unterschiedlich. In der Regel wird der Schülerverkehr von den Kreisen und kreisfreien Städten organisiert und finanziert.⁸⁵ Die Erhebung von Beteiligungen der Eltern an den Kosten ist uneinheitlich und wird in der Regel durch Satzungen der Kreise und kreisfreien Städte festgelegt. Mögliche höhere Kosten entstehen also in der Regel zu Lasten der Kreise und kreisfreien Städte. Eine Studie aus dem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ im Jahr 2007 in der Region Mecklenburgische Seenplatte ergab – kurz zusammenfasst – „dass der Erhalt eines Netzes an Schulen trotz Unterschreiten der Mindestschülerzahlen billiger wäre als das Schließen der betroffenen Einrichtungen.“⁸⁶ Im Rahmen des laufenden MORO „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ könnten aus den zahlreichen kleinräumigen Bevölkerungsprognosen und erarbeiteten Erreichbarkeitsmodellen möglicherweise Schlussfolgerungen zu mehreren Regionen und Entwicklungsszenarien vorliegen.

- Erhöhte Soziale Selektion durch längere Schulwege: Einige empirische Befunde deuten darauf hin, dass weitere Wege zu Schulen sozial selektiv wirken. Der Grund dafür könnte sein, dass bildungsbewusste Familien auch ungünstige Schulwege in Kauf nehmen, um die gewünschte Schule für ihr Kind zu erreichen, während die Bildungsbereitschaft unterer sozialer Gruppen ohne ein gut erreichbares Angebot deutlich

⁸² Kramer und Nutz formulierten 2006: „Meist werden Schulen geschlossen und die Kinder in die weiter entfernten Schulen transportiert. Es werden somit die mangelnden finanziellen Ressourcen der Träger durch die Zeit und die Lebensqualität der Kinder kompensiert.“ (Kramer / Nutz, 2006, S. 201) Das Berlin-Institut berichtet in einem Gutachten 2007 davon, dass in Brandenburg der längste Heimweg nach Schulschluss zwei Stunden und vierzig Minuten dauern würde. (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007, S. 9).

⁸³ siehe. Rummer / Herzmann, 2014.

⁸⁴ siehe Kramer / Nutz, 2006, S. 201.

⁸⁵ Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten für die Schülerbeförderung in der Regel Zuschüsse von den jeweiligen Ländern, siehe dazu Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2013.

⁸⁶ Siehe Kuhn / Klingholz, 2013, S. 59. Die Autoren beziehen sich in ihrem Text auf den Artikel Gutsche u.a., 2008.

zurückgeht.⁸⁷ Folgt man dieser Argumentation, verschlechtern Schulschließungen und längere Schulwege also insbesondere die Bildungschancen von Kindern aus unteren sozialen Gruppen. Von Mitgliedern der Arbeitsgruppe wird auch der gegenteilige Effekt beschrieben. So ist z.B. die Gymnasialquote in Sachsen und Brandenburg trotz einer hohen Zahl an Schulschließungen gestiegen. Dies kann daran liegen, dass alle Eltern – unabhängig von Bildungsstand und Einkommen – eine Auswahl zwischen Schulen im nächstgelegenen zentralen Ort treffen müssen, wenn keine weiterführende Schule mehr vor Ort vorhanden ist. Dann sind zumindest mehrere Schulformen gleich weit entfernt und die Dauer des Schulweges verliert den Einfluss auf die erste Schulwahl der weiterführenden Schule. Nach dem ersten weiterführenden Abschluss wird die Entscheidung über eine Fortsetzung der Schullaufbahn auch von den entstehenden Kosten des Schulbesuchs abhängen.⁸⁸ Diese sind bei weiter entfernten Schulstandorten in der Regel höher als bei nahegelegenen, auch wenn je nach Ausprägung des Verkehrssystems hier Ausnahmen möglich sind. Ein Zuschuss zu den Fahrtkosten zum Schulort wird in der Regel nach Beendigung der Schulpflicht nicht mehr gegeben.⁸⁹

Um eine gesicherte Einschätzung zu dieser Frage vornehmen zu können, müsste eine mögliche soziale Selektion durch Zentralisierung von Schulstandorten systematisch untersucht werden. Dies könnte einen Handlungsbedarf für den Bund darstellen.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Überprüfung und ggf. Optimierung der institutionalisierten Abstimmung zwischen Schulnetzplanung, Verkehrsplanung (Schülerverkehr) und Raumordnung.
- Studie zu möglicher sozialer Selektion durch Zentralisierung von Schulstandorten.

4.2.2.2 Erreichbarkeit verbessern / Schülerbeförderung

Grundsätzlich könnte eine gute Erreichbarkeit das eine oder andere Argument, das gegen die Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und die Zentralisierung des Angebotsnetzes genannt wird, entkräften. In ländlichen und schrumpfenden Regionen ist jedoch ein leistungsfähiger ÖPNV, der aus unterschiedlichen Wohnorten eine häufige und schnelle Anreise in die zugehörigen Zentren und wieder zurück ermöglicht, eher die Ausnahme.

Der ÖPNV steht vor ähnlichen demographisch verursachten Herausforderungen, wie die Schule. Auch hier sollen die pro Einwohner oder Nutzer entstehenden Kosten einer öffentlichen Infrastruktur reduziert werden, die durch eine geringere Auslastung des Systems ansteigen. In einigen Regionen gibt es außerhalb des Schülerverkehrs keinen ÖPNV mehr.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung von Standorten ist eine Optimierung der Linienführung immer wieder erforderlich. Diese ist nicht trivial, sondern erfordert aufwändige Modellrechnungen. Kommunen mit angespannten Haushalten sind hier regelmäßig überfordert.

Gründe für eine Attraktivierung des ÖPNV:

- Eine häufige und schnelle Anbindung der Fläche an die Zentren reduziert den Lastenachteil der Fläche erheblich.

Nachteile:

- Die für die Finanzierung des nicht-schienegebundenen ÖPNV überwiegend zuständigen Kommunen verfügen häufig nicht über die Mittel, eine Taktverdichtung und direktere und damit schnellere Verbindungen zu finanzieren.

⁸⁷ vgl. Clausen, 2006, S. 223; Kramer / Nutz, 2006, S. 200; Sixt, 2007, S. 3; Weishaupt, 2010, S. 223.

⁸⁸ siehe Dietze, 2011, S. 113.

⁸⁹ Je nach Lebenssituation der Schülerin oder des Schülers (Einkommenssituation der Eltern, Wohnort im Elternhaus, besuchte Schulform) werden Kosten für die Fahrt zur Ausbildungsstätte pauschaliert im Schüler-BAföG berücksichtigt. vgl. BMBF, 2013.

Handlungsbedarf für Bund / Länder

- Umsetzung einer integrierten Schulnetz- und ÖPNV-Planung unterstützen / garantieren.
- Ko-Finanzierung für Schülerverkehre bereitstellen, die eine bedarfsgerechte Organisation ermöglichen.
- Die Einführung von Netzkarten für Schüler würde eine möglicherweise vorhandene soziale Selektivität längerer Schulwege ökonomisch für die Schulbesuche abfedern, für die kein Zuschuss der Kommune zu den Schülerbeförderungskosten erfolgt.
- Prüfung einer Förderung der aufwändigen regelmäßigen Optimierung der Linienführungen.

4.2.2.3 Kleine dezentrale Schulen

Das Modell der kleinen, dezentralen Schule ist idealtypisch das Gegenmodell zur Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes. In der Realität werden beide Modelle jedoch gemeinsam praktiziert, in dem Mindestklassen- und Mindestschulgrößen definiert werden, innerhalb derer man berechtigterweise von kleinen Schulen sprechen kann. Erst bei Unterschreitung dieser Grenzen greift das Modell Schulschließung und Zentralisierung des Angebotes.⁹⁰ Die kleine Schule wird in der Regel mit jahrgangsübergreifendem Unterricht kombiniert, häufig auch mit der Kooperation unterschiedlicher Schulen.

Mindestgrößen von Klassen und Schulen können nicht nur als ökonomisches Argument verstanden werden. Die Mindestgröße einer Klasse wird z.B. von Avenarius auch als ein wichtiges Element des sozialen Lernens betrachtet. Sie erleichtere die Aufgabe der Schule, Schüler zu selbstverantwortlichen Mitgliedern der Gesellschaft heranzubilden.⁹¹

Argumente für kleine Schulen:

- Die Schüler haben einen verhältnismäßig kurzen Schulweg, was insbesondere für Grundschüler gefordert wird (Stichwort: „Kurze Beine, kurze Wege“).
- Durch die geringere Zeit auf dem Schulweg verbleibt den Kindern mehr Zeit in der Gemeinde, die für Vereinstätigkeit oder auch für soziale Erfahrungen in nicht organisierter Freizeit mit Peers aus der Nachbarschaft genutzt werden kann.
- Die Schulen bilden in den Gemeinden „soziale Orte“, die über die schulgebundenen Kontakte hinaus für zivilgesellschaftliche Aktivitäten unterstützend wirken können.⁹²

Nachteile:

- Höhere Kosten pro Schüler, sowohl für das Land als auch für den Schulträger.⁹³ Es müssen die im Falle kleiner, dezentraler Schulen möglicherweise geringeren Kosten für Schülerbeförderung geprüft und gegengerechnet werden.
- Höheres Ausfallrisiko durch Erkrankung von Lehrkräften.
- Geringeres Lehrangebot durch kleine Kollegien.
- Gegebenenfalls geringere Innovationskraft kleiner Kollegien durch reduzierte Austauschmöglichkeiten.
- Schwierigere Lehreraquise durch kleine Kollegien und dezentrale Standorte.

Offene Fragen:

- Inwieweit das geringere Lehrangebot zu einer geringeren Qualität der vermittelten Bildung bei den Schülern führt, ist unklar. Die Qualität der Bildung als Ziel der Beschulung findet sich (implizit) in allen Schulgesetzen. Unklar ist auch, ob die Qualität der Bildung in kleinen oder großen Systemen höher ist. Im AK unumstritten ist die Notwendigkeit einer

⁹⁰ siehe beispielsweise das Modell „Kleine Grundschule“ aus Brandenburg. Demografie-Kommission Brandenburg, 2013, S. 37. Die Demografie-Kommission diskutiert detailliert verschiedene Varianten mit unterschiedlichen Mindestgrößen und verschiedenen Optionen zur Kooperation von Standorten.

⁹¹ siehe Avenarius, 2011, S. 24.

⁹² Diesen Hinweis gibt auch der Beirat für Raumordnung, 2009, S. 12.

⁹³ siehe: Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2013, S. 51.

Mindestgröße ab Beginn des Fachunterrichts, um ein breiteres Lehrangebot vermitteln zu können.⁹⁴

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Da die Qualitätsfrage neben dem Kostenargument häufig genannt wird, ist hier eine Klärung des Stands der Forschung für eine gute Entscheidungsgrundlage unabdingbar. Hier scheint neuere Forschung erforderlich. Ältere Forschungen legen die Leistungsfähigkeit auch kleiner Systeme nahe.

4.2.2.4 Schulkooperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde)

Die Kooperation von Schulen wird als eine Strategie im Mix von Maßnahmen an vielen Stellen bereits angewandt.⁹⁵ In den Bundesländern gibt es hierzu unterschiedliche Regelungen und Erfahrungen. Für eine Kooperation über Schulträger und kommunale oder Landesgrenzen hinweg bedarf es in einigen Regionen noch rechtliche Öffnungsmöglichkeiten.⁹⁶ Die Kooperation über Landesgrenzen ist eine Ausnahme, die insbesondere Kommunen in Grenzlage betrifft.

In schrumpfenden Gemeinden kann der Druck auf einzelne Standorte dazu führen, dass eher Konkurrenz denn Kooperation angestrebt wird.⁹⁷ Hier bedarf es einer Regelung einer überörtlichen Ebene, die Kooperation ermöglicht und ggf. belohnt.

Argumente für Schulkooperationen:

- Die Kosten pro Schüler werden durch Kooperation reduziert. Schulleitungsaufgaben werden konzentriert. Auch die Arbeit des nicht-lehrenden Personals kann effektiver gesteuert werden.

- Die ökonomische Tragfähigkeit der Standorte wird grundsätzlich verbessert.
- Die grundsätzliche Möglichkeit Ausfälle (z.B. durch Krankheit) zu kompensieren wird erleichtert.
- Tendenziell kann eine Kooperation, die zu einem größeren Kollegium mit mehr Möglichkeiten des Austauschs führt, auch die Gewinnung von Lehrkräften erleichtern.

Nachteile:

- Der erhöhte Aufwand für Schulleitungsaufgaben wird anscheinend nicht angemessen durch Ausgleichsstunden und / oder Vergütung ausgeglichen, so dass sich für die Schulleitung in Kooperationen nur schwer geeignete Bewerber finden lassen.
- Die durch die Kooperation entstehenden Mobilitätszeiten gehen zu Lasten der Präsenzzeiten von Lehrkräften und Schulleitungen.
- Zusätzliche Kosten durch Mobilitätszeiten (Dienstreisen).

Offene Fragen:

- Verhältnis der Mehrkosten zu Einsparungen?

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Es bedarf für die Kooperation von Schulen über Schulträger und kommunale oder Landesgrenzen hinweg rechtliche Regelungen, die eine solche Kooperation ermöglichen.
- Darüber hinaus bedarf es bei gewünschter Kooperation in schrumpfenden Regionen einer überörtlichen Koordination, die Kooperation belohnt, um Konkurrenz um noch verbleibende Schüler zu verringern.

⁹⁴ Kramer und Nutz verweisen auf Erfahrungen aus den Niederlanden, Frankreich, Skandinavien und den Alpenländern, in denen eine „pädagogisch modernisierte und aufgewertete Kleinschule immer noch bzw. wieder Konjunktur“ habe. Eine französische Untersuchung aus dem Jahr 1998 käme zu dem Ergebnis, dass Kinder aus einklassigen Schulen in den weiterführenden Schulen bessere Resultate erzielen als Kinder aus anderen Schulen. Kramer / Nutz, 2006, S. 202.

⁹⁵ In der Sekundarstufe I wird von verbreiteter Kooperation berichtet, zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind Kooperationen ebenfalls zu beobachten. Zwischen Einrichtungen der Sekundarstufe II seien sie eher selten festzustellen – berichten die Mitglieder des Arbeitskreises.

⁹⁶ Die Länder haben in Gesetzen zur „kommunalen Gemeinschaftsarbeit“ oder „kommunalen Zusammenarbeit“ grundsätzliche Regelungen zur Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden getroffen.

⁹⁷ Vgl. Kuhn / Klingholz, 2013, S. 57

- Durchführung und Unterstützung von Modellversuchen zur Kooperation von Schulen.

4.2.2.5 Jahrgangsübergreifender Unterricht

Schon seit mehr als 15 Jahren ermöglicht der Einsatz von jahrgangsübergreifendem Unterricht die Aufrechterhaltung kleinerer Systeme.⁹⁸ In der Diskussion des Arbeitskreises wird die Nutzung dieses Instrumentes als selbstverständlich angesehen. In der Fachdiskussion scheint es keine Vorbehalte gegenüber dem jahrgangsübergreifenden Lernen (mehr) zu geben.⁹⁹

Argumente für jahrgangsübergreifendes Lernen:

- Ermöglicht Schulen an Standorten, die sonst geschlossen werden müssten.
- Gleichbleibender bis höherer Bildungseffekt.
- Verbesserung des sozialen Lernens.

Nachteile:

- Höherer Koordinations- und Personalaufwand, denn jahrgangsübergreifender Unterricht ist mehr als die Zusammenlegung von Klassen. Es sind ein entsprechendes Konzept, Co-LehrerInnen und evtl. SozialpädagogInnen notwendig, damit positive Effekte erzielt werden können.
- Nicht jeder Lehrer ist für jahrgangsübergreifendes Lernen geeignet oder möchte so unterrichten. Daher ist evtl. ein höherer Aufwand der Auswahl geeigneter Lehrkräfte erforderlich.¹⁰⁰
- Für die Teilung von Gruppen und individuelle Förderung ist ein erhöhter Ressourceneinsatz erforderlich.¹⁰¹

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Flexible Handhabung von Mindestgrößen
- Entwicklung flexibler Organisationsmodelle für gemeinsamen Unterricht
- Anpassung / Ergänzung von Lehreraus- und -fortbildung

4.2.2.6 Reduzierung der Gliedrigkeit

Die Reduzierung der Gliedrigkeit des Schulsystems führt – wie die Reduzierung dezentraler Standorte – zu einer höheren Auslastung der verbleibenden Einheiten. In den vergangenen Jahren ist insbesondere die Hauptschule als Schulform in einigen Ländern in andere Schulformen aufgegangen. Der Hauptgrund für diese Zusammenführungen war die zu geringe Zahl an Anmeldungen von Schülern für diese Schulform.

Die inhaltliche schulpolitische Debatte um die Sinnhaftigkeit von gegliederten Schulsystemen in unterschiedlicher Ausprägung soll hier nicht geführt werden. Dies würde die Ressourcen des Arbeitskreises sprengen. Es wird nur darauf hingewiesen, dass aus Gründen der Auslastung eine Reduzierung der Gliedrigkeit einen ähnlichen Effekt hat wie die Reduzierung von Schulstandorten.¹⁰²

Bei der Diskussion über die Gliedrigkeit des Schulsystems ist zu beachten, dass seit längerem eine Entkopplung von Schulart und Bildungsgang stattgefunden hat. Über zahlreiche unterschiedliche Eingangsschularten sind nahezu alle Abschlüsse erreichbar. Dies geschieht durch unterschiedliche Angebote in den einzelnen Schularten, sowie durch die Möglichkeit der Nutzung ergänzender Bildungsgänge nach einem erfolgreichen ersten Abschluss.

⁹⁸ Fickermann u.a., 1998, kommen nach Auswertung von Überblicksberichten aus zehn europäischen Ländern (England und Wales, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien (Trentino), Niederlande, Norwegen, Österreich (Vorarlberg), Schweiz und Ungarn) zu dem Schluss: „Kleine Grundschulen – als selbständige Schule oder als Teil eines Schulverbundes – stellen unter pädagogischen, schulplanerischen und ökonomischen Gesichtspunkten zweckmäßige Lösungen dar.“, S. 29.

⁹⁹ vgl. z.B. Rothmund, 2012, zu einem Beispiel aus Nürnberg; Gather / Kaps, 2010, S. 151f. zu skandinavischen Beispielen und Vorträge von Carle/Lassek, 2013 und Carle/Metzen, 2013, in denen die internationale Verbreitung, Geschichte und Bedeutung des jahrgangsübergreifenden Lernens angedeutet wird.

¹⁰⁰ Fickermann u.a., 1998, nennen folgende Kriterien für die Personalauswahl: „mehrjährige Erfahrungen in der Grundschule (keine Junglehrer), freiwilliger Entschluß zur Tätigkeit an einer kleinen Grundschule, Bereitschaft zu außerunterrichtlichem Engagement.“, S. 30.

¹⁰¹ Unterschiedliche Regelungen in den Ländern.

¹⁰² vgl. zu den Effekten von Regional- oder Gemeinschaftsschulen sowie Ganztagsmodellen auf Erreichbarkeitsrechnungen Gather / Kaps, 2010, S. 151.

Argumente für eine Reduzierung der Mehrgliedrigkeit:

- Erhöhung der Auslastung der verbleibenden Systeme.

Nachteile:

- Für die Länder, für die die Gliedrigkeit des Schulsystems eine hohe Bedeutung hat, entfielen dieser Vorteil.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Prüfen, inwieweit ein Effekt der Reduzierung der Gliedrigkeit auf die Auslastung der verbleibenden Systeme besteht.
- Entwicklung von integrierten Unterrichtsmodellen für die Sekundarstufen I und II in den Ländern, die dies für sinnvoll erachten.

4.2.2.7 Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen

Die hier diskutierten drei Elemente Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstlernen könnten besonders in der Kombination miteinander und mit anderen Elementen den Erhalt einzelner Schulstandorte ermöglichen. Alternativ ließen sie sich als eine Lösung für diejenigen Schülerinnen und Schüler vertiefen, die besonders lange Schulwege zurücklegen müssen. Die aufgeführten Elemente und ihr Zusammenspiel sind in der jetzigen Form noch nicht als umsetzungsreifes Modell anzusehen, sondern bieten eher eine Anregung zur Weiterentwicklung.

Flexibilisierung

Die grundsätzlichen Möglichkeiten, die durch zeitliche und räumliche Flexibilisierung entstehen könnten, scheinen noch nicht in allen Regionen systematisch berücksichtigt zu werden. Schon länger diskutiert und in zahlreichen Fällen umgesetzt ist die zeitliche Staffelung von Anfangszeiten unterschiedlicher Schulen, die die Anfahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln für die Schüler erleichtern kann. Der Bus fährt erst die Schule A an, die um 7.45 Uhr startet, dann

die Schule B, die um 8.00 Uhr startet. Diese Abstimmung von Schul- und Verkehrsorganisation ist grundsätzlich zu empfehlen.

Darüber hinaus lassen sich – insbesondere in Kombination mit Tele-Learning – auch Modelle vorstellen, in denen nicht alle Schüler an allen Tagen oder zu gleichen Zeiten eines Tages zur Schule gehen. Diese Flexibilisierung von Unterricht könnte dezentralen Unterricht ermöglichen, wenn nicht die Schüler, sondern die Lehrer unterwegs wären.¹⁰³

Der Einwand, dass in einigen Ländern schon für stationäre Schulen in schrumpfenden Regionen nur schwer Lehrer gefunden werden (vgl. Kapitel 4.2.2) und dass eine zusätzliche Belastung durch Fahrzeiten die Akquise weiter erschweren würde, ist berechtigt. Hier wäre allerdings über die Frage von Anreizen z.B. finanzieller oder zeitlicher Art eine Attraktivierung denkbar. Darüber, inwieweit die Kosten für die Fahrzeit von Lehrkräften die Kosteneinsparung der Schülerbeförderung übersteigen, kann verallgemeinernd keine Aussage getroffen werden.¹⁰⁴

Argumente für eine Flexibilisierung des Unterrichts:

- Möglichkeit der Realisierung effizienter Nutzung von Räumen und Personal.
- Option zur wohnortnahen Beschulung – dadurch gegebenenfalls Reduzierung von Schülerverkehrskosten.

Nachteile:

- Höherer Anspruch an die Lehrer, der vermutlich nur mit höherer Entlohnung (in Geld oder Zeit) ausgeglichen werden könnte.
- Höherer Aufwand pro Schüler, da Fahrzeiten entstehen (Reduzierte Präsenz durch Fahrzeiten der Lehrkräfte).

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- In den Bundesländern, die Schwierigkeiten bei der Akquise von Lehrpersonal für ländliche, schrump-

¹⁰³ Hierzu sei auch das Beispiel der Schule für Circuskinder NRW erwähnt (Schule für Circuskinder (o.J.)) und die Angebote von BERiD Verein zur Förderung der schulischen Bildung und Erziehung von Kindern der Angehörigen reisender Berufsgruppen in Deutschland e.V. (BERiD (o.J.)).

¹⁰⁴ vgl. zur Idee „mobiler Lehrer“ und „fahrendes Klassenzimmer“ auch Kuhn / Klingholz, 2013, S. 59, u.a. mit Bezug auf Steinführer / Küpper / Tautz, 2012, S. 65.

fende Regionen feststellen, sollte gegebenenfalls über Öffnungsklauseln in den Besoldungsregeln der Lehrer nachgedacht werden, um für unattraktiv wahrgenommene Stellen Anreize zu schaffen. Analog gilt dies auch für Lehrkräfte, die im Rahmen eines Tarifvertrages beschäftigt sind.

- Konzeption und Unterstützung der Erprobung von Modellen.

Tele-Learning

Tele-Learning wird von unterschiedlichen Akteuren als ergänzender Baustein für die Erbringung von Unterricht in Betracht gezogen. Unklar sind noch die Voraussetzungen und Auswirkungen des Einsatzes als Ergänzung oder Ersatz von Unterricht. Offen ist auch die Frage für welche Zielgruppen ein Einsatz geeignet ist. In diesem Kapitel wird Tele-Learning als Unterricht durch Lehrer verstanden, die sich nicht am gleichen Ort wie die jeweiligen Schüler befinden. Inwieweit sich am Ort der Schüler ebenfalls Lehrkräfte aufhalten sollten oder müssen, um eine Beteiligung der Schüler sicherzustellen, ist von verschiedenen Faktoren wie Alter der Schüler, Lernerfahrung der Schüler, technische Ausstattung etc. abhängig. Denkbar ist es, dass Fachunterricht durch Tele-Learning-Elemente erteilt oder ergänzt wird, während Lehrkräfte ohne die jeweilige fachliche Ausbildung oder besonders für die Begleitung von Tele-Learning-Prozessen ausgebildete Fachkräfte die Unterrichtsorganisation vor Ort begleiten.¹⁰⁵

In Deutschland existieren verschiedene Tele-Learning-Angebote auch für die Zielgruppe der Schulkinder. Der Bericht der Demografie-Kommission Brandenburg nennt „ein Fernunterrichtsprojekt in Niedersachsen zwischen den Inseln Schulen und Schulen auf dem Festland“ sowie das „« Globale-Schule-Projekt » an den deutschen Auslandsschulen in Singapur und Chiang Mai (Thailand)“. Die

beauftragte Gutachterin kommt zu dem Schluss, dass „der Einsatz von Distance Learning in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 (...) als problematisch eingeschätzt“ wird. Ein solcher Einsatz sei zudem von vielen Variablen wie geeigneter Gruppengröße, technischer Voraussetzungen, Fächerspezifika, organisatorischem und personalem Aufwand, sowie Kompetenzen abhängig.¹⁰⁶

Darüber hinaus gibt es die Web-Individualschule in Bochum¹⁰⁷, die – hervorgegangen aus der Jugendhilfe – von der Schulpflicht befreite Schüler individuell internetgestützt betreut und bis zu regulären Schulabschlüssen führt. Diese werden dann durch eine staatliche Prüfung erworben. Weitere Angebote für spezielle Zielgruppen stellen die Flex Fernschule des Caritas-Verbandes für die Erzdiözese Freiburg und die Deutsche Fernschule dar, die als Kooperation des privaten Fernschulanbieters ILS und dem Auswärtigen Amt für Deutsche im Ausland angeboten wird.¹⁰⁸ Keines dieser Angebote ist direkt auf die Problemlage von schrumpfenden Regionen zu übertragen, sie machen jedoch deutlich, dass die Nutzung von Tele-Learning-Angeboten zumindest in den weiterführenden Schulen offensichtlich möglich ist. Zusätzlich lassen sich Erwähnungen von geplanten¹⁰⁹ und bereits durchgeführten¹¹⁰ Pilotprojekten finden.

Eine übergreifende Evaluation zur Frage der Voraussetzungen und möglichen Erfolge des Einsatzes von Tele-Learning-Ansätzen in der Primar- und Sekundarstufe ist nicht bekannt.¹¹¹

Argumente für die Nutzung von Tele-Learning:

- Möglichkeit über Distanzen hinweg Unterricht zu organisieren, daher prinzipiell hohe zeitliche und räumliche Flexibilität möglich.
- Vermutete Einsparungen bzw. Angebotsausweitungen.

¹⁰⁵ Gegebenenfalls könnte es sich hierbei auch um Lehrkräfte mit einer besonderen Fortbildung/Ausbildung zur Unterstützung von Tele-Learning-Situationen handeln.

¹⁰⁶ siehe Demografie-Kommission, 2013, S. 44.

¹⁰⁷ vgl. Elm, 2012 und König, 2013.

¹⁰⁸ vgl. Elm, 2012.

¹⁰⁹ vgl. Demografie-Kommission 2013, S. 44 zu einem Projekt im Landkreis Elbe-Elster.

¹¹⁰ vgl. Kramer / Nutz, 2006, S. 204 mit Verweis auf ein Gutachten des ISW Halle Leipzig, in dem auf einen dreijährigen Modellversuch zur Unterstützung von Fachunterricht durch Telekommunikation an Regelschulen und Gymnasien in Sachsen hingewiesen wird.

¹¹¹ So auch die Demografie-Kommission, 2013, S. 44: „Systematische Erkenntnisse über die Praxistauglichkeit liegen noch nicht vor.“

Nachteile / Voraussetzungen:

- Technische und personelle Voraussetzungen müssen gegeben sein (Breitband, Support).
- Hohe Ausfallsicherheit muss gegeben sein.

Offene Fragen:

- Voraussetzungen und Auswirkungen des Einsatzes von Tele-Learning als Ergänzung oder Ersatz von Unterricht differenziert nach Zielgruppen (Primarstufe, Sekundarstufe, spezielle Schülergruppen). Voraussetzungen könnten insbesondere sein:
 - Didaktische und methodische Konzeption,
 - Ausbildung von Lehrpersonal und / oder gegebenenfalls qualifizierten Kräften zur Unterstützung,
 - technische Ausstattung (Breitbandanschluss, geeignete Räumlichkeiten, Hardware, Software, laufende Wartung),
 - aufbereitetes Lernmaterial.
- Inwieweit sind die entstehenden Kosten (Investition und laufende Wartung) verhältnismäßig im Verhältnis zum „Ertrag“ (Kosteneinsparung für das Land, Wegeeinsparung für die Schüler, Präsenz der Schüler in der Gemeinde, Standort in der Gemeinde).
- Kann Tele-Learning Präsenzunterricht ersetzen oder „nur“ ergänzen?

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Klärung der offenen Fragen.
- Ausstattung des ländlichen Raums mit schneller digitaler Infrastruktur.
- Gegebenenfalls Öffnung von rechtlichen Bedingungen zur Betreuung von Schülern während des Fernunterrichts.

Selbstorganisiertes Lernen

Selbstorganisiertes Lernen von Schülerinnen und Schülern findet ständig statt und ist auch Teil des normalen schulischen Lernarrangements. Die grundsätzliche Motivation und Fähigkeit zum selbstorganisierten Lernen kann jedoch im Kontext mit der oben diskutierten Flexibilisierung von

Schule und Tele-Learning-Elementen eventuell stärker genutzt werden.

Die im Abschnitt Tele-Learning dargestellten Schulen, die von der Schulpflicht befreite Schüler auf staatliche Prüfungen mittels Tele-Learning vorbereiten, machen deutlich, dass die Betreuung von Schülern mit modernen Kommunikationsmitteln unterstützt werden kann. Diese besondere Lernsituation erfordert von den betreuten Schülerinnen und Schülern eine andere Art der Konzentration als sie im Klassenverband erforderlich ist. Als ein Element in einem Baukasten mit flexiblen Schulzeiten (z.B. jeder zweite Tag), Ergänzung durch Tele-Learning und selbstorganisierte Lerngruppen, die von speziell aus- oder fortgebildeten „Lernassistenten“ wohnortnah betreut werden, könnte der Aspekt des selbstorganisierten Lernens eine Alternative zu täglichen Busfahrten von mehr als 120 Minuten darstellen.

Argumente für die stärkere Nutzung von Selbstlernen:

- Kostengünstiger Bildungsansatz.
- Erlaubt in Kombination mit flexiblen Schulzeiten, Tele-Learning und „Assistenz“ dezentrale Strukturen.

Nachteile:

- Voraussichtlich hoher Entwicklungs- und Koordinierungsbedarf.
- Gefahr der Entkopplung von Lernen und Institution / Organisation und damit verbundene Verantwortungsindividualisierung. Der Lernerfolg wird möglicherweise übermäßig vom Einzelnen und zu wenig von der Institution abhängig gemacht.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Prüfung der Möglichkeit der Kombination von flexiblen Schulzeiten, Tele-Learning und „Assistenz“ in dezentralen Strukturen durch die Zulassung / Entwicklung von Modellprojekten.
- Entwicklung fachlicher Konzepte sowohl für die Vermittlung von Inhalten als auch für die Integration in bestehende Schulsysteme.

4.2.2.8 Übergreifende Kooperationen (zwischen Schulformen und mit externen Partnern)

Die Kooperation von Schulen unterschiedlichen Typs oder von Schulen mit außerschulischen Einrichtungen dient u.a. der effizienteren Nutzung von Räumlichkeiten, vereinzelt von Personal, sowie der Erleichterung von Wegebeziehungen für Eltern und Schüler. Die räumliche Nähe einzelner Institutionen (z.B. Kindergarten und Grundschule) kann zudem auch inhaltliche Vorteile mit sich bringen. Auch eine Vernetzung der Schulentwicklungsplanung mit der Jugendhilfeplanung wird grundsätzlich als vorteilhaft bewertet.

In einigen Regionen werden Einrichtungen grundsätzlich als Verbund geplant (z.B. Grundschulen mit Kindertagesstätten). Die Konzeption multifunktionaler Einrichtungen, in denen verschiedene Infrastrukturangebote verbunden werden, ist ebenfalls denkbar¹¹², jedoch noch nicht weit verbreitet. Dies liegt zum einen an unterschiedlichen Einzugsbereichen, die eine gleiche Standortverteilung über den Einzelfall hinaus nicht praktikabel erscheinen lassen. Zum anderen haben unterschiedlichen Einrichtungen auch unterschiedliche Bedarfe an den konkreten Standort. Grundschule und Altenheim harmonisieren beispielsweise nicht notwendigerweise in Bezug auf tolerierten Lärm. Unterschiedliche Zuständigkeiten und gesetzliche Rahmenbedingungen für die jeweilige Infrastrukturplanung erschweren Kooperationen ebenfalls. Inwieweit auch baurechtliche Vorschriften die Kombination von ansonsten gut harmonisierenden Einrichtungen behindern, ist nicht bekannt.¹¹³

Unter den Stichwörtern Bildungsregion / Bildungslandschaft findet in zahlreichen Regionen eine Kooperation unterschiedlicher Bildungsreinrichtungen mit inhaltlicher Zielsetzung statt. Die Übergänge zwischen den Bildungsstufen sollen erleichtert und Synergien ermöglicht werden.¹¹⁴

Argumente für Kooperationen:

- Effizientere Nutzung von Räumlichkeiten bei gleichzeitiger Nutzung einer Immobilie.
- Effizientere Nutzung von Personal bei gleichzeitiger Nutzung einer Immobilie.
- Erleichterung von Wegebeziehungen für Eltern und Schüler bei gleichzeitiger Nutzung einer Immobilie.
- Qualitätssteigerung durch Koordination in einer Bildungsregion.

Nachteile:

- Gegebenenfalls wechselseitige Störung von Einrichtungen bei gleichzeitiger Nutzung einer Immobilie.
- Erhöhter Aufwand für die Koordination.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Gegebenenfalls Öffnung von baurechtlichen Vorschriften.
- Abstimmung der Gesetzgebung (z.B. Schule – Jugendhilfe).

4.2.2.9 Stärkere kommunale Verantwortung / Kommunale Bildungsplanung

Die Organisation von Schule in der Bundesrepublik in der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen erzeugt von Zeit zu Zeit Reibung und Streit zwischen den beteiligten Ebenen und Institutionen.

Eine stärkere kommunale Verantwortung könnte angepasste Lösungen für spezifische Probleme vor Ort mit sich bringen, die die Landesebene nicht in den Blick nimmt.¹¹⁵ Inwieweit aber eine übergeordnete Stelle – z.B. das Land – dazu beitragen muss, uneffektive Konkurrenzsituationen

¹¹² siehe Kramer / Nutz, 2006, S. 202 zu Beispielen aus Finnland und Norwegen.

¹¹³ Hier könnte im Einzelfall eine Anwendung der Standard-Erprobungsgesetze gegeben sein.

¹¹⁴ So will das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit dem Programm „Lernen vor Ort“ Anreize für Kreise und kreisfreie Städte schaffen, „ein kohärentes Bildungsmanagement vor Ort zu entwickeln und zu verstetigen.“ (BMBF o.J.)

¹¹⁵ vgl. mit einem Vorschlag für mehr kommunale Autonomie Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007, S. 26; vgl. für ein Beispiel aus Schweden, in dem die Kommunen selbst entscheiden, ob sie ihr Bildungsbudget eher für die Finanzierung von Zwergschulen oder Beförderung in zentrale Orte einsetzen: Arefäll, 2003, S. 756: „Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben darüber, wie viele Schulen eine Gemeinde von einer bestimmten Größe mindestens haben muss, wie groß oder klein die Schulen sein sollen oder wie weit ein Schüler fahren muss, um die Schule zu erreichen.“

öffentlicher Institutionen zu vermeiden, ist dabei ungeklärt.¹¹⁶ Gegebenenfalls könnte auch die zwischen Gemeinde und Land liegende kommunale Ebene der Landkreise eine Vermittlerrolle einnehmen.¹¹⁷ Losgelöst von bestehenden Verwaltungsstrukturen könnten sich auch problemangepasste Regionen als Zwischenebenen anbieten. Hier ist jedoch zu beachten, dass solche Regionen, wenn sie nicht mit anderen Verwaltungsebenen übereinstimmen, nur informelle Einflussmöglichkeiten besitzen.

Eventuell könnte es aber unter Aufsicht des Landes Spielräume für effizienzsteigernde Lösungen kommunal verantworteter Maßnahmen geben. In diese Richtung geht der Vorschlag der Demografie-Kommission Brandenburg, die für die modellhafte Einrichtung sogenannter Schulverbünde plädiert, die von Schulträgern freiwillig eingegangen werden.¹¹⁸

Argumente für autonomere Regelungen der Schulverwaltung:

- Passgenauere Lösungen für lokale Gegebenheiten.
- Höhere lokale Legitimation von Lösungen.

Nachteile:

- Gefahr der kommunalen Konkurrenz statt Kooperation.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Entwicklung geeigneter Kooperations- und Monitoringkonzepte.
- Durchführung von Modellvorhaben für stärker kommunal organisierte Schulverwaltung analog zu den Modellen „Selbständige Schule“ und „Freiwillige Schulverbünde“.

4.2.2.10 Zivilgesellschaftliches Engagement

Die Mitwirkung der Eltern an der Schule ist selbstverständlicher Bestandteil sowohl der Schulgesetze als auch der Schulwirklichkeit. Diese Mitwirkung geschieht u.a. in Elternbeiräten oder grundlegend in der „gemeinsame[n] Verantwortung der Eltern und der Schule für die Erziehung und Bildung“¹¹⁹ ihres Kindes. Auch über die aus den kollidierenden Grundrechten des Artikels 6 (Schutz von Ehe und Familie) und Artikel 7 (Schulwesen) GG folgende Mitbestimmung in der Schule hinaus engagieren sich Eltern häufig für die Schule ihrer Kinder. Dies geschieht in Fördervereinen und zusätzlichem ehrenamtlichen Engagement (Leseförderung, Mitarbeit in Schulbibliothek, Begleitung von Klassenfahrten, ...).

Zivilgesellschaftliches Engagement für die Schule über den Kreis der Elternschaft hinaus ist traditionell eher selten anzutreffen. Ein zivilgesellschaftliches Engagement per se ist jedoch in und für Gemeinden, die von Schrumpfung betroffen sind oft eine Bedingung für das Aufrechterhalten unterschiedlicher Infrastrukturangebote. Es ist zahlreich vorhanden und inzwischen auch ausführlich dokumentiert.¹²⁰

Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja, wie zivilgesellschaftliches Engagement für die Sicherung der schulischen Grundversorgung in schrumpfenden Regionen genutzt werden könnte. Grundsätzlich ließen im Bereich der äußeren Schulangelegenheiten, die nicht direkt mit Lehrangeboten verbunden sind, zahlreiche Ideen und Möglichkeiten finden, in denen zum Beispiel ehrenamtliche Tätigkeiten die Kosten einer Schule reduzieren. Dies kann von Putz- und Renovierungsaktionen bis zur Über-Mittag- oder Ganztags-Betreuung reichen. In diesem Bereich sind der Phantasie durch rechtliche Regelungen kaum Grenzen gesetzt.¹²¹

¹¹⁶ siehe Kuhn / Klingholz, 2013, S. 57.

¹¹⁷ Dies wird u.a. auch vom Beirat für Raumentwicklung in seinem Bericht „Region 2020: zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen“ angeregt, der die Ebene der Landkreise als sinnvolle Ebene auch zur Festlegung von Standards und organisatorischer Lösungen sieht. siehe Beirat für Raumentwicklung, 2011, S. 9.

¹¹⁸ vgl. Demografie-Kommission, 2013, S. 42-44 und 59f. Am Beispiel der Region Pustertal in Südtirol wird hier ein Modell entwickelt, dass die Flexibilität einer autonomen Lösung auf unterer Ebene mit der Aufsicht des Landes zusammenfügt.

¹¹⁹ siehe beispielhaft für Schulgesetze der Länder hier das Baden-Württembergische Schulgesetz, § 55 (Eltern und Schule), Abs. 1.

¹²⁰ siehe beispielsweise die Dokumentation des Wettbewerbs „Menschen und Erfolge“: BMVBS, 2013.

¹²¹ siehe beispielsweise eine Dokumentation der Arbeitsgruppe Schule, Bildung und Bürgerschaftliches Engagement für die Jahre 2008 - 2009 in Köln: Kölner Netzwerk Bürgerengagement, 2010.

Anders sieht das im Lehrbetrieb aus. Hier sind die gängigen Vorschriften verhältnismäßig strikt und politisch durchaus umstritten. In Schulen wird grundsätzlich von staatlich ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrern gelehrt. „Assistenten“ mit spezialisierterer Ausbildung sind nur eine Ausnahmeerscheinung.¹²² Ob die Einbindung von speziell dazu qualifizierten „Assistenten“ z.B. in Verbindung mit Tele-Learning ein Element zur finanziellen Entlastung des Bildungsetats darstellen könnte und somit in der Fläche trotz Rückgang der Schülerzahlen Schulstandorte erhalten könnte, wäre zu prüfen. Grundsätzlich ließe sich die Konzeption einer „Assistenz“ – also eine das Lehrpersonal unterstützende Kraft – sowohl ehrenamtlich wie hauptamtlich denken.

Ein Einsatz könnte sowohl unterstützend als auch – besonders im Ganztagsbereich – ergänzend stattfinden. Dieser könnte neben helfenden Tätigkeiten, die der Tätigkeit der Lehrperson quasi „untergeordnet“ sind, auch spezialisierte Tätigkeiten ausüben, die zusätzliche Angebote für Schüler in kleineren Standorten periodisch erbringt (Kunst, Musik, Theater, Zirkus, besondere Sportangebote, politische Bildung, Literatur, ...).

Argumente für die Einbindung von zivilgesellschaftlichem Engagement:

- Erprobtes Vorgehen für die Sicherung von Infrastruktur im ländlichen Raum.
- Vermutete Einsparung von Finanzmitteln, die z.B. für Dezentralisierung genutzt werden könnten.

Nachteile:

- Zivilgesellschaftliches Engagement ist – da freiwillig – nicht langfristig zuverlässig planbar.
- Grundversorgung ist nach der Verfassung Aufgabe des Staates und nicht der Zivilgesellschaft, die nur zusätzlich operieren, aber staatliche Leistungen nicht ersetzen kann.

- Gefahr des mittelbaren Lohndumpings und der Deprofessionalisierung durch den Ersatz qualifizierter Kräfte durch geringer qualifizierte Kräfte.

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Prüfung von Öffnungsklausen und Entwicklung von Modellvorhaben z.B. zur Ermöglichung von ehrenamtlichen oder besonders spezialisierten Schulassistenten, die reguläre Lehrkräfte nicht ersetzen, sondern entlasten; Prüfung von Voraussetzungen und Effekten.
- Prüfung und Dokumentation von Beispielen des ehrenamtlichen Engagements in Schulen generell – innere wie äußere Schulangelegenheiten.
- Prüfung und gegebenenfalls Einführung von Stellenkapitalisierungen, so dass Bedarfe an unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitern flexibel realisiert werden können.
- Prüfung von haftungsrechtlichen Fragen und Erarbeitung von Musterlösungen.

4.2.2.11 Ergänzung durch private Schulträger

Die Spannbreite der Träger im Privatschulbereich reicht von religiös über pädagogisch motivierte bis hin zu rein kommerziell motivierten Anbietern. Durch die Garantie des Grundgesetzes in Art. 7 Abs. 4 zur Errichtung privater Schulen, besteht eine privilegierte Situation gegenüber anderen Formen des Engagements. Private Schulen im Bereich der Grundschulen sind durch Art. 7 Abs. 5 GG in ihrer Genehmigung erschwert.¹²³

Private Schulen und die Art und der Umfang ihrer Finanzierung durch öffentliche Hände sind politisch häufig umstritten. Formulierungen wie: „Der Streit um die künftige Finanzierung der Privatschulen in MV belastet die Große Koalition in Schwerin.“¹²⁴ oder: „Kompromiss für freie Schulen. Verein bereitet Klage gegen das Land Sachsen

¹²¹ siehe beispielsweise eine Dokumentation der Arbeitsgruppe Schule, Bildung und Bürgerschaftliches Engagement für die Jahre 2008 - 2009 in Köln: Kölner Netzwerk Bürgerengagement, 2010.

¹²² vgl. zur Initiative „Teach First“, die in mehreren Bundesländern hochqualifizierte Hochschulabsolventen als Schulassistenten vermittelt und zur Ausstattung mit „Assistenten“ generell: Schaschek, 2013.

¹²³ siehe Avenarius, 2011, S. 11 und Bundesverwaltungsgericht, 1999.

¹²⁴ [http://www.ecolea.de/gymnasium-ecolea-schwerin/aktuelles/article/der-streit-um-die-finanzierung-der-privatschulen-geht-weiter-3.html?tx_ttnews\[backPid\]=139&cHash=7cd3f3a2c977a40d253a956cadd12feb](http://www.ecolea.de/gymnasium-ecolea-schwerin/aktuelles/article/der-streit-um-die-finanzierung-der-privatschulen-geht-weiter-3.html?tx_ttnews[backPid]=139&cHash=7cd3f3a2c977a40d253a956cadd12feb); abgerufen am 06.03.14.

vor“¹²⁵ oder: „Über die weitere Förderung von Privatschulen war im Berliner Senat zuvor ein Streit entbrannt.“¹²⁶, die von Ende 2013 oder Anfang 2014 stammen und leicht durch weitere ergänzt werden könnten, machen deutlich, dass es sich dabei nicht um Einzelfälle handelt.

Privatschulen haben für die öffentliche Hand den theoretischen Vorteil, dass ein Teil der Finanzierung der Schulbildung von Dritten getragen wird.¹²⁷ Auch die in einigen Fällen zu beobachtende Entwicklung von innovativen Schulformen kann als Vorteil betrachtet werden, da so zu einer Weiterentwicklung der Bildung beigetragen wird.

Nachteile für die öffentliche Hand stellen Finanzierungs-, Kontroll- und Verwaltungsaufwände dar, die durch die staatliche Aufsicht entstehen. Darüber hinaus wird besonders in den hier betrachteten ländlichen und schrumpfenden Regionen eine Privatschule immer als zusätzliche Konkurrenz für die Auslastung öffentlicher Schulen wahrgenommen. Schließlich stellen Privatschulen, die ihren Betrieb grundsätzlich jederzeit einstellen können, für die öffentliche Hand, die eine Schulversorgung garantieren muss, ein schwer zu kalkulierendes Risiko dar.

Die Diskussion des Arbeitskreises hat ergeben, dass private Schulen nicht als Beitrag zur Sicherung der schulischen Grundversorgung in ländlichen und schrumpfenden Regionen wahrgenommen werden.¹²⁸

Argumente für die Einbeziehung privater Schulträger:

- Kostenersparnisse denkbar, aber umstritten.
- Zusätzliches Innovationspotential denkbar, aber umstritten.

Nachteile:

- Finanzierungs-, Kontroll- und Verwaltungsaufwände für die öffentliche Hand.
- Herausforderung für die Auslastung öffentlicher Schulen.
- Management des Schließungsrisikos.
- Gefahr der verstärkten Bildungselektion / -ungleichheit, Polarisierung / Entmischung.¹²⁹

Handlungsbedarf für Bund / Länder:

- Prüfung und Entwicklung innovativer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Trägern, die die beschriebenen Nachteile vermeiden.

4.3 Offene Fragen

In den Kapiteln 4.3 und 4.4 werden die offenen Fragen der in Kapitel 4.2.2 angesprochenen Strategien (Kapitel 4.3) und die abgeleiteten Handlungsoptionen für Bund und Länder (Kapitel 4.4) noch einmal zusammenfassend dargelegt.

Im Folgenden werden Fragen dargestellt, zu denen es im Facharbeitskreis unterschiedliche Einschätzungen und keine klaren wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt. Die offenen Fragen sind – neben den in Kapitel 4.4 genannten Handlungsbedarfen – Hinweise auf Aufgabenfelder für Bund und Länder. Regionen oder Kommunen können diese oft grundsätzlichen Fragestellungen nur eingeschränkt selbst bearbeiten. Länder oder der Bund könnten im Rahmen von Ressortforschung und externen Forschungsaufträgen einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen leisten.

¹²⁵ <http://www.mdr.de/sachsen/freie-schulen-skepsis-angebot100.html>

¹²⁶ <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2013/09/senat-noch-uneins-bei-privatschulen-in-berlin.html>

¹²⁷ So erhalten Privatschulen i.d.R. erst nach einer Wartezeit von mehreren Jahren öffentliche Fördermittel. Inwieweit diese kostendeckend sind, ist umstritten. vgl. z.B. Weiss, 2011, Klein, 2011 und Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, 2013.

¹²⁸ Der Arbeitskreis hatte keinen Vertreter von Privatschulen als Mitglied, die Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen war zur Mitarbeit eingeladen worden.

¹²⁹ siehe. z.B. Weiss, 2011, S. 51ff.

4.3.1 Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes

Im Kapitel 4.2.2.1, das die Zentralisierung von Schulstandorten und dessen Auswirkungen behandelt, sind als ungeklärte Fragen genannt worden:

- Ist eine Verschlechterung des Standortes für Gemeinden durch eine Schulschließung objektiv feststellbar?
- Werden Schüler durch längere Schulwege in ihrer schulischen Leistungsfähigkeit beeinträchtigt?
- Unter welchen Rahmenbedingungen führt eine Zentralisierung von Schulstandorten unter Berücksichtigung möglicherweise erhöhter Transportkosten und Betrachtung aller Kostenträger (Länder und Kommunen) zu Kosteneinsparungen?
- Welche Auswirkungen hat eine Zentralisierung von Schulstandorten mit damit verbundenen längeren Fahrzeiten auf eine soziale Selektion im Bildungssystem?

Die einzelnen Fragen werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

4.3.1.1 Ist eine Verschlechterung des Standortes für Gemeinden durch eine Schulschließung objektiv feststellbar?

Unumstritten ist, dass bei den betroffenen Gemeinden eine große Sorge über negative Folgen, insbesondere für den Zuzug von Familien mit schulpflichtigen Kindern, existiert. Ebenfalls unumstritten ist, dass sich die betroffenen Gemeinden um einen Verlust eines sozialen und kulturellen Begegnungsortes und eine Erschwerung des Vereinslebens sorgen.

Unklar ist jedoch, inwieweit eine „objektive“ Verschlechterung der Situation für die „Schließungs“-Gemeinden eintritt. Zahlreiche Autoren formulieren diese Folge, jedoch ohne konkrete Belege anzuführen.¹³⁰

Strittig ist dabei zum einen, ob die Schulschließung nicht eher als eine „nachfolgende“ Aktivität angesehen werden muss, die der Reduzierung der Standortqualität folgt, als eine Intervention, die diese Reduzierung der Standortqualität auslöst. Bei dieser Argumentation wird davon ausgegangen, dass eine Schulschließung insbesondere an den Standorten erfolgt, an denen absehbar eine Mindestschülerzahl nicht erreicht werden kann.

Strittig ist zum anderen, ob eine Zentralisierung des Schulangebotes in (gut erreichbaren) zentralen Orten nicht auch eine Verbesserung der Versorgung darstellen kann, da die Ausstattung der Schulen mit Wahlmöglichkeiten und die Wahl zwischen unterschiedlichen Schulangeboten in zentralen Orten positiver zu bewerten ist als die Verfügbarkeit einer einzigen leichter erreichbaren Schule ohne vielfältige Wahlmöglichkeiten.

Neben einer zu untersuchenden möglichen direkten Verschlechterung im kommunalen Wettbewerb um Einwohner durch den Wegfall einer Infrastruktureinrichtung, sollten auch indirekte Effekte wie der Wegfall „sozialer Orte“¹³¹ und eine denkbare Erschwerung des Vereinslebens durch höhere zeitliche Bindung der Schüler auf längeren Schulwegen berücksichtigt werden.

4.3.1.2 Werden Schüler durch längere Schulwege in ihrer schulischen Leistungsfähigkeit beeinträchtigt?

Unklar sind die tatsächlichen Belastungen der Schüler durch längere Fahrzeiten und mögliche Auswirkungen u.a. auf die schulische Leistungsfähigkeit. Eine aktuelle explorative Studie von Rummer und Herzmann deutet darauf hin,

¹³⁰ vgl. z.B. Frank, 2011, S. 164; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007, S. 9; Kuhn / Klingholz 2013, S. 57; Geierhos, 2010, S. 18.

¹³¹ S. dazu auch Beirat für Raumordnung, 2009, S. 12: „Zugleich ist das Vorhalten öffentlicher Orte, d.h. von Orten, an denen das so wichtige bürgerschaftliche Engagement auch Kommunikationsmöglichkeiten erhält, auch außerhalb der Zentralen Orte von signifikanter Bedeutung. Das können Räumlichkeiten der Kirchen, Freiwilligen Feuerwehr, Kindertagesstätten, Schulen oder Vereins- und Dorfgemeinschaftshäuser usw. sein. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass Lücken, die ein Rückzug des Staates aus der Fläche hinterlässt und damit ein Verlust sozialer Orte, durch bürgerschaftliches Engagement nur partiell geschlossen werden können.“

dass eine „lange“ passiv verbrachte Fahrzeit die Leistungsfähigkeit in der Schule reduziert.¹³² Allerdings ist sowohl die Fallzahl zu gering für übertragbare Aussagen als auch die theoretische Einordnung der empirischen Ergebnisse unklar. Bereits in den 60er Jahren sei allerdings auf negative Auswirkungen des Fahrschülerwesens auf Gesundheit, Konzentrationsfähigkeit und Entwurzelung hingewiesen worden, so Nutz und Kramer.¹³³ Neuere Untersuchungen scheinen nicht vorzuliegen.

4.3.1.3 Unter welchen Rahmenbedingungen führt eine Zentralisierung von Schulstandorten unter Berücksichtigung möglicherweise erhöhter Transportkosten und aller Kostenträger (Länder und Kommunen) zu Kosteneinsparungen?

Durch die Schließung von Schulstandorten und die Zentralisierung des Schulnetzes erhöhen sich tendenziell die Kosten für den Transport der Schüler. Ob eine solche Erhöhung eintritt und inwieweit sie Einsparungen, die durch die Zentralisierung entstehen, aufzehrt, ist einerseits vom Einzelfall abhängig und nach unserer Kenntnis noch nicht an vielen Orten detailliert untersucht worden.

Da das Argument der Kosteneinsparung für die Zentralisierung des Standortnetzes eine entscheidende Rolle spielt, sollten in den betroffenen Regionen die Auswirkungen auf die Kosten des Schülerverkehrs zumindest abgeschätzt werden.

Die Regelungen zur Finanzierung des Schülerverkehrs sind in den Ländern unterschiedlich. In der Regel wird der Schülerverkehr von den Kreisen und kreisfreien Städten organisiert und finanziert. Die Erhebung von Beteiligungen der Eltern an den Kosten ist uneinheitlich und wird in der Regel durch Satzungen der Kreise und kreisfreien Städte festgelegt. Mögliche höhere Kosten entstehen also in der Regel zu Lasten der Kreise und kreisfreien Städte.

Eine Studie aus dem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ im Jahr 2007 in der Region Mecklenburgische Seenplatte ergab – kurz zusammenfasst – „dass der Erhalt eines Netzes an Schulen trotz Unterschreiten der Mindestschülerzahlen billiger wäre als das Schließen der betroffenen Einrichtungen.“¹³⁴ Es gibt allerdings auch Untersuchungen, die unter Einbeziehung der Kosten von Land und Kommunen zu dem Ergebnis einer Kostenreduzierung kommen.¹³⁵

Im Rahmen des laufenden MORO „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ könnten aus den zahlreichen kleinräumigen Bevölkerungsprognosen und erarbeiteten Erreichbarkeitsmodellen möglicherweise Schlussfolgerungen zu mehreren Regionen und Entwicklungsszenarien vorliegen.

4.3.1.4 Welche Auswirkungen hat eine Zentralisierung von Schulstandorten mit damit verbundenen längeren Fahrzeiten auf eine soziale Selektion im Bildungssystem?

Einige empirische Befunde deuten darauf hin, dass weitere Wege zu Schulen sozial selektiv wirken. Der Grund dafür könnte sein, dass bildungsbewusste Familien auch ungünstige Schulwege in Kauf nehmen, um die gewünschte Schule für ihr Kind zu erreichen, während die Bildungsbereitschaft unterer sozialer Gruppen ohne ein gut erreichbares Angebot deutlich zurückgeht.¹³⁶ Folgt man dieser Argumentation, verschlechtern Schulschließungen und längere Schulwege also insbesondere die Bildungschancen von Kindern aus unteren sozialen Gruppen.

¹³² siehe Rummer / Herzmann, 2014. Auf S. 15 schreiben die Autoren: „Die Daten legen damit folgenden Wirkzusammenhang nahe: 1. Lange Fahrten zwischen Wohnort und Schule wirken sich leistungsreduzierend auf die Schulnoten aus. 2. Die Schülerinnen und Schüler versuchen dies über längere Hausaufgabenzeiten zu kompensieren. Allerdings gelingt dies, wenn überhaupt, nur unvollständig. 3. Die langen Pendelzeiten werden nach Datenlage durch kürzere Schlafzeiten kompensiert. 4. Allerdings sind die kürzeren Schlafzeiten nicht die Ursache für die geringer ausgeprägte Leistung der Schülerinnen und Schülern mit langen Pendelzeiten.“

¹³³ siehe Kramer / Nutz, 2006, S. 201.

¹³⁴ Kuhn / Klingholz, 2013, S. 59. Die Autoren beziehen sich in ihrem Text auf den Artikel Gutsche u.a., 2008.

¹³⁵ siehe z.B. Gutsche u.a., 2007.

¹³⁶ siehe Clausen, 2006, S. 223; Kramer / Nutz, 2006, S. 200; Sixt, 2007, S. 3.

Beschrieben wird von Mitgliedern der Arbeitsgruppe jedoch, dass auch der gegenteilige Effekt beobachtet wird. So ist z.B. die Gymnasialquote in Sachsen und in Brandenburg trotz einer hohen Zahl an Schulschließungen gestiegen. Dies kann daran liegen, dass nach einer Zentralisierung alle Eltern – unabhängig von Bildungsstand und Einkommen – eine Auswahl zwischen Schulen im nächstgelegenen zentralen Ort treffen müssen, wenn keine weiterführende Schule mehr vor Ort vorhanden ist. Dann sind zumindest mehrere Schulformen gleich weit entfernt und die Dauer des Schulweges verliert den Einfluss auf die erste Schulwahl einer weiterführenden Schule.

Nach dem ersten weiterführenden Abschluss wird die Entscheidung über eine Fortsetzung der Schullaufbahn auch von den entstehenden Kosten des Schulbesuchs abhängen. Diese sind bei weiter entfernten Schulstandorten in der Regel höher als bei nahegelegenen, auch wenn je nach Ausprägung des Verkehrssystems hier Ausnahmen möglich sind. Ein Zuschuss zu den Fahrtkosten zum Schulort wird in der Regel nach Beendigung der Schulpflicht nicht mehr gegeben.¹³⁷

Um eine gesicherte Einschätzung zu dieser Frage vornehmen zu können, müsste eine mögliche soziale Selektion durch Zentralisierung von Schulstandorten systematisch untersucht werden.

4.3.2 Kleine dezentrale Schulen

Die Qualität der Bildung als Ziel der Beschulung findet sich (implizit) in allen Schulgesetzen. Unklar ist, ob die Qualität der Bildung in kleinen oder großen Systemen höher ist. Im AK unumstritten ist die Notwendigkeit einer Mindestgröße ab Beginn des Fachunterrichts, um ein breiteres Lehrangebot vermitteln zu können.¹³⁸ Ob das Ziel einer hohen Bildungsqualität für oder gegen kleine dezentrale Schulen spricht, könnte nur über eine breit angelegte Vergleichsstudie ermittelt werden.

4.3.3 Schulk Kooperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde)

Die durch Schulk Kooperationen unterschiedlicher Art entstehenden Kosteneinsparungen scheinen überschaubar zu sein. Im Wesentlichen werden im Falle von Kooperationen Kosten für eine mehrfache Schulleitung und gegebenenfalls für Sekretariate eingespart. Dem gegenüber dürften Reisekosten der Schulleitungen entstehen. Hier wäre eine Abschätzung der Nettoeffekte hilfreich, um zu klären, ob eine reale Kostenentlastung durch Kooperationen entsteht.

4.3.4 Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen, hier: Tele-Learning

Im Kapitel 4.2.2.7 wurden mögliche Elemente für eine flexiblere Gestaltung des Lehrens und Lernens beschrieben: eine räumliche und zeitliche Flexibilisierung von Unterricht, der Einsatz von Tele-Learning sowie Elemente des selbstorganisierten Lernens. Diese Elemente könnten einzeln oder in Kombination gegebenenfalls dazu beitragen, in einzelnen Fällen trotz geringer Schülerzahlen einen dezentralen Standort zu halten. Offene Fragen, die über die konkrete Ausgestaltung im Einzelfall hinausgehen, ergeben sich vor allem im Bereich Tele-Learning:

- Voraussetzungen und Auswirkungen des Einsatzes von Tele-Learning?
- Inwieweit sind die entstehenden Kosten verhältnismäßig im Verhältnis zum „Ertrag“?

4.3.4.1 Voraussetzungen und Auswirkungen des Einsatzes von Tele-Learning?

Der qualitätsvolle Einsatz von Tele-Learning ist für den Facharbeitskreis mit zahlreichen Voraussetzungen verbunden und sollte nicht als unkomplizierte kostensparende Methode verstanden werden.

¹³⁷ Je nach Lebenssituation der Schülerin oder des Schülers (Einkommenssituation der Eltern, Wohnort im Elternhaus, besuchte Schulform) werden Kosten für die Fahrt zur Ausbildungsstätte pauschaliert im Schüler-BAföG berücksichtigt. siehe BMBF, 2013.

¹³⁸ Kramer und Nutz verweisen auf Erfahrungen aus den Niederlanden, Frankreich, Skandinavien und den Alpenländern, in denen eine „pädagogisch modernisierte und aufgewertete Kleinschule immer noch bzw. wieder Konjunktur“ habe. Eine französische Untersuchung aus 1998 käme zu dem Ergebnis, dass Kinder aus einklassigen Schulen in den weiterführenden Schulen bessere Resultate erzielen als Kinder aus anderen Schulen. Siehe Kramer / Nutz, 2006, S. 202.

Es stellen sich in Bezug auf den Einsatz von Tele-Learning als dauerhafte Methode zahlreiche Fragen:

- Welche didaktischen und methodischen Konzepte liegen bereits vor oder müssen noch entwickelt werden, um Tele-Learning als Ergänzung von Unterricht einsetzen zu können? Wie kann sich Tele-Learning in den Präsenzunterricht eingliedern? Kann Tele-Learning den Präsenzunterricht in Teilen ersetzen oder „nur“ ergänzen?
- Wie lässt sich die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften oder gegebenenfalls anderen qualifizierten Kräften zur Unterstützung von Tele-Learning organisieren? Wer entwickelt Aus- und Fortbildungscurricula? Wer setzt die Fortbildung um? Wer finanziert die Fortbildung?
- Welche technischen Standards müssen gewährleistet sein und wie können diese organisiert werden? Wie kann ein stabiler breitbandiger Anschluss gesichert werden? Wie werden die Aktualität und die ständige Verfügbarkeit von Soft- und Hardware sichergestellt?
- Welche Auswirkungen in Bezug auf die Unterrichtsqualität kann Tele-Learning im Vergleich zum Präsenzunterricht erzielen?

Zu diesen Fragen scheint es bisher nur partielle und nicht ausreichende Antworten zu geben. Hier wären grundlegende Fragen zu klären.

4.3.4.2 Inwieweit sind die entstehenden Kosten verhältnismäßig im Verhältnis zum „Ertrag“?

Nach Ermittlung von konkreten Voraussetzungen inhaltlicher, organisatorischer und technischer Art muss die Frage beantwortet werden, inwieweit die entstehenden Kosten für Entwicklung, Investition und laufende Wartung im Verhältnis zum „Ertrag“ verhältnismäßig sind (Personalkosteneinsparung für das Land, Wegeeinsparung für die Schüler, geringere Kosten des Schülerverkehrs, Präsenz der Schüler in der Gemeinde, Schulstandort in der Gemeinde).

4.4 Handlungsbedarfe für Bund und Länder

Aus allen in Kapitel 4.2 formulierten Strategiefeldern lassen sich Handlungsbedarfe für Bund und / oder Länder ableiten. Aufgrund der föderalen Struktur des Bildungsbereiches

ergeben sich zum einen eine vorrangige Zuständigkeit der Länder und zum anderen eine hohe Heterogenität, was die Umsetzung unterschiedlicher Maßnahmen betrifft. Die folgenden Handlungsbedarfe treffen daher nicht gleichmäßig auf alle denkbaren Akteure von Bund und Ländern zu. In den Fällen, in denen eine eindeutige Zuständigkeit erkennbar ist, wird diese formuliert.

4.4.1 Reduzierung der Anzahl der Schulstandorte und Zentralisierung des Angebotsnetzes

- Eine Abstimmung zwischen Schulnetzplanung und Verkehrsplanung scheint mit Blick auf den Schülerverkehr dringend geboten. In einigen Ländern und Regionen scheint diese Abstimmung stärker verankert als in anderen. Als Handlungsbedarf für die Länder lässt sich die institutionelle Verankerung dieser Abstimmung im Rahmen der Landesentwicklungsplanung und der Fachplanungen folgern.
- Der Bund könnte diese Aktivitäten der Länder mit einer vergleichenden Good-Practice-Studie fördern.

4.4.2 Erreichbarkeit verbessern / Schülerbeförderung

- Die Länder sollten die Umsetzung einer integrierten Schulnetz- und ÖPNV-Planung unterstützen / garantieren. Der Bund könnte dieses Vorhaben unterstützen, indem er Good-Practice-Beispiele dazu ermittelt und dokumentiert.
- Der Bund und / oder die Länder könnten eine Ko-Finanzierung für Schülerverkehre bereitstellen, die eine bedarfsgerechte Organisation ermöglicht, um die zuständigen Kommunen zu entlasten.
- Die Einführung von Netzkarten für Schüler würde eine möglicherweise vorhandene soziale Selektivität längerer Schulwege ökonomisch für die Schulbesuche abfedern, für die kein Zuschuss der Kommune zu den Schülerbeförderungskosten erfolgt.
- Der Bund und / oder die Länder sollten eine Förderung der aufwändigen regelmäßigen Optimierung der Linienführungen des ÖPNV und dessen Abstimmung auf die Schulentwicklung prüfen, da diese von den Kommunen alleine kaum leistbar ist.

4.4.3 Kleine dezentrale Schulen

- Da die Qualitätsfrage neben dem Kostenargument häufig genannt wird, ist hier eine Klärung des Stands der Forschung für eine gute Entscheidungsgrundlage unabdingbar. Hier scheint neuere Forschung erforderlich. Ältere Forschung legt die Leistungsfähigkeit auch kleiner Systeme nahe. Insbesondere eine bundesweite oder international vergleichende Studie wäre sinnvoll.

4.4.4 Schulkooperationen (Zentrale / Filiale(n) oder Verbünde)

- Es bedarf von Seiten der Länder für die Kooperation von Schulen über Schulträger und kommunale oder Landesgrenzen hinweg rechtliche Regelungen, die eine solche Kooperation gestatten.
- Darüber hinaus bedarf es von den Ländern bei gewünschter Kooperation in schrumpfenden Regionen einer überörtlichen Koordination, die Kooperation belohnt, um Konkurrenzen um noch verbleibende Schüler zu verringern.

4.4.5 Jahrgangsübergreifender Unterricht

- Öffnungsklauseln in den Landesschulgesetzen zur Handhabung von Mindestgrößen.

4.4.6 Reduzierung der Gliedrigkeit

- Länder oder Bund sollten mittels einer Studie prüfen, inwieweit ein Effekt der Reduzierung der Gliedrigkeit auf die Auslastung der verbleibenden Systeme besteht.
- Die Länder, die eine Reduzierung der Gliedrigkeit für sinnvoll erachten, sollten integrierte Unterrichtsmodelle für die Sekundarstufe I und die Sekundarstufe II entwickeln.

4.4.7 Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen

Handlungsbedarfe zu Flexibilisierung

- In den Bundesländern, die Schwierigkeiten bei der Akquise von Lehrpersonal für ländliche, schrumpfende Regionen feststellen, sollte von den Ländern

gegebenenfalls über Öffnungsklauseln in den Be-soldungsregeln der Lehrer nachgedacht werden, um für als unattraktiv wahrgenommene Stellen Anreize zu schaffen. Analog gilt dies auch für Lehrkräfte, die im Rahmen eines Tarifvertrages beschäftigt sind.

Handlungsbedarfe zu Tele-Learning

- Bund und Länder: Ausstattung des ländlichen Raums mit schneller digitaler Infrastruktur.
- Länder: Gegebenenfalls Öffnung von rechtlichen Bedingungen zur Betreuung von Schülern während des Fernunterrichts.

Handlungsbedarfe zu Selbstorganisiertes Lernen

- Länder: Prüfung von Kombinationsmöglichkeiten flexibler Schulzeiten, Tele-Learning und „Assistenz“ in dezentralen Strukturen durch die Zulassung / Entwicklung von Modellprojekten.

4.4.8 Übergreifende Kooperationen (zwischen Schulformen und mit externen Partnern)

- Bund: Gegebenenfalls Öffnung von baurechtlichen Vorschriften / Anwendung der Experimentierklauseln.
- Bund / Länder: Abstimmung der Gesetzgebung zur Verbesserung der Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe.

4.4.9 Stärkere kommunale Verantwortung / Kommunale Bildungsplanung

- Länder: Durchführung von Modellvorhaben für eine stärker kommunal organisierte Schulverwaltung analog zu den Modellen „Autonome Schule“ und „Freiwillige Schulverbünde“.

4.4.10 Zivilgesellschaftliches Engagement

- Länder: Prüfung von Öffnungsklauseln und Entwicklung von Modellvorhaben z.B. zur Ermöglichung von ehrenamtlichen oder besonders spezialisierten Schulassistenten, die reguläre Lehrkräfte nicht ersetzen, sondern entlasten; Prüfung der Voraussetzungen und Effekten.

- Bund und / oder Länder: Prüfung und Dokumentation von Beispielen des ehrenamtlichen Engagements in Schulen generell – innere wie äußere Schulangelegenheiten.
- Länder: Prüfung und gegebenenfalls Einführung von Stellenkapitalisierungen, so dass Bedarfe an unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitern flexibel realisiert werden können.

4.4.11 Ergänzung durch private Schulträger

- Länder: Prüfung und Entwicklung innovativer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Trägern, die die in 4.2.2.11 beschriebenen Nachteile vermeiden.

4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die „Begleitforschung Fachinformation“ sollte innerhalb des „Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge“ prüfen, ob die auf regionaler Ebene umzusetzenden Anpassungsstrategien im jeweiligen Regulierungs- und Institutionenumfeld (z.B. Bundes- oder Landesebene, Berufsverbände) auf Hindernisse treffen und zugleich Vorschläge erarbeiten, wie diese Hindernisse beseitigt werden können. Hierzu wurden für vier ausgewählte Themen der regionalen Daseinsvorsorge Arbeitskreise eingerichtet. Die Arbeitskreise sollen ihre Empfehlungen in kurzen Expertisen zusammenfassen.

Das auftraggebende Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) verantwortet im Bund die Fragen der Raumordnung. In dem vom BMVI und den zuständigen Ministerien der Länder als Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vorgelegten Entwurf für „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ werden Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung entwickelt, die zu einer „dauerhaften und großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen“¹³⁹ führen sollen. Diese Leitvorstellung gilt für alle Regionen, unabhängig davon, ob in der Stadt oder auf dem Land, wachsend oder schrumpfend.

Der Facharbeitskreis Schule / Bildung hat vor diesem Hintergrund seine Arbeit auf die Frage fokussiert, wie eine schulische Grundversorgung bei zurückgehenden Bevölkerungs- und damit auch Schülerzahlen aufrechterhalten werden kann. Die schulische Versorgung liegt im Aufgabenbereich der Länder und der Kommunen. Durch diese verteilte Verantwortung und durch eine sehr unterschiedliche Betroffenheit der einzelnen Länder durch den demographischen Wandel und die dadurch verursachten Rückgänge der Schülerzahlen, sind die zu beobachtenden Effekte und Reaktionen sehr heterogen.

Das Feld von Schule und Bildung ist zudem ein gesellschaftlich stark umkämpftes. Dies liegt an einer unmittelbaren Betroffenheit von Familien durch Entscheidungen der Schulpolitik und auch an der genannten Zuständigkeit der Länder. 16 Bundesländer mit unterschiedlichen bildungspolitischen Traditionen und Erfahrungen und ebenso unterschiedlichen politischen Konstellationen wetteifern um eine optimale Bildungsinfrastruktur.

Unabhängig von politischen Ausrichtungen und bildungspolitischen Traditionen scheint es jedoch in allen Ländern, Regionen und Kommunen eine Einigkeit darüber zu geben, dass es erstrebenswert sei, ein möglichst aktives soziales Leben auch in kleinen ländlichen Orten, die Einwohnerverluste verzeichnen, aufrecht zu erhalten. Ein aktives soziales Miteinander steigert die Lebensqualität der Bewohner, wirkt stabilisierend auf den Ort und erspart durch ehrenamtliches Engagement in unterschiedlichen Feldern möglicherweise noch Ausgaben, die sonst von der öffentlichen Hand zu tragen wären.

Kann aber nun – bei zurückgehenden Schülerzahlen – ein Land Schulen aufrecht erhalten, die nur noch wenige Schüler haben, so dass die Kosten pro Schüler in diesen kleineren Schulen deutlich höher sind als in Schulen, die in zentralen Orten gelegen sind, die stärker ausgelastet sind? Diese Frage beantworten die Bundesländer sehr unterschiedlich – auch vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen Betroffenheit vom demographischen Wandel. Während in den östlichen ländlichen Räumen zwischen

¹³⁹ Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Entwurf. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013, S. 2.

1998/99 und 2010/11 ca. 45 % der Schulen geschlossen worden sind, beträgt dieser Wert für die westlichen Bundesländer lediglich 11 %.¹⁴⁰

Dies verdeutlicht, dass beispielsweise Sachsen eine stark an Landesvorgaben orientierte Zentralisierung des Schulnetzes auch gegen den Widerstand zahlreicher Kommunen durchgesetzt hat. Das Ziel, langfristig eine sichere Bildungsversorgung für die gesamte Bevölkerung anbieten zu können, wurde mit der Schlussfolgerung umgesetzt, dass dies durch das Land am besten in den zentralen Orten sichergestellt werden kann. Viele Orte, die dadurch „ihre“ Schule verloren haben, versuchen, sich politisch und rechtlich zu wehren. Eine starke und stabile Landesregierung hat diese Leitlinie – im Wesentlichen gestützt von Entscheidungen der Gerichte – jedoch durchgehalten.

Andere Erfahrungen werden aus unterschiedlichen westlichen Ländern berichtet, in denen das Schließen von Schulen politisch anscheinend nur sehr viel schwerer durchsetzbar ist. Dies liegt zum einen an einer im Schnitt noch höheren Schülerzahl auch in den kleineren Schulen. Zum anderen scheint jedoch auch der Einfluss lokaler und regionaler Politik auf Landesentscheidungen stärker ausgeprägt zu sein, so dass häufig noch ein Weg gefunden wird, eine konkrete Schule im Ort X, für die sich der verdiente Abgeordnete oder Bürgermeister Y einsetzt, doch noch zu erhalten.

Unabhängig davon, auf welcher politischen Grundlage kleinere Schulstandorte erhalten werden sollen, werden zur Kostenbegrenzung der kleineren Systeme im Wesentlichen die Vorschläge diskutiert, die in Kapitel 4.2 dargestellt worden sind: Schulk Kooperationen, jahrgangsübergreifender Unterricht und die Reduzierung der Gliedrigkeit des Schulsystems.

Das von den Befürwortern zentralisierter Lösungen eingebrachte Argument, dass zentraler gelegene und größere Schulen nicht nur kostengünstiger pro Schüler seien, sondern auch eine höhere Qualität des Unterrichts böten, bleibt – zumindest für die Grundschulen – nicht unwidersprochen. Ältere empirische Studien zu dieser Frage belegen die These nicht, neuere liegen nicht vor. Wie Kapitel 4.3

zeigt, ist dies nicht die einzige offene Frage im Bereich der Bildungsversorgung ländlicher schrumpfender Regionen. Um die Debatte zu versachlichen, wären an dieser Stelle zusätzliche Forschungen – angestoßen durch Bund oder Länder – ausgesprochen hilfreich.

Eine Grundvoraussetzung für jeden Zentralisierungsschritt ist jedoch eine gute Erreichbarkeit der zentralen Orte. Dieser Bedarf wurde aus dem Facharbeitskreis heraus ganz eindeutig formuliert. Mit welcher konkreten Lösung dieser Bedarf gedeckt werden kann, ob der gesamte ÖPNV leistungsfähiger werden muss oder nur die Schülerbeförderung als solche, mag dahingestellt bleiben. Eine bessere Abstimmung zwischen der Schulnetzplanung und konkreter Schulorganisation (Stichwort: Schulbeginn und -ende) auf der einen Seite und eine bessere Abstimmung mit der Verkehrsplanung und -organisation auf der anderen Seite scheint in vielen Regionen noch möglich zu sein. Maximal tolerierbare Schulweglängen von 60 Minuten pro Weg für einen Fünftklässler, wie sie beispielsweise vom OVG Bautzen festgelegt worden sind, wirken auf den Autor absurd hoch. Hier muss es Alternativlösungen geben, zu denen Komponenten beitragen können, die in Kapitel 4.2.2.7 „Flexibilisierung, Tele-Learning und Selbstorganisiertes Lernen“ diskutiert wurden. Sonst werden, wie Kramer und Nutz, 2006 formulierten, „die mangelnden finanziellen Ressourcen der Träger durch die Zeit und die Lebensqualität der Kinder kompensiert.“¹⁴¹

Gerade in diesem Bereich fehlen derzeit noch belastbare Einschätzungen zu Voraussetzungen, Organisationsmöglichkeiten und erwartbaren Effekten. Durch die Konzeption und Umsetzung von Pilotprojekten, die von vorneherein wissenschaftlich evaluiert werden, könnten Bund und Länder Lösungen auf kommunaler und regionaler Ebene unterstützen.

Die Zielvorstellung, die „Begleitforschung Fachinformation“ solle innerhalb des „Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge“ prüfen, ob die auf regionaler Ebene umzusetzenden Anpassungsstrategien im jeweiligen Regulierungs- und Institutionenumfeld (z.B. Bundes- oder Landesebene, Berufsverbände) auf Hindernisse treffen und zugleich Vorschläge erarbeiten, wie diese Hindernisse

¹⁴⁰ Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tabelle B1-13web, eigene Berechnungen.

¹⁴¹ Kramer / Nutz, 2006, S. 201.

beseitigt werden können, ist aufgrund der Dominanz der Bildungslandschaft durch die Länder nur eingeschränkt einzulösen.

Durch die gemeinsame Zuständigkeit der Schulorganisation von Kommunen und Ländern scheinen regionale Ansätze nur in Kooperation mit dem jeweiligen Land und den betroffenen Kommunen sinnvoll und machbar. Regionen – gleich welchen Zuschnitts – haben schlichtweg keinerlei Handlungskompetenzen, die das Schulsystem betreffen. Dennoch können über weiche Instrumente wie

Zielformulierungen und Vernetzungen an der einen oder anderen Stelle Entscheidungen der zuständigen Behörden beeinflusst werden.

Auffällig ist, dass bei den Diskussionen um Schulentwicklung Schülerinnen und Schüler nur selten beteiligt werden. Weder an dem Facharbeitskreis noch an den allermeisten regionalen Bildungsgruppen haben (Vertreterinnen oder Vertreter von) Schülerinnen und Schülern teilgenommen. Einzig im Vogelsbergkreis ist eine Vertreterin des Kinder- und Jugendparlaments an einer Arbeitsgruppe zum Thema beteiligt.¹⁴²

¹⁴² Dass Schülerinnen und Schüler durchaus interessante und weiterführende Beiträge zur Organisation von Schule liefern können, zeigt beispielsweise das bemerkenswerte Buch von Ehrensneider u.a. (2014): *Wie wir Schule machen*.

Literaturverzeichnis

- Avenarius, H. (2011): Die Herausforderung des öffentlichen Schulwesens durch private Schulen. Aktuelle Rechtsfragen in einer angespannten Beziehung. Frankfurt am Main: GEW (Schule). Online verfügbar unter http://gew.de/Binaries/Binary78488/Gutachten_privateschulen_WEB.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld.
- Beirat für Raumentwicklung (2011): Region 2020: zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen. Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge. Online verfügbar unter http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/beirat-empfehlung-zukunftskonzept-daseinsvorsorge.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Beirat für Raumordnung (2009): Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen. Online verfügbar unter http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/stellungnahme-demografischer-wandel-und-daseinsvorsorge-in-duenn-besiedelten-peripheren-raeumen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- BERiD Verein zur Förderung der schulischen Bildung und Erziehung von Kindern der Angehörigen reisender Berufsgruppen in Deutschland e.V. (o.J.): Webseite: Schule unterwegs. Unterricht für Kinder beruflich Reisender, Online verfügbar unter: <http://schule-unterwegs.de>, zuletzt geprüft am: 06.03.2014.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages. Berlin. Online verfügbar unter http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Brandenburg_Webversion.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012): Zentrale Orte (Webseite). Online verfügbar unter <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Daseinsvorsorge/Projekte/ZentraleOrte/ZentraleOrte.html>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (o.J.): Webseite: Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden, Wohnquartieren sowie der kommunalen und sozialen Infrastruktur. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/WohnenStadtentwicklung/ProjekteFachbeitraege/WohnenAlter/Projekte/ModellvorhabenAltersgerechtUmbauen/07_Ergebnisse.html, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2013): Das neue BAföG. Informationen zur Ausbildungsförderung. Online verfügbar unter: <http://www.das-neue-bafoeg.de/de/375.php>; zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (o.J.): Webseite: Lernen vor Ort. Online verfügbar unter <http://www.lernen-vor-ort.info>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): „Menschen und Erfolge“ Wettbewerb 2011–2013. Aktiv für ländliche Infrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/2010/MenschenErfolge/Wettbewerbsergebnisse2011_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (o. J.): Website: Aufgaben der Raumordnung / Raumentwicklung (online abrufbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/B-SW-die-bleiben/aufgaben-der-raumordnung-raumentwicklung.html>).
- Bundesverwaltungsgericht (1999): Urteil vom 08.09.1999; Aktenzeichen 6 C 21.98; Voraussetzungen und Kriterien für die Genehmigung einer privaten Grundschule. Inhalt des Begriffs „besonderes pädagogisches Interesse“ im Sinne von Art. 7 Abs. 5 GG (Grundgesetz). In: NJW 2000, S. 1280–1283.
- Carle, U. u. Lassek, M. (2013): Vortrag: Jahrgangsübergreifendes Lernen. Akademie des Deutschen Schulpreises. Bremen, 30.05.2013. Online verfügbar unter [http://www.grundschulpaedagogik.uni-bremen.de/archiv/Carle/2013/Carle+Lassek20130530JueL_Forschung+Praxis\(HB\).pdf](http://www.grundschulpaedagogik.uni-bremen.de/archiv/Carle/2013/Carle+Lassek20130530JueL_Forschung+Praxis(HB).pdf), zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Carle, U. u. Metzen, H. (2013): Vortrag: Jahrgangsübergreifendes Lernen – Segen oder Flop? Grundschulwerkstatt Universität Bremen. Bremen, 26.06.2013. Online verfügbar unter http://www.grundschulpaedagogik.uni-bremen.de/archiv/Carle/2013/Carle+Metzen20130621JueL_Vortrag_GSW.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Clausen, M. (2006): Warum wählen Sie genau diese Schule? Eine inhaltsanalytische Untersuchung elterlicher Begründungen der Wahl der Einzelschule innerhalb eines Bildungsgangs. In: Zeitschrift für Pädagogik 52 (1), S. 69–90.
- Demografie-Kommission Brandenburg (2013): Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg. Bericht der Demografie-Kommission an die Landesregierung Brandenburg. Potsdam. Online verfügbar unter <http://www.mbjs.brandenburg.de/media/bb2.a.5813.de/Demografiebericht.pdf>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Dietze, T. (2011): Zum Übergang auf weiterführende Schulen. Auswertung schulstatistischer Daten aus 10 Bundesländern. Frankfurt am Main. Materialien zur Bildungsforschung, 27.
- Ehrensneider, L.-L. et al. (2014): Wie wir Schule machen. Lernen, wie es uns gefällt. München: Knaus.
- Elm, von, K. (2012): Onlineschule – Wenn die Schule zum Schüler kommt. In: Handelsblatt, 03.02.2012. Online verfügbar unter <http://www.karriere.de/karriere/wenn-die-schule-zum-schueler-kommt-164424/>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Fickermann, D., Weishaupt, H. u. P. Zedler (Hg.) (1998): Kleine Grundschulen in Europa. Berichte aus elf europäischen Ländern. Weinheim.
- Frank, K. (2011): Schulentwicklungsplanung im demografischen Wandel. Am Beispiel der Kreise Dithmarschen und Steinburg. Kiel. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, 52.
- Gather, M. u. Kaps, M. (2010): Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen: Das Beispiel der Schulnetzplanung. In: Rosenfeld, M. T. W. u. D. Weiß (Hg.): Gleichwertigkeit der

- Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover: Verl. der ARL (Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 351), S. 134–152. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/60168>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Geierhos, W. (2010): Vergleich von Konzepten der Regionalforschung. In: Binas, E. (Hg.): Wozu Region? Chancen und Probleme im Transformationsprozess strukturschwacher Regionen. Frankfurt a.M. u.a.: Görlitzer Beiträge zu regionalen Transformationsprozessen, Bd. 5, S. 13–36.
- Goltz, E. u. Trellert, U. (2009): Wohnsituation und Wohnzufriedenheit älterer Menschen in Mietwohnungen im Amt Gerswalde. Perspektiven zum Altersgerechten Wohnen. In: Ländliche Räume im demografischen Wandel (BBSR-Online Publikation, 34), S. 61–72. Online verfügbar unter [urn:nbn:de:0093-ON3409R142](http://nbn:de:urn:nbn:de:0093-ON3409R142), zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Gutsche, J.-M. et al. (2008): Diskursive Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Erfahrungen aus einem Modellvorhaben der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1/2), S. 127–140. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2008/1_2/Inhalt/DL_fahrenkruggutsche.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Gutsche, J.-M. et al. (2007): Dokumentation der Ergebnisse der Begleitforschung in der Arbeitsgruppe „Bildung“ der Modellregion Dithmarschen / Steinburg. Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“. Online verfügbar unter https://www.steinburg.de/dokumente/d_MORO_23_Erg_AG_Bildung.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Klein, H. E. (2011): Privatschulfinanzierung im Kalkül staatlicher Unterfinanzierung und der Wettbewerbsbeschränkung. In: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 38 (2), S. 1–17. Online verfügbar unter http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/58071/storage/master/file/459809/download/trends02_11_6.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Kölner Netzwerk Bürgerengagement (2010): Schulen und Bürgerschaftliches Engagement in Köln. Ergebnisse der Arbeitsgruppe Schule, Bildung und Bürgerschaftliches Engagement: 2008 – 2009. Online verfügbar unter http://www.engagiert-in-koeln.de/portal/fileadmin/user_upload/PDF/Schulen_und_Buergerengagement-Abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- König, F. (2013): Fernunterricht – Bildschirm statt Tafel. In: Die Zeit, 14.02.2013. Online verfügbar unter <http://www.zeit.de/2013/08/Bildung-Fernschule>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Kramer, C. u. Nutz, M. (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswesen. In: Paul Gans und Ansgar Schmitz-Veltin (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226, S. 192–220.
- Kuhn, E. u. Klingholz, R. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Online verfügbar unter http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/VielfaltstattGleichwertigkeit/VielfaltstattGleichwertigkeit_online.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Entwurf. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 03.06.2013). S. 2. Online verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile.
- Osel, J. u. Dörries, B. (2014): Wenn der Chef fegen muss. In: Süddeutsche Zeitung, 18.01.2014 (Fernaussage), S. 8.
- Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013. Hildesheim. Online verfügbar unter http://www.lrh.niedersachsen.de/download/78391/Kommunalbericht_2013.pdf, abgerufen am 06.03.2014.
- Rothmund, W. (2012): Die Arbeit in jahrgangskombinierten Klassen in der Grundschule. Exemplarisch dargestellt am Beispiel der Bismarck-Grundschule Nürnberg. In: Mittelfränkischer Schulanzeiger 80 (2), S. 22–24. Online verfügbar unter https://www.regierung.mittelfranken.bayern.de/serv/download/download1/schulanzeiger/2012_02.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Rummer, R.; Herzmann, P. (2014): Beeinflusst die Dauer des Schulwegs die Schulnoten? Eine Pilotstudie. Online verfügbar unter <https://www.uni-erfurt.de/nc/psychologie/professuren/allgemeine-und-instruktionspsychologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/schulweg/?cid=113415&did=41190&sechash=bd0a2c0d>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (2009): Beschluss vom 16.04.2009, Aktenzeichen 2 B 305/08. Online verfügbar unter: <http://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/document.phtml?id=1031>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (2005): Beschluss vom 03.11.2005, Aktenzeichen 2 BS 247/05. Online verfügbar unter: <http://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/document.phtml?id=148>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Schaschek, S. (2013): Schulassistenten – Die Hilfslehrer kommen. In: Der Tagesspiegel, 14.02.2013. Online verfügbar unter <http://www.tagesspiegel.de/wissen/schulassistenten-die-hilfslehrer-kommen/7779010.html>.
- Schmidt, C. (2007): Regionale Disparitäten in der kommunalen Schulfinanzierung in Nordrhein-Westfalen. In: Oliver Böhm-Kasper (Hg.): Kontexte von Bildung. Erweiterte Perspektiven in der Bildungsforschung. Münster u.a., S. 109–129.
- Schmoll, H. (2014): Schulleitermangel: Idealismus statt Amtszulage. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.05.2014 (Online). Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/schulleitermangel-idealismus-statt-amtszulage-12924673.html>, zuletzt geprüft am 06.05.2014.
- Schule für Circuskinder in Nordrhein-Westfalen der Evangelischen Kirche im Rheinland (o.J.): Webseite: Schule für Circuskinder in

Nordrhein-Westfalen der Evangelischen Kirche im Rheinland – Primarstufe und Sekundarstufe I. Online verfügbar unter: <http://www.schulefuercircuskinder-nrw.de/>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.

- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2013): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2011/2012. Bonn. Online verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/doc/Dokumentation/Bildungswesen_pdfs/dossier_de_ebook.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Sixt, M. (2007): Die strukturelle und individuelle Dimension bei der Erklärung von regionaler Bildungsungleichheit. In: SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research (66). Online verfügbar unter http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.74834.de/diw_sp0066.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Spangenberg, M. (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn: BBR (Werkstatt: Praxis, H. 49). Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2007/2007_Heft49_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Statistisches Bundesamt (Wiesbaden) (2014): Bildungsfinanzbericht 2013. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Steinführer, A., Küpper, P. u. Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig: vTI, Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut (Landbauforschung : Sonderheft, 367).
- Süddeutsche Zeitung (31.03.2014): Wer zahlt für Inklusion? Nordrhein-Westfalen streitet mit den Kommunen. S. 13.
- van Ackeren, I. u. Klemm, K. (2009): Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Wiesbaden.
- Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (2013): Urteil vom 15.11.2013, Aktenzeichen Vf. 25-II-12: Mehrere Regelungen zur Ersatzschulfinanzierung sind verfassungswidrig und müssen bis zum 31. Dezember 2015 neu gefasst werden. Online verfügbar unter: http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2012_025_II/2012_025_II.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2014.
- Weishaupt, H. (2014): Berufliche Schulen im demographischen Wandel. Perspektiven für die strategische Weiterentwicklung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 43 (2), S. 15 – 19.
- Weishaupt, H. (2010): Bildung und Region. In: Rudolf Tippelt (Hg.): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden, S. 217–231.
- Weiss, M. (2011): Allgemeinbildende Privatschulen in Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (Netzwerk Bildung). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/07833.pdf>, zuletzt geprüft am 06.03.2014.

Weitergehende Informationen zu genannten Modellprojekten

Lernen vor Ort: <http://www.lernen-vor-ort.info/>

Teach First: <http://www.teachfirst.de/>

5 Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung

Der Arbeitskreis Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung trat erstmals im Mai 2013 zusammen und traf sich bis März 2014 insgesamt vier Mal. Beteiligt waren neben Akteuren aus den Modellregionen Vertreter von Vereinen und Verbänden, Pflege- und Alters-Wissenschaftler sowie Ministerialvertreter von Bund und Ländern. Eine Liste der Mitglieder findet sich im Anhang.

5.1 Problemverständnis: Bedingungen gelingender Selbstverantwortung für das Leben im Alter

Die gesellschaftliche Diskussion zum Themenkreis Alterung und Leben im Alter ist in den vergangenen Jahren facettenreicher geworden. Längst werden alte oder ältere Menschen nicht mehr dominant als hilfsbedürftig wahrgenommen. So ist die heute an der Schwelle zum Renteneintritt stehende Generation wohlhabender, gesünder und aktiver als alle vorhergehenden Generationen. Die Freisetzung aus den Zwängen des Erwerbs- und Familienlebens und die wachsende persönliche Reife und Gelassenheit werden durchaus als Zugewinn interpretiert.¹⁴³

Aber nicht nur für die Schwelle zum Renteneintritt, sondern für das Alter insgesamt gilt, dass die Gleichsetzung von Alter mit Abhängigkeit und Verletzlichkeit in ihrer Einseitigkeit nicht nur sachlich falsch, sondern auch kontraproduktiv ist. Dies hat schon der fünfte Altenbericht der Bundesregierung deutlich gemacht.¹⁴⁴ Zuletzt hat die Generali-Hochaltrigenstudie mit ihren Ergebnissen für einen entsprechend differenzierten Blick auf das hohe Alter geworben.¹⁴⁵ Zwar steigt im hohen Alter das Risiko von Demenz, Multimorbidität und Pflegebedürftigkeit. Aber längst nicht jeder alte oder hochaltrige Mensch ist davon überhaupt oder über längere Zeiträume betroffen. Wichtiger ist

noch, dass alte, sehr alte und selbst kranke Menschen nicht nur den Wunsch nach und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung haben, sondern darüber hinaus auch entwicklungs-fähig und in diesem Sinne (für sich und andere) engagiert bleiben. Insofern ist beim Blick auf das Alter - wie auch schon im sechsten Altenbericht¹⁴⁶ eingefordert - sowohl die „Verletzlichkeitsperspektive“ als auch die „Potenzialperspektive“ relevant.¹⁴⁷

Diese normale zwischen Verletzlichkeit und Entwicklungsfähigkeit bzw. Potenzialen aufgespannte Ambivalenz des Lebens gilt für alle Lebensphasen. Die Gesellschaft tut sich mit einer entsprechenden Wahrnehmung von Kindheit und Jugend verhältnismäßig leicht. Die vormals auf Defizite und Abhängigkeit konzentrierte Wahrnehmung des Alters ist zwar längst im Wandel. Dennoch sind die etablierten Eckpfeiler der Altenpolitik eher unter diesem defizitorientierten Blickwinkel konzipiert. In der Regel geht es darum, spezifische Versorgungsbedarfe (z. B. in der Pflege) zu erkennen und darauf bezogen öffentlich organisierte Leistungen bereitzustellen. Die finanziellen und qualitativen Grenzen der damit einhergehenden Leistungssysteme wurden in den letzten Jahren nicht nur mit Bezug zur Pflege intensiv debattiert. Den Bezugspunkt dieser Diskussionen bilden sowohl die aktuellen Versorgungs- und Finanzierungsprobleme als auch die langfristigen Konsequenzen des demografischen Wandels.

Die primär an sozialen Risiken und Versorgungslücken orientierten öffentlichen Leistungen haben auch in Zukunft ihre Berechtigung. Wichtig ist es jedoch, die defizitorientierte um eine potenzialorientierte Sicht zu ergänzen und aus der resultierenden integrierten Perspektive heraus

¹⁴³ Siehe Generali Zukunftsfonds / Institut für Demoskopie Allensbach, 2012, S. 38. In der Studie kommt auch zum Ausdruck, dass die wirtschaftliche Situation und die Wohnsituation von den Befragten als sehr positiv empfunden werden. Projektionen zur künftigen Altersarmut lassen erwarten, dass sich dies in Zukunft ändern könnte.

¹⁴⁴ Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005.

¹⁴⁵ Siehe Generali Zukunftsfonds / Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg, 2014.

¹⁴⁶ Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2010.

¹⁴⁷ Siehe Generali Zukunftsfonds / Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg, 2014, S. 6/7. Andreas Kruse argumentiert als Autor der Hochaltrigenstudie, dass dies nicht bedeutet „ein ‚positives‘ Altersbild zu vertreten und ein ‚negatives‘ zu verwerfen. (...) Etwas ganz anderes ist gemeint: Nämlich die differenzierte Sicht auf die *conditio humana*, die differenzierte Anthropologie bis an das Ende des Lebens eines Individuums aufrechtzuerhalten und diese differenzierte Sicht bzw. die differenzierte Anthropologie zugunsten einer einseitigen, ausschließlichen Konzentration (a) auf das Körperliche, (b) auf die Verluste aufzugeben.“ (Hervorhebungen im Original).

geeignete politische Maßnahmen einzuleiten.¹⁴⁸ Für ein gutes Leben im Alter reicht es nicht aus, unter Beibehaltung der bisherigen Handlungslogik bestehende Versorgungslücken schließen zu wollen. Vielmehr geht es darum, Ansätze zu entwickeln, wie (ältere) Menschen eingebettet in ihr soziales Umfeld aktiv und selbstbestimmt leben können. Dazu gehört insbesondere, für sich und Andere tatkräftig Verantwortung zu übernehmen. Die vorliegende Expertise zielt darauf, wichtige Facetten dieses im Detail sehr weitreichenden Politikwechsels insbesondere mit Blick auf die ländlichen Räume zu thematisieren. Dies bedeutet vor allem, sich mit den Grundbedingungen gelingender sozial eingebetteter Selbstverantwortung und Selbstbestimmung auseinanderzusetzen.

Mit dem Leben in dörflichen Strukturen assoziiert man oft einen engeren familiären und nachbarschaftlichen Zusammenhalt. Auch sind die Frauenerwerbsquoten in den ländlichen Räumen noch nicht ganz auf dem hohen Niveau der Stadtregionen. Hieraus ergibt sich das Potenzial einer erhöhten gegenseitigen Unterstützung.¹⁴⁹ Auf der anderen Seite sind die ländlichen Räume vielfach von der Abwanderung junger Menschen geprägt, so dass die Möglichkeiten der gegenseitigen Unterstützung zwischen den Generationen brüchig werden können. Ein entscheidender Unterschied zwischen Stadt und Land dürfte das unterschiedlich eng geknüpfte Netz von Unterstützungsangeboten und Infrastrukturen sein. Letztlich bleibt die Frage, ob die Probleme in Stadt oder Land größer ausfallen, zweitrangig. Wichtig wird jedoch sein, im jeweiligen räumlichen Kontext geeignete Lösungen zu finden.

5.2 Quartierskonzepte als Lösung für den ländlichen Raum?

Seit einigen Jahren besteht (nahezu) ein Konsens, dass eine kleinräumige Vernetzung und bedarfsgerechte Ausgestaltung unterschiedlicher Leistungen unter Einbeziehung bürgerschaftlicher Engagementpotenziale erfolgen muss. Dies verbindet sich insbesondere mit dem Begriff des Quartiers und der Quartierskonzepte. Diese Grundlinie in der Argumentation findet sich sowohl bei Wohlfahrtsverbänden als auch bei Kommunalverbänden und nicht zuletzt bei Bund und Ländern.¹⁵⁰ Diese Konzeption des Quartiersdenkens entstammt insofern zunächst den urbanen Räumen und verbindet sich dort insbesondere mit bürgerschaftlich engagierten Mittelschichten als Träger einer stärkeren Selbstorganisation. Dies ist jedoch nicht der einzige Unterschied zu den hier diskutierten ländlichen Räumen.

Grundlegend ist unabhängig von der Frage Stadt oder Land, dass aus dem Quartier oder dem Dorf heraus spezifische Lösungen für die jeweiligen Bedarfe gesucht werden und diese Suche an den jeweils vorhandenen bzw. für das Quartier mobilisierbaren Potenzialen ansetzt. Konkret bedeutet das: „Jemand“ muss die Bedarfssituation¹⁵¹ vor Ort bzw. im Quartier / Dorf erkunden und Ideen entwickeln, wie vorhandene sozialstaatliche Leistungs- und Finanzierungsstränge wirtschaftlich und organisatorisch eingebunden werden können. Hierzu müssen Partner (z. B. Wohlfahrtsverbände) angesprochen, überzeugt, koordiniert und ggf. Kooperationsverträge ausgehandelt werden. Nicht minder wichtig ist es in der Regel, geeignete Räume zu finden, sie herzurichten (als Treffpunkte, für spezifische Angebote

¹⁴⁸ Das Politikfeld Pflege und Versorgung im Alter ist dabei nicht nur auf der Grenze zwischen privaten und öffentlichen Verantwortungsreichen, sondern zugleich in einem komplexen Spannungsfeld von verschiedenen öffentlichen Leistungen angesiedelt: Die zentralstaatlich verankerten Sozialversicherungsträger (Pflegekassen) werden ergänzt durch kommunale Pflichtleistungen (z. B. Hilfen zum Lebensunterhalt) und unterschiedliche freiwillige Leistungen.

¹⁴⁹ Thomas Klie (2014, S. 58) verweist auf Studienergebnisse aus 2006, die belegen, dass pflegebedürftigen älteren Menschen in ländlichen Räumen im Durchschnitt 87 Stunden pro Woche Unterstützung zur Verfügung gestellt werden. Der Vergleichswert für städtisch geprägte Orte beträgt 36 Stunden.

¹⁵⁰ Stellvertretend kann hier auf die Aktivitäten und Publikationen des „Netzwerk Soziales Neu gestalten (SONG)“ hingewiesen werden. Zuletzt ist in Kooperation zwischen dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Netzwerk SONG und dem Kuratorium Deutsche Altershilfe die Broschüre „Lebensräume zum Älterwerden – Anregungen und Praxisbeispiele für ein neues Miteinander im Quartier“ erschienen (DStGB Dokumentation Nr. 110, 12/2012).

¹⁵¹ Hinweise zur Aufbereitung der Bedarfssituation finden sich z. B. unter www.sozialplanung-senioren.de.

oder als altersgerechter Wohnraum) und für deren langfristige Bewirtschaftung eine geeignete Lösung / Trägerschaft aufzubauen. Schließlich leben derartige Quartierskonzepte von der Einbindung ehrenamtlicher Potenziale und vom Aufbau guter Nachbarschaften (informelle Nachbarschaftshilfe, sorgende Gemeinschaften¹⁵²). Dabei geht es nur vordergründig um Kosteneinsparung. Mindestens ebenso wichtig ist die sinnstiftende und ggf. sogar gesundheitsfördernd wirksame Aktivierung der Bewohner.

Schon aus dieser sehr kursorischen Beschreibung wird deutlich, dass die Entwicklung und Umsetzung von Quartierskonzepten für das Leben und Wohnen im Alter mit einem erheblichen Aufwand und hohen Qualifikationsanforderungen verbunden ist. Die mittlerweile dokumentierten guten Beispiele (z. B. im Netzwerk SONG¹⁵³) verdeutlichen einerseits die Tragfähigkeit des Quartiersansatzes, führen aber auch zu der These, dass die Verbreitung und vielfache Nachahmung derartiger Quartierskonzepte nicht allein durch den Vorbildeffekt der guten Beispiele in Gang kommt. Entscheidend ist, dass der Organisations- und Vernetzungsaufwand im Einzelfall hoch bleibt und vor Ort „jemand“ gefunden werden muss, der diesen Aufwand schultert. Insofern sind die Entstehungsbedingungen der vorhandenen Beispiele hinsichtlich Motivation und Leistungsfähigkeit zu beachten: Einmal handelt es sich um Beispiele, die im Umfeld des Netzwerkes SONG entstanden und insofern von dem damit verbundenen fachpolitischen Pioniergeist getragen sind. In anderen, eher aus der Bürgerschaft getragenen Fällen sind es wie bei der Seniorenengossenschaft Riedlingen außergewöhnliche, in den handelnden Personen begründete Konstellationen. Beides kann kaum die Grundlage einer Übertragbarkeit und einer entsprechenden Verbreitung bzw. Regelanwendung sein.

Hoffnungen richten sich hingegen auf die Wohnungswirtschaft.¹⁵⁴ Diese Hoffnung ist insofern begründet, da sich hier aus derartigen Quartierskonzepten betriebswirtschaftlich wirksame Vorteile ableiten lassen. Entsprechende am Leitbild der „sorgenden Gemeinschaft“ ausgerichtete Kon-

zepte sichern die Lebensqualität im Quartier nicht nur für alte Menschen. Dies kann die Basis erhöhter Wohndauern (weniger Wohnungswechsel, reduzierte Leerstandsrisiken) und erhöhter Mietzahlungsbereitschaft sein. Als Pionierfall wird dabei seit Jahren auf das sogenannte „Bielefelder Modell“ verwiesen. Allerdings findet auch dieses nur schleppend Eingang in eine breitere Anwendung. Selbst wenn dies anders wäre, bleibt jedoch das Problem, dass nur ein kleiner Teil der Wohnungsbestände im Eigentum der organisierten Wohnungswirtschaft ist. Dieser konzentriert sich zudem auf die Städte, so dass die Umsetzung von Quartierskonzepten auf dem Land nicht oder nur in Ausnahmefällen auf eine starke Partnerschaft mit der Wohnungswirtschaft setzen kann.

Ein Grundproblem in der Entwicklung und Umsetzung von Quartierskonzepten dürfte sein, dass die Geschäftsmodelle etablierter Akteure aus Wohnungswirtschaft, Wohlfahrtsverbänden, Gesundheitswirtschaft usw. sektoral gegliedert sind, die aus der Umsetzung entstehenden Vorteile jedoch kleinteilig in unterschiedlichsten Bereichen anfallen. Somit refinanziert sich der Aufwand für die Quartiers- oder Dorfarbeit aus der Sicht der etablierten Akteure nicht oder nur unzureichend. Insofern kann man im Status quo nicht erwarten, dass sich aus den üblichen Motivlagen der etablierten Akteure heraus ein besonderes Engagement für eine querschnittsorientierte Quartiersarbeit ergibt. Das Quartier und das Dorf bleiben ein sozialräumliches Konstrukt ohne eine ausreichend handlungsfähige institutionelle Gestalt. Immer mehr Kommunen erkennen ihre Verantwortung zur sozialen Daseinsvorsorge und schaffen in Kooperation mit Wohlfahrtsträgern, Wohnungsunternehmen und weiteren Akteuren die finanziellen und strukturellen Grundlagen für diese Quartiers- und Dorfentwicklung. In den meisten Fällen scheitert die Umsetzung von Quartierskonzepten jedoch an einer Art „Nicht- oder Unterinstitutionalisierung“ des Quartiers oder Dorfes. Dementsprechend muss das an Selbstorganisation und Selbstverantwortung interessierte politische Handeln genau hier ansetzen und Prozesse der Selbstorganisation auf Dorf- und Quartiersebene befördern.

¹⁵² Zum Begriff „sorgende Gemeinschaft“ siehe Kap. 5.3.1.

¹⁵³ Das Netzwerk „SONG – Soziales neu gestalten“ ist ein Zusammenschluss fachpolitisch engagierter Träger und Akteure aus der Sozialwirtschaft, der für eine sozialpolitische Neuorientierung insbesondere basierend auf quartiersorientierten Ansätze eintritt. (Nähere Informationen finden sich unter: <http://www.netzwerk-song.de/>).

¹⁵⁴ Dies hat sich u.a. in den Vorgesprächen zur Einrichtung des Arbeitskreises artikuliert und findet sich auch in der Generali Altersstudie (hier insbesondere der Beitrag von Rolf G. Heinze: Selbständiges Wohnen: Nur in einer sorgenden Gemeinschaft, S. 313-319).

5.3 Grundlinien: Das Dorf als Selbstverantwortungsebene

In der Konsequenz der vorstehenden Überlegungen ergibt sich der Fokus der nachfolgenden Überlegungen. Demnach muss die Frage gestellt werden, welche Möglichkeiten bestehen, einer Institutionalisierung des Dorfes als sozialstaatlich gestützte und kommunal eingebettete Selbstverantwortungsgemeinschaft Vorschub zu leisten. In der Debatte zum Leben im Alter verbindet sich dies insbesondere mit dem Begriff der „sorgenden Gemeinschaft“. Dabei sind vor allem die kommunalen bzw. regionalen Handlungsmöglichkeiten und Handlungsansätze zu diskutieren.

5.3.1 Sorgende Gemeinschaft als Leitbild dörflicher Selbstorganisation

Die „sorgende Gemeinschaft“ rückt als Leitidee mehr und mehr in den Mittelpunkt der Überlegungen zur zukunftsfähigen Gestaltung der Daseinsvorsorge.¹⁵⁵ Diese Diskussion betrifft insbesondere die Weiterentwicklung der Pflege und die Sicherung von Teilhabe im Alter.¹⁵⁶ Einen oft bemühten gedanklichen Ausgangspunkt bildet dabei die Anerkennung der sachlichen und finanziellen Grenzen der im Wesentlichen durch das SGB XI geregelten Pflege (auch Fachkräftemangel). Hinzu kommen die heute und in Zukunft noch gravierender überforderten familiären Strukturen. Aus diesen Argumenten leitet sich eine Reformnotwendigkeit aus der Überforderung der gegenwärtigen Leistungssysteme ab. Für eine Neuorientierung ist es jedoch zentral, ein mit der nachmodernen Gesellschaft (und den dörflichen Strukturen) kompatibles Konzept der gegenseitigen Sorgebereitschaft zu entwickeln und zu fördern.

In der Konsequenz geht es im Konzept der sorgenden Gemeinschaft weit über die Pflege hinaus darum, die Selbstsorgefähigkeit der „kleinen“ örtlichen Gemeinschaft zu stärken. Die Selbstsorgefähigkeit nutzt als Ressource die zwischenmenschliche Solidarität. Sie appelliert weniger an

Wolfgang Wähne

Bertelsmann Stiftung

Rückläufige Angehörigenpflege durch sinkendes familiales Pflegepotential

- Mehr Einpersonenhaushalte mit geringerem Pflegepotential
- Trend zu weniger festen Partnerschaften (Abnahme der Partnerpflege)
- Sinkende Zahl an Kindern pro Pflegebedürftigem
- Steigende Erwerbsquote (späterer Renteneintritt)
- Höhere Frauenerwerbsquote
- Größere Mobilität → Kinder wohnen an anderen Orten als Eltern
- Abnehmende Pflegebereitschaft
- Alterung der Bevölkerung und damit der potentielle Pflegepersonen

Abbildung 8: Ursachen des sinkenden familialen Pflegepotenzials
Quelle: Bertelsmann Stiftung

den Altruismus des Ehrenamtlers als an eine Art aufgeklärtes Selbstinteresse der örtlichen Gemeinschaft. Damit ähnelt diese in der kleinen örtlichen Gemeinschaft (Dorf) verankerte Selbstsorgefähigkeit dem in Familien oder zwischen sehr guten Nachbarn praktizierten Zusammenhalt. Ein wichtiger Unterschied ist jedoch, dass in Familien aus vorhandener Empathie ganz selbstverständlich gegenseitige Verantwortung und Sorgebereitschaft entsteht. Zwischen eng miteinander verbundenen Nachbarn lässt sich dies in abgeschwächter Form beobachten. Insofern braucht es weder in Familien noch zwischen guten unmittelbaren Nachbarn eine besondere Unterstützung, um empathische Sorgebereitschaft entstehen zu lassen. Sie ergibt sich ganz selbstverständlich aus der Nähe des mit- oder zumindest beieinander Lebens.

Eine derartige Sorgebereitschaft entsteht im Dorf (als erweiterte Nachbarschaft) oder im Stadtquartier jedoch nicht von selbst. Hier wird dementsprechend ein gewisses organisatorisches Rückgrat, eine Plattform oder auch ein Kümmerer benötigt, um den nicht von selbst wachsenden sozialen Beziehungen und gegenseitigen Verbindlichkeiten in der Entstehung und Weiterentwicklung sowie im alltäglichen Wirken zu helfen.

¹⁵⁵ Siehe auch die Ergebnisse des Demografieipfels der Bundesregierung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2013, S. 23.).

¹⁵⁶ Wichtige mit den Gedanken dieser Expertise konforme Anstöße für eine Weiterentwicklung / Reform von Pflege und Teilhabe finden sich in: Kuratorium deutsche Altershilfe / Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013 und AGP Sozialforschung, 2013.

Die Nachbarschaft des Dorfes oder des Quartiers wird in dieser Perspektive eine durchaus auf gegenseitige Unterstützung verpflichtete Gemeinschaft. Grundlegend ist dabei die Erkenntnis, dass die gemeinsame „Bewirtschaftung des Lebens“ (Klie) im Sinne einer sorgenden Gemeinschaft Vorteile für die Lebensqualität und den sozialen Zusammenhalt bietet.

5.3.2 Das Dorf als kooperativ organisierte Selbstverwaltungsebene

Die sorgende Gemeinschaft ist als Konzept eng mit dem Subsidiaritätsgedanken verbunden. Subsidiarität appelliert jeweils an die Erstverantwortung der unteren Ebene. Im Bereich der unmittelbaren Lebensführung spricht dies zunächst den Einzelnen und dessen Familie an. Was dort nicht in Eigenverantwortung geregelt und geleistet werden kann, wird an die nächst höhere Ebene weitergereicht. In der sozialstaatlichen Konzeption der letzten Jahrzehnte haben das Quartier oder die Nachbarschaft als Ebene subsidiärer Eigenverantwortung keine Rolle gespielt. Was die Familie nicht erledigen konnte, ging mehr oder weniger direkt in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand über (Kommune, Staat, Sozialversicherungen). Gute Nachbarschaften blieben dem Zufall überlassen. Sie wurden weder herausgefordert noch gefördert und im Ergebnis sind sie eher verkümmert als erstarkt. Diesen Prozess gilt es umzukehren. Eine Aufgabe der Kommunen und des Staates insgesamt wird es sein, die Entwicklung von sozial vernetzten Nachbarschaften als wichtigen Baustein von sorgenden Gemeinschaften aktiv zu fördern und zu begleiten und auf diesem Wege auch dem Subsidiaritätsprinzip wieder Geltung zu verschaffen.

Die häufig anzutreffende gute Nachbarschaft der wohlwollenden gegenseitigen Unterstützung kommt weitgehend ohne formalisierte Strukturen aus. Sie ähnelt in den Formen der Koordination einem familiären oder freundschaftlichen Zusammenhalt. Dies ist jedoch nicht genug, wenn die sorgende Gemeinschaft ein verlässlicher Partner für professionelle Dienste (z. B. in der Pflege oder der hausärztlichen Versorgung) sein und in seinem Aufgabenspektrum auch andere Belange der Daseinsvorsorge (Nahversorgung, Mobilität / Fahrdienste etc.) abdecken soll. Die Organisation von Dorfläden oder Fahrdiensten, die Einrichtung einer

regelmäßigen Hausarztsprechstunde oder andere Leistungen erfordern für eine Tragfähigkeit eine über die übliche Nachbarschaft hinausreichende Größe und zugleich einen höheren Organisationsgrad mit stärker formalisierten Strukturen. Hieraus entsteht der Sprung von der informell organisierten Nachbarschaftsebene auf die notwendigerweise etwas stärker organisierte Quartiers- oder Dorfebene.

Letztlich entstehen daraus Aufgaben und Organisationsformen, die man dem ursprünglichen Wortsinne nach als kommunale Selbstverwaltung bezeichnen kann. Die Gemeinschaft regelt die sie unmittelbar betreffenden Belange selbst und organisiert sich zu diesem Zweck in einer mehr auf Selbsthilfe / Selbstsorge denn auf konflikthafte Politisierung ausgerichteten Weise. Die kommunale Selbstverwaltung ist ihrem Grundverständnis nach ein Organ gemeinschaftlich wahrgenommener Eigenverantwortung. Die heutigen Kommunen haben mit diesem Vorstellungsbild allerdings nur noch sehr wenig gemein. Sie werden von den Bürgern – Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie unterschiedlichen Kommunalverfassungen nicht ausgeschlossen – eher als unterste Ebene des Staates mit vielfältigen Dienstleistungsfunktionen wahrgenommen. Insbesondere mit Blick auf die Aufgaben der Daseinsvorsorge in den ländlichen Strukturen scheint es zentral, auf der Quartiers- oder Dorfebene ansetzende neue Formen der kommunalen (bürgerschaftlichen) Selbstverwaltung zu erproben und zu etablieren.

Bürgerschaftlich wahrgenommene Selbstverwaltung und Selbstorganisation verbindet sich aktuell sehr stark mit dem Genossenschaftsgedanken. Kern der genossenschaftlichen Idee ist die Gruppenselbsthilfe. Der Zusammenschluss zur Genossenschaft beruht jeweils auf der Erkenntnis, dass einzelne „Wirtschaftssubjekte“ für sich allein nicht zu befriedigenden Ergebnissen kommen (bzw. sich auf ihren jeweiligen Märkten nicht behaupten können). Dies gilt für Winzer- oder sonstige Agrargenossenschaften ebenso wie für Wohnungsgenossenschaften oder Genossenschaftsbanken. In den letzten Jahren haben sich insbesondere Energiegenossenschaften gegründet, um ihre Energieversorgung nach eigenen Vorstellungen regeln zu können. Auch Gruppenwohnprojekte, Dorfläden oder sonstige Infrastrukturbetriebe (z. B. bürgerschaftlich betriebene Bäder) basieren in der Regel auf dem Genossenschaftsgedanken

¹⁵⁷ Einen Ratgeber zur Gründung von Sozialgenossenschaften hat das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vorgelegt (Siehe Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familien und Integration, 2013).

und werden meist in der entsprechenden Rechtsform gegründet.¹⁵⁷

Im Unterschied zu diesen „Ein-Themen-Genossenschaften“ müsste sich die um Fragen der Daseinsvorsorge bemühte Dorfgemeinschaft im Sinne einer umfassenden kommunalen Selbstverwaltung für die „Bewirtschaftung des Lebens“ bzw. des „Lebensraumes“ auf dem Dorf (im Quartier) verantwortlich fühlen und sich zu diesem Zweck organisieren. Dies stellt dabei zunächst einen Zusammenschluss privater Akteure dar und führt eher in eine zivilgesellschaftlich-private Rechtsform als in die einer öffentlichen Körperschaft. Angebracht und wichtig wäre es jedoch, das private bürgerschaftliche Engagement in seiner eigenständigen Qualität und seinem gemeinwohlorientierten Charakter auch als Entlastung des Staates anzuerkennen und zu fördern (Gemeinnützigkeitsvorteile).

5.3.3 Optionsrechte als Basis einer erweiterten Selbstorganisation

Installiert man die Dorf- oder Quartiersgemeinschaft als eine zusätzliche Ebene einer subsidiären Eigenverantwortung und nimmt den Vorrang der unteren gegenüber der darüber liegende Ebene ernst, entsteht daraus ein Anrecht zur Übernahme von Leistungen, die diese darüber liegenden Organisationsformen erbringen. Im Idealfall geschieht dies kooperativ und einvernehmlich. Im Konfliktfall sollte jedoch nicht die Dorfgemeinschaft begründen müssen, warum sie etwas besser kann als der Sozialversicherungsträger oder die Kommune, sondern Letztere müssen beweisen, dass ein Herauslösen aus dem Verbund der regionalen oder landesweiten Zuständigkeit zu einem langfristig ineffizienten Versorgungssystem mit entsprechenden Schäden für die Allgemeinheit führt.¹⁵⁸ So wenig anzweifelbar diese Logik dem Grundsatz nach ist, so kontrovers wird die Ent-

scheidungsfindung im Einzelfall. Dies verdeutlichen schon die Diskussionen um den Anschlusszwang bei den technischen Infrastrukturen (Wasser / Abwasser, Energie / Strom, Abfallbeseitigung etc.). In den Bereichen Soziales, Gesundheit, Pflege, Teilhabe, Kita / Schule, Pflege des öffentlichen Raumes etc. sind nicht minder hitzige Diskussionen zu erwarten. Einerseits geht es um die Kosten- und Professionalisierungsvorteile der großen Lösungen, zugleich aber auch um den Schutz von Eigeninteressen der beteiligten Berufsgruppen und der von ihnen getragenen Organisationen, die nicht nur die Anbieter und Interessenverbände umfassen, sondern bis in die fachlich zuständigen Behörden und Ministerien hineinreichen.

In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge geht es um ein Loslassen des Staates und um ein simultanes Hineinwachsen der bürgerschaftlich organisierten Selbstverantwortung. Die Freiheit, die Dinge vor Ort selbst erledigen zu können, kann dabei nicht immer mit einem Festhalten an bisher gewohnten oder auch staatlich garantierten Standards einhergehen. Claudia Neu (2013, S. 24) hat deswegen zu Recht auf die Ambivalenz dieses Umbruchprozesses hingewiesen: „Schrumpfung und Rückbau verlieren erst dann ihren Schrecken, wenn nicht allein Wohlfahrtseinbußen damit verbunden sein werden, sondern der Umbau des Sozialstaates Städten und Dörfern neue Freiheiten, Handlungsmöglichkeiten und mehr Lebensqualität ermöglicht. Wenn flexible Angebotsformen nicht allein dem Primat des Sparzwangs unterworfen werden, sondern sich an den Bedarfen der Bürger orientieren, bieten sie Raum für angepasste Lösungen. Wir brauchen neue Formen der Gemeindeentwicklung, die von der Bürgerschaft selbst entwickelt und verantwortet werden (...). Der Gewinn wird mehr Lebensqualität für weniger Bürger sein, zum Preis von mehr Selbstverantwortung und höherer Risikobereitschaft.“¹⁵⁹

¹⁵⁸ Besonders schwierig wird es sein, die durch vorangegangene Investitionen in alte Vorsorgestrukturen erzeugten Pfadabhängigkeiten angemessen zu bewerten.

¹⁵⁹ Jürgen Aring (2013, S. 42 und 48) erinnert in seinem Aufsatz „Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume“ an die westwärts gerichtete Besiedlungsgeschichte im Nordamerika des 18. und 19. Jahrhunderts: „Als Frontier galt in dieser Zeit der neu erschlossene Siedlungsraum zwischen geordnetem Staat und Wildnis, der mit der Ausdehnung der USA immer weiter nach Westen vorgeschoben wurde. In diesen Grenzräumen waren die Siedler weitestgehend auf die eigene Kräfte und die Solidarität der Nachbarschaften angewiesen, um zunächst überleben und später erfolgreich wirtschaften zu können. Eine staatliche Ordnung bestand kaum, es existierte nicht einmal ein staatliches Gewaltmonopol zur Durchsetzung von Sicherheit und Ordnung. Letzteres prägt die Bücher, Bilder und Filme vom Wilden Westen... (...). Die „klassische Frontier“ wird – wie oben dargestellt – von mutigen Einzelkämpfern erobert, bevor sich ein organisiertes Gemeinwesen bildet. Es gibt einen Selbstverantwortungsdruck, aber auch Freiräume, die im Hinterland unvorstellbar und vielleicht auch ungewünscht sind. Die inverse Frontier steht hingegen für Räume, in denen das organisierte Gemeinwesen schwächer wird, weil Daseinsvorsorgeeinrichtungen ausgedünnt, abgebaut beziehungsweise konzentriert werden oder weil Angebote nur noch zu sehr viel höheren Preisen bereitgestellt werden, die kaum jemand bezahlen kann oder will. Es entwickelt sich ein Selbstverantwortungsraum.“

Trotz dieser Ambivalenz muss die an Selbstverantwortung und Stärkung der Selbstsorge interessierte kleine örtliche Gemeinschaft einen prinzipiellen Vorrang vor allen darüber liegenden Zuständigkeitsebenen eingeräumt bekommen. Dies umfasst auch Fragen der Qualitätskontrolle und die Verhandelbarkeit von Lösungen bis hin zu Standards.

5.3.4 Zwischen Überforderung und Potenzialentwicklung

Die Anpassung der Daseinsvorsorge wird – das ist in verschiedenen Bereichen oder Themen sichtbar – nicht zu einem gleichmäßigen Ausdünnen der Infrastruktur im ländlichen Raum führen. Wahrscheinlich ist stattdessen, dass eine Konzentration auf die Kleinstädte bzw. die zentralen Orte stattfindet, so dass dort im Ergebnis eine gute oder sogar verbesserte Versorgungslage entsteht. Diese Konzentrationsprozesse hinterlassen jedoch – gemessen am Vorhandensein gewohnter Versorgungsformen – unterversorgte, periphere Räume. Besonders in diesen Räumen (aber nicht nur dort) besteht somit Anlass, neue Formen der organisierten Selbstverantwortung zu erproben und zu fördern.

Klar ist, dass es sich um ein langwieriges und nicht von Irrwegen und Fehlversuchen freies Erproben handelt. Nicht alle Dorfgemeinschaften sind motiviert und von ihren bürgerschaftlichen Ressourcen her in der Lage, die erforderlichen Selbstverantwortungsleistungen zu erbringen und sich dementsprechend zu organisieren. Gerade zu Beginn werden nur wenige geeignet sein, weitgehend ohne Vorbilder die erforderliche Pionierarbeit zu leisten. Hierzu braucht es jeweils besonders engagierte und befähigte Einzelpersonen und Initiativgruppen, die den durch die herrschenden Verhältnisse erzeugten Selbstverantwortungsdruck mit Kreativität und organisatorischem Geschick in Selbstverantwortungschancen verwandeln können.¹⁶⁰ Gerade in den demografisch ausgezehrten

peripheren Räumen dürften derartige Konstellationen eher Seltenheitswert haben.

Es wird ein Prozess des Lernens sein, in dem nicht nur Lösungen erarbeitet und organisatorisch umgesetzt werden, sondern in dem sich auch Haltungen oder Mentalitäten in Richtung auf eine selbstverständlicher wahrgenommene Selbstverantwortung verschieben und sich damit verbundene Handlungsweisen und organisatorische Lösungen (auch über ihre Vorbildfunktion) langsam etablieren. Insofern kann ein in die beschriebene Richtung zielendes Engagement nicht mit der Erwartung auf eine schnelle Breitenwirkung verbunden werden. Auch kann die Hoffnung auf den Erfolg einer derartigen Strategie nicht mit der Erwartung verbunden werden, dass alle Lücken der Daseinsvorsorge in entlegenen Dörfern geschlossen werden können. Es wird sich auch im Wege der Erprobung von Selbstverantwortungsräumen zeigen müssen, welcher Grad von Peripherisierung und demografischer Auszehrung als „point of no return“ anzusehen ist und demzufolge weniger Anlass zur Rettung als zur Aufgabe der Dörfer und für zusätzliche Anreize bzw. Hilfestellungen zur Umsiedlung der Bewohner sein sollte.¹⁶¹

5.3.5 Die Koproduktion von Gemeinwohl

Die starke Betonung neuer Selbstverantwortungsaufgaben erzeugt bisweilen den Eindruck, dass die in das Blickfeld gerückten Dörfer in eine komplette Selbstverantwortung ohne (sozial-)staatliche Unterstützung entlassen werden sollen. Dies wäre ein Missverständnis der hier vorgeschlagenen Strategie. Zwar geht es darum, das Quartier oder das Dorf als bürgerschaftlich getragene Ebene der subsidiären Eigenverantwortung zu etablieren, doch zielt dies zugleich darauf, einen Leistungsverbund zwischen gestärkten Selbsthilfestrukturen und (flexibilisierten) öffentlichen Leistungen zu etablieren. Dieser Grundgedanke prägt auch das oben erwähnte Konzept für eine Strukturreform Pflege

¹⁶⁰ Dass es um einen Prozess der langsamen „Potenzialentfaltung“ im Sinne der Eigenverantwortung geht, beschreibt auch der Neurobiologe Gerald Hüther in seinem Buch „Kommunale Intelligenz“ (2013, S. 115): „Je weniger Gestaltungsspielraum ihnen in ihren Arbeits- und Lebensbereichen noch bleibt, desto leichter geben sie die Verantwortung für eine eigenständige Gestaltung ihres Lebens und Arbeitens an die jeweiligen Verwaltungen und Organisationen ab. Damit aber verlieren sie fortschreitend nicht nur die Intention, sondern auch die Fähigkeit, ihr Leben, ihre Bildung, ihre Kommune eigenverantwortlich zu gestalten“ (Hüther, 2013, S. 115).

¹⁶¹ Insbesondere das Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung spricht sich in seinen Studien zur Zukunft des ländlichen Raumes für derartige Umsiedlungs- und Rückbauprogramme aus (Berlin Institut, 2011 sowie Berlin Institut, 2013).

und Teilhabe (hier mit dem Stichwort *welfare mix* verknüpft) und ist auf andere Teilbereiche der Daseinsvorsorge übertragbar.¹⁶²

Um eine derartige Koproduktion von Gemeinwohl zu ermöglichen, braucht es einmal die schon diskutierte Stärkung der Selbstverantwortung. Mindestens ebenso wichtig ist es jedoch, das öffentliche Handeln mit den Bedingungen einer gelingenden Selbstverantwortung kompatibel zu machen. Dies kann mit verhandelbaren Standards einhergehen, mit flexiblen und ebenfalls verhandelbaren Arbeitsteilungen zwischen professionellen Anbietern und Selbsthilfeleistungen, mit der Öffnung von Finanzierungs- und Subventionsangeboten für die neu geschaffenen Organe einer dörflichen Selbstverwaltung usw. Über die Arbeitsteilung in den einzelnen Arbeitsfeldern oder Leistungsbereichen hinaus ist das selbstverwaltete Dorf zugleich auch die organisatorische Basis und als solche auch Voraussetzung zur Verknüpfung sozialstaatlicher Leistungen mit Selbsthilfeleistungen. In mancherlei Hinsicht schafft das Dorf (oder das Stadtquartier) die Voraussetzungen, dass sozialstaatliche Leistungen bedarfsgerecht ausgestaltet und trotz eingeschränkter finanzieller Spielräume erbracht werden können.

5.4 Kommunale Aktivitäten zur Etablierung von Selbstverantwortungsgemeinschaften

5.4.1 Zwischen Sachzwang und Gestaltungsoption: Eine Herausforderung an die politische Kommunikation

Die bisherige sozialstaatliche Entwicklung folgte überwiegend dem Anspruch, sich sehr umfassend um die Belange der Bürger zu kümmern. Dementsprechend sind die Erwartungen der Bürger an den Staat hoch. In einer umfassend verstandenen Verantwortung für die Daseinsvorsorge betrifft dies z. B. die Kinderbetreuung, die Ausbildung, die technischen Infrastrukturen, die Mobilität, Gesundheits- und Pflegedienstleistungen, die öffentlichen Räume und vieles mehr. Seit einiger Zeit wird zunehmend deutlicher,

dass die gewohnten staatlichen Leistungen quer zu den unterschiedlichen Politikfeldern und auf allen Ebenen des öffentlichen Handelns immer schwerer zu finanzieren bzw. durch Steuereinnahmen zu decken sind. Gerade vor Ort in den Kommunen wird dies auch dadurch deutlich, dass kaum mehr Spielräume für Investitionen und Instandhaltungen vorhanden sind (Straßen, Brücken, Schulgebäude, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Bibliotheken, Leitungssysteme und Kanalnetze, Parks und Grünanlagen). Die Diskussionen über diese Zustände und die notwendige Schließung von Einrichtungen prägen seit Jahren ebenso den kommunalpolitischen Alltag wie die Debatten über Leistungskürzungen bei den laufenden Ausgaben (Sport- oder Kulturförderung, freiwillige soziale Leistungen).

Der wählende und Steuern zahlende Bürger ist aus guten Gründen nicht bereit, die Politik aus dieser Klemme zu entlassen: Weder Steuererhöhungen noch steigende öffentliche Verschuldung werden akzeptiert und sind als Wahlprogramm mehrheitsfähig. Diese Haltung der Bürger kann und sollte als Hinweis an die (Kommunal-)Politik verstanden werden, in den politischen Debatten die Grenzen der öffentlichen Leistungsfähigkeit auch als Voraussetzung für die Stärkung der Bereitschaft zur Selbstverantwortung zu thematisieren. Dies ist keine leichte Aufgabe. Denn einerseits sind die eingeübten Routinen der politischen Selbstdarstellung nicht ohne Grund darauf ausgerichtet, dem (wählenden) Bürger Handlungsfähigkeit, Leistungsfähigkeit und eine umfassende Verantwortungsübernahme zu suggerieren. Andererseits besteht auf Seiten der Bürger mindestens eine Ambivalenz zwischen der Aufforderung zur öffentlichen Sparsamkeit per Wahlzettel und der Bereitschaft, die Konsequenzen im eigenen Leben zu tragen. Jede Schließungs- und Kürzungsdebatte erzeugt heftige Gegenreaktionen in der betroffenen Bürgerschaft.¹⁶³

Vor Ort sind deswegen Durchhaltevermögen und eine gewisse Hartnäckigkeit bei Politik und Verwaltung gefragt. Auf der Seite der Bürger bestehen Erwartungshaltungen, die oftmals enttäuscht werden müssen. Erst wenn verstanden und akzeptiert ist, dass die öffentliche Hand mit bestimmten Aufgaben überfordert wird, wächst die

¹⁶² Siehe: AGP Sozialforschung, 2013.

¹⁶³ Die auch bei schwierigen Entscheidungen gut funktionierende direkte Demokratie auf der lokalen Ebene in der Schweiz hat eine wesentliche Grundlage in der Einheit von Finanz- und Leistungsverantwortung auf der kommunalen Ebene. Dies ist in Deutschland kaum mehr gegeben, was eine wesentliche Ursache für die oben beschriebene Ambivalenz der Bürger gegenüber der Kürzung von Leistungen und haushalter sicher Sparsamkeit sein dürfte.

Bereitschaft zur individuellen oder kooperativen bürgerschaftlichen Verantwortungsübernahme. In diesem Zusammenhang dürfte es auch entscheidend sein, dass die erforderlichen Anpassungsleistungen nicht vornehmlich als Sachzwang dargestellt werden. Es reicht jedoch nicht, stattdessen mögliche Freiheitsgewinne und Gestaltungsoptionen einer bürgerschaftlichen Selbstverantwortung in den Vordergrund der politischen Rhetorik zu rücken. Das alltägliche Handeln der kommunalen Verantwortungsträger (vom Bürgermeister bis zum Sachbearbeiter) muss von einer kooperativen, ermöglichenden, unterstützenden, moderierenden und in diesem Sinne verlässlichen Haltung gegenüber bürgerschaftlichem Engagement durchdrungen sein. Letztlich müssen sich die Kommunen nicht nur selbst als hinreichend flexibel zeigen, sondern sich zugleich als „natürliche“ Partner bei der Ausdehnung bürgerschaftlicher Selbstverwaltungs- und Gestaltungsspielräume gegenüber dem Staat und den Sozialversicherungsträgern beweisen. Dies würde auch ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung in einem subsidiären Gesellschaftsaufbau mehr entsprechen als die fortschreitende Degradierung zum verlängerten Arm des Staates (Bund und Länder).

5.4.2 Demografiekonzepte und Masterpläne als Regelaufgabe

Das Senden unbequemer Botschaften stellt ein hohes Risiko für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung dar. Im demokratischen Wettbewerb ist die Versuchung groß, aufflackernde Kritik zu befeuern und daraus politische Vorteile ziehen zu wollen. Stabile Mehrheiten und eine gute politische Führung können in diesem Zusammenhang viel bewirken. Wichtiger wird jedoch sein, die Herausforderungen des demografischen Wandels und der parallel weiter bestehenden fiskalischen Restriktionen in den Regionen systematisch und in einem breit angelegten Diskussionsprozess zu thematisieren. Ziel eines derartigen Diskussionsprozesses muss es sein, eine möglichst breite Übereinstimmung im Problem- und Aufgabenverständnis sowie damit verbunden in den Handlungsstrategien zu erlangen. Von diesem Diskussionsprozess sollten nicht nur

die politischen Repräsentanten erfasst werden, sondern zugleich die anderen gesellschaftlichen Akteure und natürlich die einzelnen Bürger selbst.

Derartige Demografiekonzepte oder auch Demografiestrategien werden bislang zu selten und zu unsystematisch erarbeitet.¹⁶⁴ Dies gilt auch für nachgelagerte Handlungsstrategien in einzelnen Themenfeldern (z. B. in Form eines Masterplans Pflege). Das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ hat genau an dieser Stelle angesetzt. Es hat einen Anreiz und entsprechende Mittel für die Erarbeitung von „Regionalstrategien Daseinsvorsorge“ geboten. Die Ergebnisse sind insofern ermutigend, weil in allen Regionen ein Diskussionsprozess angestoßen werden konnte. Eine besonders fruchtbare Konstellation ist vornehmlich dann entstanden, wenn die Förderung in bereits laufende Aktivitäten eingebettet werden konnte. Auch die Bertelsmann Stiftung berichtet, dass ihre Demografieworkshops vor allem von Kommunen aufgegriffen werden, die eine finanzielle Förderung erhalten, über personelle Ressourcen verfügen und die demographisch gesehen noch nicht stark betroffen sind. Insofern braucht es entsprechende Anreize und Impulse zur Mobilisierung der vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen.

Die Ausarbeitung und Umsetzung lokaler oder regionaler Demografiestrategien ist eine durchaus langwierige Querschnittsaufgabe.¹⁶⁵ Die Kommunen und Regionen brauchen in dieser Hinsicht stabile Anreizstrukturen und Ressourcen zu ihrer Bewältigung. Ein Teil dieser Anreizstrukturen kann auch darin bestehen, derartige Demografiekonzepte als Förder- und Finanzierungsvoraussetzung in unterschiedlichen Fachgesetzen zu verankern. Die Förderung der Demografiekonzepte sollte unabhängig davon als Querschnittsaufgabe angelegt werden. Ausgehend von der Demografiestrategie der Bundesregierung sollten sich Bund und Länder verabreden, entsprechende fachlich flexible Förder- und Beratungsstrukturen für die Regionen / Kommunen zu schaffen. Die zum Teil auf Länderebene installierten Beratungsstellen (z. B. Servicestelle Demografie Hessen, Landesbüro altengerechte Quartiere in NRW) sind ein Anfang.

¹⁶⁴ Bayern stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar. Hier werden systematisch auf Kreisebene seniorenpolitische Gesamtkonzepte erstellt, die die Basis für die Quartiersentwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden sind.

¹⁶⁵ Dieser Querschnittsorientierung ist z. B. das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge gerecht geworden. Ausgehend von einer Basisanalyse konnten die Regionen die vordringlich zu bearbeitenden Themenbereiche frei wählen. Dementsprechend breit ist das Spektrum der behandelten Themen und Aufgabenstellungen.

5.4.3 Kommunale Impulse zur Aktivierung der Dorfgemeinschaften

Sorgende Gemeinschaften und die sie tragenden dörflichen oder quartiersbezogenen Selbstverantwortungsgemeinschaften (z. B. Bürgergenossenschaften) sind in ihrem räumlichen Zuschnitt deutlich unterhalb der kommunalen oder gar regionalen Ebene angesiedelt. Es handelt sich eher um auf Stadt- oder Ortsteile erweiterte „Nachbarschaften“. Insofern stellt sich die Frage, wie die Kommunen / Regionen ausgehend von den strategisch-konzeptionellen Überlegungen eines Demografiekonzeptes in die Zusammenarbeit hineinfließen.

Die Idealvorstellung ist, dass eine bereits engagierte und mindestens informell organisierte Dorfgemeinschaft oder Initiative existiert und von sich aus Unterstützungsbedarf artikuliert. Dies dürfte im Einzelfall gelingen und Möglichkeiten zur Realisierung von Pilotvorhaben bieten. Um den Prozess der dörflichen Selbstorganisation jedoch in die Breite zu tragen, wird es nicht ausreichen, auf die glücklichen Einzelfälle zu setzen und zu warten, dass allein aus dem Vorbildeffekt in großem Umfang Nachahmer resultieren. Stattdessen bieten sich die folgenden Strategien zu einer über die spontane Selbstorganisation hinausreichende Aktivierung an:

- Sowohl die im Arbeitskreis vertretene Region Nordfriesland als auch die Verbandsgemeinde Daun (Eifel) verweisen auf gute Erfahrungen mit (ehrenamtlichen) Multiplikatoren. So hat die Verbandsgemeinde Daun für jede der 38 Ortsgemeinden ehrenamtliche „Seniorenbeauftragte“ gesucht und eingesetzt und begleitet diese in ihrer Arbeit über eine Koordinierungsstelle und Qualifikationsangebote. Entscheidend ist, dass die ehrenamtlich agierenden Personen eine gute Verankerung in ihren Orten haben und hier Engagementpotenziale erkennen, sie u. a. durch Vernetzung stärken und zugleich eine Schnittstelle zur Mobilisierung fachlicher und organisatorischer Unterstützung durch die Kommune bilden.
- Engagementimpulse entstehen oftmals aus der Reaktion auf drohende oder vorhandene Missstände (die bevorstehende oder erfolgte Schulschließung, der Verfall eines ortsbildprägenden leerstehenden Gebäudes oder Anderes). Zunächst artikuliert sich oftmals Kritik verbunden mit Forderungen nach einer intensiveren und

frühzeitigeren Beteiligung. Letztlich können die daraus entstehenden Kontakte und Diskussionen jedoch produktiv zur Aktivierung genutzt werden. Die gemeinsame Erarbeitung eines Nachnutzungskonzeptes für ein altes Dorfgemeinschaftshaus und dessen Übergabe an die Dorfgemeinschaft wäre eines von vielen möglichen Beispielen. Die Anforderung an die Kommune besteht darin, derartige Ansatzpunkte systematisch zu suchen sowie im Einzelfall flexibel und unterstützend darauf einzugehen (ohne Verantwortung zu entziehen).

- Schließlich sind auch Wettbewerbsverfahren denkbar, bei denen die Kommune / Region Unterstützungsleistungen für die an Selbstorganisation interessierten Dorfgemeinschaften ausschreibt. In einem Aufruf sollten beispielhaft Themen (z. B. Gründung eines Dorfladens, Aufbau eines Bürgerbusses, Realisierung eines gemeinschaftlichen Wohnprojektes) genannt werden. Ein derartiges Wettbewerbsverfahren benötigt allerdings begleitend organisatorische Leistungen, um die interessierten Dorfgemeinschaften anzusprechen und in der Ausarbeitung einer ersten Idee als Wettbewerbsbeitrag zu unterstützen. Wenn in einer Region auf diesem Weg jährlich zwei bis drei Dorfgemeinschaften in Prozesse der Selbstorganisation hineinbegleitet werden können, wäre dies ein wichtiger Impuls.

5.5 Rückgrat- und Patenschaftsorganisationen auf regionaler Ebene

5.5.1 Unterstützungsleistungen in der Startphase: Mobilisierung und Anmoderation

Schon in den vorhergehenden Überlegungen schwingt mit, dass man in der Regel nicht davon ausgehen kann, dass die Dorfgemeinschaften bzw. entsprechende Initiativgruppen ohne äußere Unterstützung in der Lage sind, sich zu organisieren. Derartige Unterstützungsleistungen können z. B. darin bestehen,

- organisatorische Unterstützung und Moderationsleistungen bereitzustellen,
- Schulungen für Hauptprotagonisten / Initiatoren (fachliche Fragen, Prozesssteuerung, Moderation) anzubieten,
- fachliches Know-how zu vermitteln und Hinweise auf gute Beispiele mit Vorbildcharakter zu geben,

- Bedarfs- und Potenzialanalysen durchzuführen bzw. zu unterstützen, um sowohl die Bedarfssituation als auch die Mitwirkungs- und Engagementpotenziale von Bürgern und professionellen Akteuren zu erfassen bzw. zu wecken.¹⁶⁶

Insbesondere der durch Loring Sittler im Arbeitskreis vertretene Generali Zukunftsfonds hat sich in diesem Sinne schon für die sogenannten DORV-Läden stark gemacht und unterstützt erfolgreich derartige Gründungsprozesse. Das ursprünglich auf den Einzelhandel fokussierte Konzept wurde und wird von den Dorfgemeinschaften zunehmend in andere Bereiche ausgedehnt (Mobilität, Pflege / Medizin usw.).

In der Startphase finden sich die für das Dorf engagierten Menschen zusammen und entwickeln erste Arbeitsroutinen und entlang ihrer Qualifikationen und Interessen interne Arbeitsteilungen. In der diskursiven Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen auf dem Dorf werden erste Einschätzungen zu Handlungsbedarfen und Handlungsansätzen bzw. Lösungen formuliert. Diese ersten Einschätzungen werden im Idealfall durch Analysen und durch gute Beispiele aus anderen Orten in eine bedarfsgerechte und realistische Richtung gelenkt. Erste Gespräche mit möglichen Kooperationspartnern aus dem Bereich der professionellen Akteure (z. B. Wohlfahrtsträger und die von ihnen betriebenen Einrichtungen, Fachdienststellen der Kommunen) werden geführt und – eine kooperative Haltung der Profis vorausgesetzt – eröffnen Kooperationschancen. Damit erweitern sie den gedanklichen Handlungsspielraum für die dörfliche Selbstorganisation und sichern das Engagement zusätzlich ab.

Im Ergebnis entsteht in der Startphase aus einer Unzufriedenheit mit der Entwicklung der Lebensbedingungen und einer daran geknüpften latenten Handlungsbereitschaft ein ernsthaftes Interesse an der dörflichen Selbstorganisation. Nicht ungewöhnlich ist, dass sich dabei die Zusammensetzung der Initiativgruppe verändert. Mit zunehmender Ernsthaftigkeit springen die ab, die vornehmlich ihre Bedarfe oder Kritik artikulieren wollten oder allgemeines Interesse an derartigen Diskussionen und der damit verbundenen Geselligkeit haben. Es verbleiben diejenigen,

bei denen das Engagement sehr umsetzungsorientiert ist und sich mit dem notwendigen ehrgeizigen Pragmatismus verbindet.

5.5.2 Herausforderungen bei Gründung und Betrieb: Handlungsfelder, Geschäftsmodelle, Trägerschafts- und Finanzierungsfragen

Die Selbstorganisation auf dem Dorf braucht eine mehr als informelle Struktur der Zusammenarbeit. Bereits oben wurde die Genossenschaft als eine mögliche Rechtsform benannt. Letztlich ist die gewählte Rechtsform jedoch zweitrangig. Entscheidend ist, dass sich die in der Startphase gebildete Initiativgruppe auf konkrete Handlungsfelder festlegt und für diese realistische Umsetzungskonzepte entwickelt. Ziel ist in jedem Fall, dass eine dauerhafte Lösung / ein dauerhafter Betrieb finanziert werden kann. Insofern kann man hier auch von Geschäftsmodellen sprechen, wobei diese Geschäftsmodelle nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, sondern lediglich eine kostendeckende Eigenwirtschaftlichkeit benötigen. In der Regel wird es darum gehen, die Betriebskosten durch Eigenleistungen oder ehrenamtliche Leistungen gering zu halten, so dass in geringerem Umfang Erträge erwirtschaftet oder Subventionen genutzt werden müssen.

Die typischen Aufgaben in der zwischen Start- und Betriebsphase angesiedelten Gründungsphase können an einigen Beispielen verdeutlicht werden:

- In vielen Fällen wird sich mit dem Engagement der Dorfgemeinschaften die Nutzung geeigneter Räumlichkeiten / Gebäude verbinden. Nicht selten wird dies sogar im Mittelpunkt des Engagements stehen (z. B. Reaktivierung und Betrieb eines Dorfgemeinschaftshauses). Ein entsprechendes Gebäude muss nicht nur gefunden und hergerichtet werden. Auch die langfristige Verfügbarkeit und die Bewirtschaftungsrechte müssen gesichert werden. Meistens verbindet sich dies sinnvollerweise mit dem Eigentumsübergang (Erwerb / Schenkung). Besonders wichtig ist es in diesem Zusammenhang, eine kostengünstige Finanzierung (möglichst hohes Eigenkapital der Dorfgemeinschaft und dementsprechend

¹⁶⁶ Ein Hilfsmittel hierzu sind z. B. aktivierende Befragungen, für die auf www.sozialplanung-senioren.de auch Fragebögen bereitgestellt werden.

niedrige Fremdkapitalquote) und ein realistisches Nutzungskonzept mit einer stabilen Einnahmeerwartung zur Deckung der laufenden Betriebs- und Finanzierungskosten verbinden zu können.

- Eine Dorfgemeinschaft, die das Thema „Leben im Alter“ in den Fokus rückt, wird ggf. ebenfalls mit der Realisierung eines Wohnprojektes (siehe oben) und dem Aufbau einer Koordinierungsstelle in Kombination mit einer Anlaufstelle / Kümmerer für ältere und Menschen und pflegebedürftige Menschen beginnen. Im dauerhaften Betrieb ist von hier aus die helfende bzw. sorgende Dorfgemeinschaft zu aktivieren, die gewonnenen Helfer und die Angehörigen sind zu koordinieren, zu beraten und zu schulen. Professionelle Pflegedienstleister müssen über auszuhandelnde Kooperationsverträge eingebunden werden. Zwischen Pflegeprofis und sorgenden Dorfgemeinschaften können ggf. individuelle Pflegepläne bzw. Pflegearrangements besprochen werden. Für die daraus entstehende Arbeitsteilung sind in der Folge Honorierungsvereinbarungen zu treffen, was für den Einzelfall und auch für den Betrieb der Koordinierungsstellen entsprechende Rahmen-/ Finanzierungsvereinbarungen mit den sozialversicherungsrechtlichen Kostenträgern (Pflege- und Krankenkassen) und den Kommunen voraussetzt.
- Auch das aus der Dorfgemeinschaft heraus initiierte Angebot von Mobilitätsdienstleistungen (z.B. Betrieb eines Bürgerbusses) verbindet sich mit ähnlichen Herausforderungen. Trägerschaftsfragen sind zu klären, ehrenamtliche Fahrer müssen gewonnen, koordiniert und geschult werden. Investitionen (Fahrzeuge, Vermittlungsinfrastruktur) sind zu tätigen und zu finanzieren. Gesetzliche Vorgaben zur Personbeförderung sind zu beachten. Versicherungsfragen sind zu klären und entsprechende Verträge abzuschließen. Da im Ergebnis des zunächst aufgestellten Businessplans mit hoher Wahrscheinlichkeit Defizite ausgewiesen werden, müssen auch hier externe Finanzierungsquellen (z. B. in Form von dauerhaften Subventionen) erschlossen werden.

Wiederkehrend muss eine Rechts- und Geschäftsfähigkeit unter Berücksichtigung von haftungsrechtlichen Fragen hergestellt werden. Dabei sind die entsprechenden Gründungsprozesse auf dem Weg zum Verein, zur Genossenschaft oder Anderes zu durchlaufen. Vorab müssen

Geschäftsmodelle entwickelt und in tragfähige Businesspläne übersetzt werden. Die Finanzierungsbereitschaft der Dorfgemeinschaft ist auszuloten und zu stärken. Darüber hinaus sind weitere Finanzierungspartner zu gewinnen. Auch professionelle Partner müssen ggf. zur Mitwirkung gewonnen und über Kooperationsverträge eingebunden werden. Verhandlungen mit Kostenträgern aus dem (halb-) öffentlichen Bereich und Subventionsgebern müssen geführt und zum Abschluss gebracht werden.

5.5.3 Regionale Rückgratorganisation als „Franchisegeber“ für die Dorfgemeinschaften

Die hier exemplarisch und unvollständig beschriebenen Aufgabenstellungen verdeutlichen, dass die bürgerschaftliche Selbstorganisation auf der Quartiers- oder Dorfebene weit mehr ist als ein punktuelles ehrenamtliches Engagement. Es geht um ein dauerhaftes „in die Verantwortung Gehen“ mit all seinen sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verbindlichkeiten. Insofern liegt es nahe, sich auch an diesen Stellen über spezifische Formen der Unterstützung Gedanken zu machen. Dies verbindet sich im Folgenden mit dem Begriff der Rückgrat- oder Patenschaftsorganisationen.

Der dem zugrunde liegende Gedanke ist, dass es trotz der jeweils spezifischen Ausgestaltung immer wiederkehrende Handlungs- und Geschäftsfelder geben wird, die sehr ähnliche Lösungen erfordern (z. B. die dörflich verankerte sorgende Gemeinschaft, die selbst organisierte Wohngruppe, der bürgerschaftlich getragene Fahrdienst / Bürgerbus). Es wäre eine immense Überforderung für die Dorfgemeinschaften als Träger, diese Handlungsfelder in all ihren organisatorischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen selbst zu strukturieren, die notwendigen Partnerschaften aufzubauen und die jeweils damit verbundenen Lösungen rechtssicher und wirtschaftlich tragfähig umzusetzen.

Es darf nicht – wie bislang – dem Zufall der besonders günstigen Konstellationen überlassen bleiben, dass die Selbstorganisation auf der Quartiers- oder Dorfebene in Gang kommt. Um vom Einzelfall in eine größere Verbreitung zu kommen, sind vor allem systematische Beratungs- und Unterstützungsleistungen und ein insgesamt in diesem Sinne „gründungsfreundliches“ Umfeld aufzubauen. Aus unterschiedlichen Gründen geschieht dies am besten auf der regionalen Ebene. Die Beratungs- und Unterstüt-

zungsleistungen sollten in entsprechenden Organisationen gebündelt werden. Diese Organisationen bilden gewissermaßen ein Rückgrat oder ein schützendes Dach für die dörfliche Selbstorganisation. Man könnte auch sagen, dass sie eine Art Patenschaftsrolle einnehmen oder ähnlich wie ein Franchisegeber vorstrukturierte Bausteine für die Tätigkeit der Dorfgemeinschaften bereithalten, so dass diese von konzeptionellen Leistungen in der Gründungsphase entlastet werden und gleichzeitig das Gründungsrisiko reduziert wird.

5.5.4 Mögliche Unterstützungsleistungen von Rückgratorganisationen

Orientiert an den schon oben beschriebenen Herausforderungen können die regionalen Rückgratorganisationen über die spezifischen Leistungen der Startphase (Moderation etc.) hinaus insbesondere folgende Aufgaben übernehmen:

- **Kapitalbeschaffung:** Da man eine eingeschränkte Bankfähigkeit der quartiersbezogenen oder dörflichen Bürgergenossenschaften erwarten muss, sollten die Rückgratorganisationen – sofern Fremdkapital benötigt wird – bei der Kapitalbeschaffung behilflich sein. Dies kann in Form von Bürgschaften oder auch im Rahmen einer direkten Kapitalbeteiligung geschehen. Oft muss man zudem von Defiziten in der Anlaufphase ausgehen, so dass eine zeitlich befristete Kapitalbeteiligung auch als Anschubfinanzierung zur Absicherung der Anfangsrisiken verstanden werden kann.
- **Rechtsberatung im Gründungsprozess:** In Abhängigkeit von den Handlungsfeldern, den Akteurskonstellationen und insbesondere den Formen der Kapitalbeteiligung werden unterschiedliche Rechtsformen in Frage kommen. Die Rückgratorganisationen können für die unterschiedlichen Rechtsformen (insbesondere Genossenschaften, Vereine, Stiftungen) spezialisiertes Beratungswissen aufbauen oder vermitteln.
- **Vermittlung von Erfahrungswissen / Know-how-Transfer:** Für die einzelnen Geschäfts- oder Handlungsfelder werden wirtschaftliche Tragfähigkeitsüberlegungen und darauf basierende Businesspläne eine entscheidende Bedeutung im Gründungsprozess haben. Welche monatlichen Kosten entstehen typischerweise aus dem Betrieb eines Bürgerbusses?

Welchen Umsatz bzw. welche Einwohnerzahl benötigt ein Dorfladen? Ab welcher Einwohnerzahl lohnt sich eine Filialpraxis für den Hausarzt? Wo und in welcher Höhe kann eine Kofinanzierung als laufender Betriebskostenzuschuss bezogen werden? Rückgratorganisationen sollten in und außerhalb ihrer Regionen laufend Erfahrungswissen zur Beantwortung typischer Fragestellungen sammeln und dies vermitteln.

- **Kooperationspartner durch Rahmenverträge einbinden:** Die konkrete Leistungserstellung vor Ort ist vielfach auf professionelle Partner angewiesen. Dies kann arbeitsteilige Pflegearrangements (Pflegekräfte und Angehörige) ebenso betreffen wie den Betrieb eines lokalen Ablegers einer Mobilitätsplattform oder die gemeinsam mit dem regional arbeitenden Ärztenetz finanzierte Gemeindeschwester. Auch in dieser Hinsicht bietet es sich an, dass die Rückgratorganisationen sich aktiv an den jeweiligen Verhandlungen mit den relevanten Akteuren beteiligen und auf diesem Wege Rahmen- oder Musterverträge für nachahmende Dorfgemeinschaften entwickeln.
- **Finanzierungspartner durch Rahmenverträge einbinden:** Dorfgemeinschaften können in Eigenverantwortung vielfach Leistungen erbringen, die im Status quo von den der öffentlichen Hand und sozialen Sicherungssystemen finanziert werden. Ohne die Erschließung dieser Finanzierungsquellen wird die dörfliche Selbstorganisation kaum Chancen auf Entfaltung haben. Insofern ist es eine besonders wichtige Aufgabe für die Rückgratorganisationen diese Finanzierungsquellen zu erschließen, was auch hier bedeutet, die entsprechenden Institutionen (regionale Kranken- und Pflegekassen, regionale Nahverkehrsträger, Kommunen) als Kooperationspartner einzubinden und Rahmenverträge mit ihnen auszuhandeln.
- **Kostenvorteile einer gemeinsamen Beschaffung nutzen:** Wiederkehrende Beschaffungsaufgaben der Dorfgemeinschaften einer Region können und sollten zur Nutzung von damit verbundenen Kostenvorteilen auf die Rückgratorganisationen übertragen werden.
- **Geschäftsführungsunterstützung:** Schließlich können die Rückgratorganisationen auch eventuelle Überforderungen der Dorfgemeinschaften in der Geschäftsführung abfedern (Unterstützung bei der Erstellung der Jahresabschlüsse, laufende Betriebsberatung mit Blick auf Kostenkontrolle, Buchführung, Arbeitgeberaufgaben etc.).

5.5.5 Trägerschaft und Beteiligung an Rückgratorganisationen

Derartige Rückgratorganisationen zielen darauf die bürgerschaftliche Selbstverantwortung zu stärken. Dies verbindet sich mit der doppelten Aufgabe, einmal die Prozesse der bürgerschaftlichen Selbstorganisation wie beschrieben durch praktische Hilfestellung zu fördern. Gleichzeitig wirken sie in den politischen Raum hinein, um die bürgerschaftlichen Gestaltungs- und Verantwortungsspielräume durch eine Anpassung des Regulierungsumfeldes und des Verwaltungshandelns zu vergrößern.

Gerade im ländlichen Raum wird dies eine regional zu verankernde Aufgabe sein. Vorstellbar ist, dass sich die Kommunen einer Region in diesem Sinne zusammenschließen und eine gemeinsame Gesellschaft gründen. Überzeugender ist jedoch eine in der Zivil- oder Bürgergesellschaft verankerte und eng mit den Kommunen zusammenarbeitende Konstruktion. Idealerweise könnte sich eine starke, regional aufgestellte Bürgerstiftung in diesem Sinne betätigen. Aber auch die mittlerweile häufiger anzutreffenden unternehmerischen Verantwortungspartnerschaften können einen Nukleus für derartige Rückgratorganisationen bilden. Entscheidend für die Wahl der richtigen Lösung sind die vorhandene regionale zivilgesellschaftliche Engagementlandschaft und deren Entwicklungspotenzial.

Wichtig ist, dass die Rückgratorganisationen von interessierten Institutionen getragen werden, die zudem die benötigten Kompetenzen einbringen können. In diesem Sinne sind die Kommunen mit ihrer umfassenden Zuständigkeit als Partner unverzichtbar. Darüber hinaus können gesellschaftlich engagierte Unternehmen entsprechende Förderaktivitäten entfalten (z. B. im Rahmen ihrer corporate volunteering-Aktivitäten Geschäftsführungsunterstützung leisten). Wohlfahrtsträger können die Rückgratorganisationen als Plattform für die Erprobung und Weiterentwicklung der vielfach propagierten neuen sozialräumlichen Ansätze verstehen und sich insofern aktiv beteiligen. Auch alle anderen regionalen Leistungserbringer mit sich überschneidenden Geschäftsfeldern können nicht nur als Kooperationspartner im Einzelfall mitwirken, sondern auch in der Trägerschaft der regionalen Rückgratorganisationen mitwirken (z. B. Nahverkehrsträger, Energieversorger, Ärztenetze / Krankenhausgesellschaften).

5.6 Finanzierung

5.6.1 Finanzierungsprinzipien für die laufende Arbeit der Dorfgemeinschaften

Die Selbstorganisation im Quartier oder im Dorf stärkt potenziell die Selbstsorge in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge. Dies mobilisiert in hohem Umfang unentgeltliche, aus Eigeninteressen heraus erbrachte Arbeit. Leistungen können in der synergetischen Vernetzung vor Ort und durch Mobilisierung von dörflichen Eigenleistungen zwar vielfach besser und günstiger erbracht werden, doch ganz umsonst sind sie nicht zu haben. Betriebskosten müssen getragen, professionelle Leistungen müssen hinzugekauft und Koordinationsleistungen müssen erbracht werden. Kostendeckungsgrade können zwar erhöht werden, eine komplette kostendeckende Eigenwirtschaftlichkeit ohne laufende Zuschüsse ist jedoch kaum denkbar. Die Bereitschaft zur Selbstorganisation würde im Keim erstickt, wenn dies nicht berücksichtigt wird.

Insofern ist es eine zentrale Voraussetzung für die eigenverantwortliche dörfliche Leistungserstellung, in den einzelnen Handlungsfeldern Mischfinanzierungen zwischen Eigenleistungen und öffentlicher Kofinanzierung zu ermöglichen. Dabei muss insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip und dem damit verbundenen Vorrang der kleinräumigen Selbstorganisation Geltung verschafft werden. Ferner muss eine spezifische Form des Konnexitätsprinzips Anwendung finden: Nicht nur die Verantwortung für die Leistung geht auf die Dorfgemeinschaft über, sondern sie erhält parallel die anteilige öffentliche Finanzierung (z. B. in der Höhe der Einsparung bei den öffentlichen Leistungsträgern). Die bislang dominante zeitlich befristete Finanzierung von interessanten Modellen führt nicht weiter. Gebraucht werden dauerhafte und verlässliche Finanzierungsstrukturen als stabile Rahmenbedingung für eine in Gang kommende Eigenverantwortung auf der Quartiers- und Dorfebene.

Vieles ist davon bereits diskutiert und manches in nicht weiter verfolgten Einzelfällen schon erprobt. Bislang fehlen jedoch die ernst gemeinte Erprobung und insbesondere die darauf basierende konsequente Umsetzung. Dies kann sich zum Beispiel mit folgenden noch zu diskutierenden Ansätzen verbinden:

- Wahlfreiheit bei den Standards kommunaler Leistungen und Auszahlung der damit verbundenen Einsparung (z. B. Grünpflege, Straßenreinigung, Bewirtschaftung von Einrichtungen wie Dorfgemeinschaftshäuser).
- Anteilige Ausgliederung von kommunalen Planstellen auf die Dorfgemeinschaft, so dass daraus die Basis für eine hauptamtliche Beschäftigung entsteht, die dann nur noch teilweise aus Mitteln der Dorfgemeinschaft finanziert werden muss.
- Auszahlung von Leistungen an die Empfänger bzw. Abtretung der Leistungen an die organisierte Dorfgemeinschaft (Voucher und Budgets).
- Anerkennung der Dorfgemeinschaften als Leistungsanbieter (z. B. Nahverkehr oder als Pflegedienstleister) und Öffnung der damit verbundenen Finanzierungsstränge.

5.6.2 Anschubfinanzierung für Kommunen und Dorfgemeinschaften

Unabhängig von der Finanzierung der laufenden Arbeit bzw. des laufenden Betriebs sind insbesondere in der Start- (Kap. 5.5.1) und in der Gründungsphase (Kap. 5.5.2) erhebliche Vorleistungen zu erbringen. Sowohl die an Selbstorganisation interessierten Dorfgemeinschaften als auch die noch aufzubauenden Rückgratorganisationen sind mit deren Finanzierung überfordert. Dies betrifft insbesondere

- die Vorlaufkosten beim Aufbau regionaler Rückgratorganisationen und anderer Netzwerke zur Unterstützung der Selbstorganisation,
- die Vorlaufkosten bei der Etablierung von Dorfgemeinschaften: Moderation, Beratungs- und Analyseleistungen, Herrichtung von Räumen usw.

Insofern ist hierzu eine Anschubfinanzierung von einer übergeordneten Stelle aus erforderlich. Dabei empfiehlt sich ein Fonds- oder Stiftungsmodell, das Mittel für entsprechende Projekte vergibt. Die auf der Grenze von Zivilgesellschaft und öffentlichem Hand angesiedelte dörfliche oder quartiersbezogene Selbstorganisation legt es nahe, dass auch diese Förderorganisation gemeinsam von leistungsfähigen Stiftungen oder Unternehmen und der öffentlichen Hand erfolgt.

In Ergänzung zu den Förderaktivitäten wird es sinnvoll sein, z. B. auf Länderebene Beratungsstellen einzurichten (wie z. B. das Landesbüro altengerechte Quartiere NRW) und einen systematischen Erfahrungsaustausch auf Bundes- und / oder Länderebene zu organisieren. Ferner wird eine intensive wissenschaftliche und gutachterliche Begleitung nötig sein, um die vielfältigen zu beantwortenden organisatorischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen der dörflichen Selbstorganisation parallel aufzubereiten und zu klären.

5.7 Fazit: Systematische Weichenstellungen sind erforderlich

Das Konzept der „sorgenden Gemeinschaft“ ist eng verbunden mit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsprinzips. Dabei geht es nicht darum, den Rückzug des Staates zu organisieren und als Ersatz die Selbstverantwortung des Einzelnen zu betonen. Stattdessen müsste das Quartier oder das Dorf als zusätzliche Ebene subsidiärer Selbstverantwortung eingeführt und erprobt werden. Dies hat vielfältige Voraussetzungen und birgt zugleich erhebliches Konfliktpotenzial. Besonders wichtig ist, dass die Kommunen sich der Aufgabe annehmen und gleichzeitig darin unterstützt werden, Prozesse der bürgerschaftlichen Selbstorganisation anzuregen und zu begleiten. Dazu gehört es auch, professionelle Partner einzubinden. Neben dieser praktischen Unterstützung ist jedoch ein weiterer Aspekt zentral: Selbstverantwortung bedeutet vor allem, den engagierten Dorfgemeinschaften Entscheidungsspielräume und in dieser Hinsicht einen Vertrauensvorschuss zu gewähren. In dem ansonsten von verbindlichen Rechtsansprüchen, kontrollierten Leistungsstandards (Qualitätssicherung) und professionellen Anbietern mit wirtschaftlichen Interessen geprägten Bereichen des öffentlichen Handelns ist dies eine weitreichende Veränderung, die an vielen Stellen systematische und nicht konfliktfrei vorzunehmende Weichenstellungen erfordert. Ohne dies ist die dörfliche oder quartiersbezogene Selbstverantwortung im Grenz- und Übergangsbereich zwischen privatem und öffentlichem Handeln jedoch kaum in Gang zu bringen. Eine derartige Neuorientierung kann nur in Gang kommen, wenn auf allen Ebenen des öffentlichen Handelns und in allen relevanten Fachgesetzen Spielräume für eine flexible Aushandlung und ein kooperatives Miteinander von selbstverantworteten und professionell erbrachten Leistungen geöffnet werden.¹⁶⁷

Literaturverzeichnis

- AGP Sozialforschung / Kuratorium Deutsche Altershilfe / Netzwerk „Soziales neu gestalten“ (SONG) / Bertelsmann Stiftung (2013): Den pflegepolitischen Reformstau auflösen! (Online verfügbar unter: www.netzwerk-song.de).
- AGP Sozialforschung (Hrsg.) (2013): Strukturreform Pflege und Teilhabe. Politikentwurf für eine nachhaltige Sicherung von Pflege und Teilhabe. Freiburg im Breisgau (Autoren: Rolf Hoberg, Thomas Klie, Gerd Künzel).
- Aring, J. (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, K. et al. (2013), S. 42 – 56.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Hrsg.) (2013): Sozialgenossenschaften in Bayern – Der Ratgeber zur erfolgreichen Gründung. München. (Online verfügbar unter: www.stmas.bayern.de).
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) und Stiftung Schloss Ettersburg (2011): Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin (Autoren: Steffen Kröhnert, Eva Kuhn, Margret Karsch, Reiner Klingholz).
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) und IASS Potsdam (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin (Autoren: Eva Kuhn und Reiner Klingholz).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2005): Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2010): Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2013): Zweiter Demografie Gipfel der Bundesregierung – Ergebnisse der Arbeitsgruppe „selbstbestimmtes Leben im Alter“ Auszug aus der Gipfelbroschüre „Jedes Alter zählt“ des Zweiten Demografie Gipfels am 14.05.2013.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, Netzwerk „Soziales neu gestalten“ (SONG), Kuratorium Deutsche Altershilfe (Hrsg.): (2012): Lebensräume zum Älterwerden. Anregungen und Praxisbeispiele für ein neues Miteinander im Quartier. DStGB Dokumentation Nr. 110 (=Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“, Ausgabe 12/2012).
- Faber, K. u. P. Oswalt (Hrsg.) (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Dessau (Edition Bauhaus 35).
- Generali Zukunftsfonds (Hrsg.) und Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren. Frankfurt am Main.
- Generali Zukunftsfonds (Hrsg.), Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg / Kruse, A. (2014): Der Ältesten Rat. Generali Hochaltrigenstudie: Teilhabe im hohen Alter. Köln / Heidelberg.
- Heinze, R. G. (2012): Selbständiges Wohnen: Nur in einer sorgenden Gemeinschaft. In: Generali Zukunftsfonds (Hrsg.): 2012, S. 313 – 319.
- Hüther, G. (2013): Kommunale Intelligenz. Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden. Hamburg (edition Körber-Stiftung).
- Klie, T. (2014): Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München.
- Kuratorium Deutsche Altershilfe / Friedrich-Ebert-Stiftung (2013): Gute Pflege vor Ort – Das Recht auf ein eigenständiges Leben im Alter. Bonn.
- Naegele, G. (2014): 20 Jahre Verabschiedung der Gesetzlichen Pflegeversicherung. Eine Bewertung aus sozialpolitischer Sicht. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. (WISO Diskurs, Februar 2014, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Neu, C. (2013): Mehr Lebensqualität für weniger Menschen – Herausforderungen für eine neue Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum. In: Faber, K. et al. (2013), S. 17 – 24.
- Schulz, E. (2012): Das deutsche Pflegesystem ist im EU-Vergleich unterdurchschnittlich finanziert. In: DIW-Wochenbericht Nr. 13/2012, S. 10 – 16.

Weitergehende Informationen zu genannten Modellprojekten

- Senioren genossenschaft Riedlingen e.V.: <http://www.martin-riedlingen.de/senioren/seniorenhomepage.htm>
- Bielefelder Modell: <http://www.bgw-bielefeld.de/bielefelder-modell.html>
- Bürger für Bürger e.V. (Daun): <http://buergerfuerbuerger.net/index.php/presseresonanz>
- DORV-Läden Generali Zukunftsfonds: <http://www.dorv.de/konzept--idee/index.php>
- Landesbüro altengerechte Quartiere in NRW: <http://www.aq-nrw.de/>

¹⁶⁷ Ein gutes Beispiel für einen in diese Richtung weisenden Reformvorschlag ist die „Strukturreform Pflege und Teilhabe“, die im Jahr 2013 vorgelegt wurde (siehe AGP Sozialforschung, 2013). Kern der Überlegung ist hier, dass die im Quartier oder Dorf organisierte Selbstsorge der dörflichen Gemeinschaft nur gestärkt werden kann, wenn die notwendige Unterstützung der dörflichen Gemeinschaft (Qualifizierung, Anleitung etc.) als Leistungsbestandteil der professionellen Träger mitgedacht, in den Fachgesetzen verankert und damit verbunden schließlich auch finanziert wird.

6 Querschnittsthemen und Folgen

Die vier zur Bearbeitung ausgewählten Themen haben in mehrfacher Hinsicht einen unterschiedlichen Charakter. Dies ergibt sich aus der Anzahl und Art der jeweils eingebundenen Akteure und deren aktuellen rechtlich verankerten Zuständigkeiten sowie unterschiedlichen Ressourcen. Neben den Zuständigkeiten staatlicher Ebenen sind insbesondere auch die Kooperationsbeziehungen mit nicht-staatlichen Akteuren in den betrachteten Feldern unterschiedlich geregelt. Während zum Beispiel die schulische Bildung überwiegend in staatlicher Hand liegt, werden Gesundheitsdienstleistungen zu großen Teilen privatwirtschaftlich erbracht, bei weitgehend staatlich geregelter Finanzierung.

Von daher lässt sich keine eindeutige Grundrichtung innovativer Lösungen ableiten. Dennoch gibt es wiederkehrende Themen, die als Anpassungs- oder Steuerungsprinzipien zur Weiterentwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge auch über den einzelnen Infrastrukturbereich hinaus Bedeutung haben können. Derartige Themen werden im Folgenden kurz benannt und als Thesen diskutiert.

6.1 Sicherung der Daseinsvorsorge als regional verankerter demokratischer Prozess

Die Lebensbedingungen sind auch in den ländlichen Regionen in hohem Maße von diversen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und entsprechenden Infrastrukturen geprägt. Dies betrifft die technische Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Telekommunikation, Abfallbeseitigung), Gesundheit und Notfallversorgung, vielfältige Einrichtungen aus Bildung / Kinderbetreuung, Soziales und Kultur sowie nicht zuletzt Mobilität und Leistungen der allgemeinen Verwaltung. Auch wenn die Finanzierung und Betriebsvorgaben oft von übergeordneten Ebenen maßgeblich bestimmt werden, stehen die Kommunen oder Regionen meist in der unmittelbaren Verantwortung für den Betrieb dieser Einrichtungen.

Dementsprechend lösen drohende Veränderungen und Einschnitte in der Versorgungsqualität insbesondere auf dieser Ebene politische Diskussionen aus. Eine unterschiedliche Sicht von Akteuren staatlicher Ebenen und Kommunen führt bei solchen Veränderungen häufig zu Konflikten. Auf lokaler Ebene ist eine aktive Lösung aufgrund geringer Fallzahlen, geringer Ressourcen und damit verbunden geringer Spielräume für flexible Alternativen

selten möglich. Interkommunale und regionale Kooperationen bieten in der Regel mehr Möglichkeiten für die Anpassung der Infrastruktur an (demographische) Veränderungen und erhöhen gleichzeitig die politische Durchsetzungsfähigkeit z.B. gegenüber dem Land.

Von daher ist es naheliegend, die Weiterentwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge als einen regional verankerten politischen Prozess zu verstehen, in dem Versorgungsniveaus, technische und organisatorische Lösungen und schließlich auch Verantwortlichkeiten neu verhandelt und umgesetzt werden können. Diese unmittelbare Zuständigkeit für die örtlichen Lebensbedingungen prägt auch das verfassungsrechtliche Grundverständnis der kommunalen Selbstverwaltung. Mit dem „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ und den hier erarbeiteten Regionalstrategien wurde ein in dieser Richtung zielender Ansatz gewählt.

6.2 Kommunale und regionale Gestaltungsspielräume und das intersektorale Zurechnungsprinzip

Die umfassend verstandene kommunale Zuständigkeit für die örtlichen Lebensbedingungen konkurriert häufig mit den sektoral gegliederten fachlichen Zuständigkeiten. Standards, innovative Lösungen und neue Verantwortlichkeiten sind dann nicht regional verhandelbar, wenn sie von „oben“ vorgegeben werden. Oft sind die Fachgesetze oder Fachplanungen bei genauerer Betrachtung jedoch flexibler als die häufig formulierte Kritik erwarten lässt. Insofern führt hier ein auf die Flexibilisierung und Deregulierung von Fachgesetzen fixierter Diskurs nicht weiter. Es ist bislang nicht so, dass vor Kreativität und Innovationsgeist strotzende lokale Akteure massenhaft an den zu engen Vorgaben scheitern. Insofern geht es darum, statt über Deregulierung, Flexibilisierung und Standardreduktion über lokale / regionale Verantwortung und Kreativität sowie die ihnen zugrunde liegenden Gestaltungsspielräume zu diskutieren. Das Potenzial kommunaler, interkommunaler und regionaler Kooperation sowohl zwischen Akteuren der öffentlichen Hand aber auch darüber hinaus gilt es auszuloten.

Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass die räumlich integrierte kommunale und regionale Verantwortung für die Lebensbedingungen in einem Teilraum gegenüber den Mechanismen der sektoral fokussierten Verantwortungsübernahme gestärkt wird. Entscheidend dürfte dabei

auch sein, dass nicht nur die Risiken neuer Lösungen vor Ort geschultert werden müssen, sondern auch die möglicherweise entstehenden Einsparungen frei und damit in anderen sektoralen Bereichen verwendet werden können: Erst wenn die z. B. durch Standardreduktion, Selbsthilfe und bürgerschaftliche Leistungen erwirtschafteten Einsparungen im Nahverkehr vor Ort zum Beispiel als laufender Betriebskostenzuschuss für ein Schwimmbad genutzt werden können, wird eine mit Engagement und Kreativität einhergehende Verantwortungsübernahme wahrscheinlich. Insofern verbinden sich mit dieser neuen Austarierung sektoraler und räumlicher Verantwortung auch weiterreichende Fragen der kommunalen Finanzautonomie, die ihrerseits eine Voraussetzung für eine den schwierigen Aufgaben standhaltende lokale Demokratie sein dürfte.

6.3 Akzeptanz des Grundprinzips „Räumliche Konzentration als Voraussetzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge“

Wiederkehrend hat es sich als Grundprinzip der räumlichen Anpassung bewährt, die leistungs- und überlebensfähigen Teilsysteme (Einrichtungen, ÖPNV-Linien) zu stärken, um deren wirtschaftliches Überleben (bei begrenzten Ressourcen) zu sichern und orientiert an zeitgemäßen Standards qualitativ weiterentwickeln zu können. Dies ist unter den vorgefundenen Bedingungen oftmals nicht ohne einen partiellen „Rückzug aus der Fläche“ zu haben. Teilweise kann dies durch mehr mobile Leistungen oder durch eine verbesserte Mobilität kompensiert werden. Andererseits verbleiben jedoch Teilräume, die mit einem verschlechterten Angebot bzw. einer verschlechterten Erreichbarkeit leistungsfähiger Angebote leben müssen. Zur Verdeutlichung des Verhältnisses von staatlicher zu bürgerschaftlicher Verantwortungsübernahme kann auch davon gesprochen werden, dass sich Tendenzen einer Ausdifferenzierung von „Garantierräumen“, in denen der Staat auch in Zukunft Leistungen der Daseinsvorsorge garantiert, und „Selbstverantwortungsräumen“, in denen eigenverantwortliche Lösungen der Zivilgesellschaft ermöglicht und unterstützt werden, beobachten lassen.

6.4 Verbesserte Koordination und Kooperation von Fachplanung und Raumplanung sowie interkommunale Kooperation

Die Standort- und Netzsysteme der wichtigen Infrastrukturen organisieren sich auf jeweils spezifischen räumlichen Maßstabsebenen. Das für eine Region optimale Standort- oder Netzsystem für die einzelnen Infrastrukturbereiche ist immer auch das Ergebnis des besonderen, historisch gewachsenen und auch naturräumlich bedingten Siedlungssystems. Hinzu kommen das räumlich verankerte Engagement der lokalen Akteure und nicht zuletzt der öffentlichen Körperschaften in ihren administrativen Grenzen. Die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge setzt gerade unter den schwierigen Bedingungen auf dem dünn besiedelten Land gegenüber diesen spezifischen Verortungen von Ressourcen sensible und von daher optimal an diese Verhältnisse angepasste Lösungen voraus. Dies gelingt am ehesten, wenn die fachplanerischen und die raumplanerischen Entscheider bzw. Akteure intensiver und systematischer als bislang zusammenarbeiten.

So ist es z. B. in der MORO-Region „Mitte Niedersachsen“ in der Kooperation der Gemeinden und unter Abwägung regionalplanerischer Interessen zu einer Priorisierung bei der Nachbesetzung von freien Hausarztsitzen gekommen. Der Erfolg einer derartigen Übereinkunft hängt zugleich jedoch in hohem Maße von einer darauf bezogenen Vermittlungs- und Genehmigungspraxis der zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung ab.

Schon dies kurz skizzierte Beispiel verdeutlicht, dass die sinnvolle Standort- und Netzplanung für die Infrastrukturen oft nur gemeindeübergreifend zu bewerkstelligen ist. Jede Gemeinde für sich alleine kann nur in ihren engen Grenzen agieren, in denen in Zukunft immer häufiger die Ressourcen für Lösungen nicht mehr zu finden sein werden. Deswegen und aufgrund vielfältiger betriebswirtschaftlicher und organisatorischer Größenvorteile ist der Ausbau der interkommunalen Kooperation und regionaler Zusammenarbeit ein Thema von noch wachsender Bedeutung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge.

6.5 Bürgerschaftliche Selbstverantwortung und erweiterte Subsidiarität

Die sozialstaatliche Entwicklung ist längst an einem Punkt angelangt, bei dem die bürgerschaftliche Verantwortungsübernahme zu einem Generalthema geworden ist. Dabei geht es nicht nur um die Lücken, die ein finanziell überforderter Staat möglicherweise und insbesondere auf dem Land hinterlässt. Mindestens ebenso wichtig ist, dass eine qualitative Weiterentwicklung und Sicherung vielfach nicht ohne die persönliche und unmittelbar praktizierte Verantwortung der Menschen untereinander denkbar ist. Nicht ohne Grund baut der Sozialstaat auf dem Subsidiaritätsgedanken auf. Und nicht ohne Grund wird das (Stadt-) Quartier oder das Dorf in zunehmend mehr Fachdiskursen als die geeignete Ebene einer praktizierten und Lebensqualität sichernden Solidarität charakterisiert. Damit ist deutlich mehr gemeint als die punktuelle Hilfsbereitschaft des Ehrenamtes.

Um das Dorf als eine zusätzliche Ebene einer subsidiär aufgebauten Gesellschaft funktionsfähig zu machen, müssen sich Dorfgemeinschaften von mehr oder minder unverbindlich organisierten Nachbarschaften zu verlässlich organisierten „Kooperativen“ entwickeln, die sich in wichtigen Teilbereichen des dörflichen Lebens (z. B. Mobilitätsdienstleistungen, soziale Einbindung älterer Menschen, Energieversorgung) verbindlich und im Sinne einer „gemeinsamen Bewirtschaftung des Lebens“ engagieren. Dieser Gedankenstrang findet sich weiter ausformuliert in der Expertise des Arbeitskreises „Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung“ (Kap. 5), hat jedoch ebenfalls seine Bedeutung in den anderen hier behandelten und weiteren Bereichen der Daseinsvorsorge.

Wenn in überschaubaren Einheiten wie Quartier oder Dorf die Aktivierung bürgerschaftlicher Ressourcen als verbindliche und tragfähige Kooperation von Bürgern gelingt, können damit bereits in einigen Bereichen der schwieriger werdenden Daseinsvorsorge wichtige Leistungen erbracht werden. Ohne eine überörtliche Koordination werden aber zahlreiche Anpassungen – unabhängig vom Grad des zivilgesellschaftlichen Engagements – nicht zu bewältigen sein. Interkommunale und regionale Zusammenarbeit – sowohl von öffentlichen wie privaten Akteuren – scheint für die Erarbeitung von tragfähigen Lösungen unabdingbar.

6.6 Die Koproduktion von Gemeinwohl zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Allerdings ist das vorab skizzierte Bild der selbstverantwortlich organisierten Dorfgemeinschaft allenfalls ein Teil der Lösung. Ohne die Unterstützung professioneller Partner und eine Einbindung in verlässliche Finanzierungsstrukturen würden vorhandene Potenziale der organisierten Selbstverantwortung wegen Überforderung im Keim ersticken. Von daher sind bei der Sicherung der Daseinsvorsorge Strukturen aufzubauen und Regelungen zu fördern, die ein kooperatives und produktives Miteinander von Bürgerschaft und professionellen Partnern (z. B. Wohlfahrtsorganisationen) ermöglichen.

Es ist zu prüfen, inwieweit die sozialstaatlichen Regelungen so zu entwickeln sind, dass eine Koproduktion von Gemeinwohl an der Grenze von bürgerschaftlicher Selbstverantwortung und professioneller Leistungserbringung nicht nur im Einzelfall – sozusagen als Ausnahme – ermöglicht wird, sondern zu einem Grundprinzip des Regulierungsdenkens werden könnte.

Ein solcher Ansatz kann sicher nicht auf alle Bereiche von Daseinsvorsorge angewandt werden. Die Diskussion um die Frage nach Aufgaben, die notwendigerweise vom Staat selbst wahrgenommen werden müssen, ist jedoch weder neu noch abgeschlossen. Sie kann hier auch nicht in Breite geführt werden. Eine Öffnung des Denkens für eine immer wiederkehrende Überprüfung der richtigen Verortung von Aufgabenverantwortung und -erbringung zwischen privaten und staatlichen Akteuren auf der einen Seite sowie zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen inkl. der Kommune und der Region, sei jedoch angeregt. Dies gilt insbesondere in Bereichen, die von gesellschaftlichen Veränderungen wie z.B. dem demographischen Wandel besonders betroffen sind.

6.7 Neue kommunale und regionale Gestaltungsaufgaben jenseits von Pflichtaufgaben

Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird von den Bürgern primär als eine kommunale Aufgabe wahrgenommen, auch wenn dies nicht für alle Bereiche der Daseinsvorsorge zutrifft. Insofern stehen die Kommunen unabhängig von den bisweilen anders verteilten Regelungs- und Entscheidungskompetenzen gegenüber ihren Bürgern in

der Verantwortung. Sie besitzen auch durch die Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28(2) des Grundgesetzes eine Allzuständigkeit, die dann allerdings durch entsprechende Fachgesetze eingeschränkt wird. Insbesondere im Bereich neuer Aufgaben, für die noch keine fachlichen Zuständigkeiten gesetzlich geregelt sind, ist zunächst allein die Kommune zuständig, ohne dass es dazu einer gesonderten rechtlichen Regelung bedarf.

Darüber hinaus gilt: Fast alle Infrastruktur wird lokal oder regional betrieben, sei es von Kommunen oder von diesen gegründeten Zweckverbänden oder auch von privaten Akteuren. Und letztlich sind es die lokalen Träger und Betreiber der Infrastrukturen, die sich reorganisieren müssen, neue organisatorische oder technische Lösungen erarbeiten und umsetzen müssen. Den Kommunen kommt hier in vielfacher Hinsicht die Aufgabe zu, diese Prozesse anzustoßen, sie analytisch zu unterfüttern und sie schließlich auch zu moderieren sowie die auf diesem Weg erarbeiteten Lösungen regionalpolitisch einzubetten und in der Umsetzung zu unterstützen.

Häufig übersteigt der Anpassungsbedarf von Einrichtungen der Daseinsvorsorge jedoch die Problemlösungskapazität einer einzelnen Gemeinde. Viele Fragen der Anpassung und Reorganisation der Daseinsvorsorge werden deshalb besser im Rahmen interkommunaler Kooperation oder sogar regionaler Zusammenarbeit angegangen. Freiwillige Vereinbarungen und informelle Kooperationen können ein erster Schritt für gelingende Zusammenarbeit sein. Eine Überführung informeller Kooperationen in Verträge (z. B. Zielvereinbarungen) oder verbindliche Plandokumente (z. B. Regionalpläne) ist für eine nachhaltige Wirksamkeit vermutlich unerlässlich.

Eine besondere Bedeutung hat dabei die oben beschriebene Aufgabe, Prozesse der bürgerschaftlichen Verantwortungsübernahme in ein förderndes Umfeld einzubetten und aktiv zu unterstützen. Letztlich ergeben sich hieraus – das wurde in den unterschiedlichen Arbeitskreisen thematisiert – neue Gestaltungsaufgaben auch in Bereichen, die nicht unmittelbar in den „pflichtgemäßen“ Grundbestand staatlicherseits übertragener Aufgaben hineingehören.

Anhang

Mitglieder des Facharbeitskreises „Mobilität / Verkehr“

Vertreter des Bundes



Gudrun Schwarz, Referentin im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), zuständig für das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.



Christian Schlump, Referent und Projektleiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat Verkehr und Umwelt. Beschäftigt sich in den von ihm betreuten Projekten u. a. mit Stadt- und Regionalverkehr sowie der Nutzung neuer Technologien für die Mobilität.



Moritz Kirchesch, Referent in der Deutschen Vernetzungsstelle für ländliche Räume (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung). Bearbeitet die Themenbereiche Dorfentwicklung, Mobilität und Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.

Dr. Bernd Rittmeier, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Thomas Wehmeier, Referent und Projektleiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat Verkehr und Umwelt. Leitet Forschungsprojekte zu Mobilitätskonzepten in nachfrageschwachen Räumen sowie zu Stadt- und Regionalverkehr und nichtmotorisiertem Verkehr.

Vertreter der Länder



Timo Fichtner, zuständig für Raumordnung und Landesplanung beim Niedersächsischen Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser.

Barbara Klebe, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg.

Vertreter der Regionen



Volker Gräve, Geschäftsführer der Gesellschaft für Infrastruktur und Beschäftigung des Landkreises Merzig-Wadern mbH, Planung und Durchführung der Aufgabenträgerfunktion im Landkreis Merzig-Wadern.



Jörg Krüger, stellvertretender Bürgermeister und Fachbereichsleiter Bauen und Wirtschaft der Stadt Seelow aktive Mitarbeit im MORO-Prozess der Oderlandregion und weiterer Projekte der Daseinsvorsorge.



Torsten Meerbach, Mitarbeiter Verkehrsplanung im Verkehrsverbund Oberelbe, Dresden, bearbeitet im Rahmen des verbundweiten Nahverkehrsplanes sowie in weiteren ÖPNV-bezogenen Planungen u. a. Fragen zur Anbindung und Erschließung des ländlichen Raumes



Marita Nehring, Arbeitsgemeinschaft ÖPNV für Stadt und Landkreis Coburg. Vertritt Stadt und Landkreis als Aufgabenträger des ÖPNV und bearbeitet Fragestellungen zur nicht-automobilen Mobilität.



Stephan Schmitz-Wenzel, Kreisverwaltung Trier-Saarburg, Geschäftsbereichsleiter, verantwortlich für den ÖPNV und seine zukünftige Ausgestaltung im Landkreis Trier-Saarburg.



Toni Sauer, Landratsamt Saale-Holzland-Kreis, Sachbearbeiter ÖPNV.

Volker Rahm, Spessart Regional - Kreisverkehrsgesellschaft Main-Kinzig.

Externe Experten



Diana Woll, Managerin Netzplanung / Serviceentwicklung ÖPNV bei der PVGS Personenverkehrsgesellschaft Altmarkkreis Salzwedel mbH. Zuständig für die Erstellung von Fahrplänen, Betreuung der Schulen, Marketing usw.



Ronald Lehnecke, Geschäftsführer der PVGS Personenverkehrsgesellschaft Altmarkkreis Salzwedel mbH.



Ron Böhme, Mitteldeutscher Verkehrsverbund (MDV), Fachbereichsleiter Verkehrsplanung, Mitwirkung im Arbeitskreis Verkehr



Peter Krämer, leitet die ÖPNV-Aufgabenträgerorganisation des Odenwaldkreises bei der Odenwald-Regional-Gesellschaft (OREG) mbH. Er hat „Garantiert mobil!“ entwickelt, das als alternative Bedienform im ÖPNV Mitnahmefahrten und Gelgenheitsverkehre auf einer Plattform zusammenführt und so bundesweite Aufmerksamkeit erfahren hat.



Gerhard Löcker, Lehrbeauftragter für den ÖPNV sowie Berater für flexible ÖPNV-Systeme und seit vielen Jahren der Vorsitzende des VDV-Arbeitskreises Differenzierte Bedienung.



Christian Holz-Rau, Professor für Verkehrswesen und Verkehrsplanung an der Fakultät Raumplanung der TU-Dortmund, forscht zu den Themenfelder Mobilität, Verkehr und Raum.



Weert Canzler, Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung (WZB) assoziiert mit dem Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel InnoZ), Sprecher des Leibniz-Forschungsverbundes Energiewende, hat in verschiedenen Forschungsprojekten zum "Innovativen Landverkehr" mitgearbeitet, Beitrag zu diesem Thema im Handbuch verkehrspolitik (hrsgg. von Schwedes, Canzler, Knie 2007/14).



Prof. Dr. Carsten Sommer, Leiter des Fachgebietes „Verkehrsplanung und Verkehrssysteme“ der Universität Kassel, wissenschaftlicher Berater vieler Institutionen im öffentlichen Verkehr. Erfahrungen und Kompetenz in den Bereichen „integrierte Verkehrsplanung“ und „ÖPNV im ländlichen Raum“ durch die Bearbeitung diverser Forschungs- und Praxisprojekte.

Leitung / Moderation



Prof. Dr. Jürgen Aring, Wissenschaftler beim vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung. Er beschäftigt sich seit über einem Jahrzehnt mit den Folgen des demographischen Wandels für dünnbesiedelte Räume. Im Rahmen unterschiedlicher Projekte erarbeitete er konzeptionelle Ansätze zu „mehr Selbstverantwortung vor Ort“, um bessere Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu diskutieren.

Mitglieder des Facharbeitskreises „Hausärztliche Versorgung“

Vertreter des Bundes



Hanno Osenberg, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Referatsleiter „Modellvorhaben der Raumordnung, raumwirksame Fachpolitiken“, betreut im BMVI das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.

Christian Weck, Bundesministerium für Gesundheit.

Sarah Dauven, Geschäftsstelle des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit).

Vertreter der Länder



Bettina Baumgardt, Leiterin Referat 21 Grundsatzfragen der Gesundheitspolitik, Gesundheitsziele, Gesundheitsberichterstattung, neue medizinische Versorgungsstrukturen, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg.



Bernd Tschapke, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, dort u. a. für Fragen der vertragsärztlichen Versorgung sowie das Projekt „Gesundheitsregionen Niedersachsen“ zuständig.



Ursula Claaßen, Referatsleiterin im Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Frau Claaßen leitet das u.a. für Gesundheitspolitik und Gesundheitsberichterstattung zuständige Referat, das sich auch mit Konzepten der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum befasst.

Vertreter der Regionen



Timo Fichtner, zuständig für Raumordnung und Landesplanung beim Niedersächsischen Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser.



Dr. Sigrid Stahl, Vogelsbergkreis, Fachstelle Gesundheitliche Versorgung, Aufgabengebiet: Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung.

Dr. Jutta Korte, Kreis Schleswig-Flensburg, Modellregion Schleswig-Flensburg.

Externe Experten



Kathleen Lehmann, GKV-Spitzenverband, Abteilung Ambulante Versorgung, Referat Bedarfsplanung, Psychotherapie, neue Versorgungsformen. Verantwortlich für den Themenkomplex Versorgungssteuerung und Sicherstellung der ambulanten Versorgung, in diesem Zusammenhang insbesondere für die Themen Bedarfsplanung und Zulassungsrecht, Versorgung im ländlichen Raum, hausärztliche Versorgung, Förderung der Weiterbildung in der Allgemeinmedizin und neue Versorgungsformen.



Dr. Thomas Uhlemann, GKV-Spitzenverband, Leiter des Referats Bedarfsplanung, Psychotherapie, Neue Versorgungsformen. Sprecher der Krankenkassen im G-BA in den Unterausschüssen Bedarfsplanung und Psychotherapie.



Martin Maisch, Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein, Vorstandreferent.



Matthias Paul, Referent Grundsatzangelegenheiten / Projekte in der Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt (KVSA). Erarbeitet auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung Konzepte für die ambulante Versorgung, begleitet diese in der Umsetzung und analysiert Projekte zur Verbesserung der ambulanten Versorgung.



Dr. Monika Schliffke, Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein, Vorstandsvorsitzende.



Dr. Antje Erler, wissenschaftliche Assistentin im Institut für Allgemeinmedizin der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Forschungsschwerpunkte: innovative Gesundheits- und Versorgungsmodelle zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum.



PD Dr. Neeltje van den Berg, Institut für Community Medicine, Universitätsmedizin Greifswald. Bereichskordinatorin für den Forschungsbereich „Innovative Versorgungskonzepte und Regionale Versorgung“.



PD Dr. med. Jost Steinhäuser, Abteilung Allgemeinmedizin und Versorgungsforschung des Universitätsklinikums Heidelberg. Facharbeitskreis „Hausärztliche Versorgung“.

Prof. Dr. Rüdiger Jacob, Universität Trier, Soziologie-Empirische Sozialforschung. Forschungsschwerpunkte seit 1990: Medizinsoziologie, Gesundheitsberichterstattung und Versorgungsforschung. Aktuell: zweite Welle des bundesweiten Berufsmonitorings Medizinstudenten.

Dr. Dominik Graf von Stillfried, Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung.

Leitung / Moderation



Bernhard Faller, Geschäftsführer von Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.



Nora Wilmsmeier, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.

Mitglieder des Facharbeitskreises „Schule / Bildung“

Vertreter des Bundes



Gudrun Schwarz, Referentin im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), zuständig für das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.

Vertreter der Länder



Bernhard Butz, leitender Ministerialrat Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst.



Keno Frank, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Land Brandenburg, Referent für Schulentwicklungsplanung und Schulträgerangelegenheiten.



Helge Paulig, Sächsisches Staatsministerium für Kultus, Referent, Arbeitsfelder u.a. Demographie und Raumplanung im Bereich Bildung.



Matthias Rost, Sächsische Bildungsagentur, Regionalstelle Dresden, Sachbearbeiter Schulnetzplanung, zuständig u.a. für die Begutachtung der Schulnetzpläne der Landkreise und kreisfreien Städte sowie Beratung der Planungsträger für die Schulnetzplanung und Schulträger öffentlicher Schulen.

Volker Podewski, Leiter des Referates 202 im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Zuständigkeit des Referates umfasst folgende Aufgabengebiete: Schulentwicklungsplanung, Schulstatistik, Schulinformations- und Planungssystem, Lehreraustauschverfahren und das Einstellungsverfahren für Lehrkräfte. Mitglied der interministeriellen Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“ der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern.

Gerhard Büttner, Ministerium für Bildung, Jugend, Sport des Landes Brandenburg.

Vertreter der Regionen



Thomas Drawing, Wirtschaftsförderer der Stadt Seelow, Regionalkoordinator der Oderlandregion, u.a. zuständig für Daseinsvorsorge.



Hardy Schalitz, Staatliches Schulamt Eberswalde (komm. Leiter) zuständig für Barnim, Uckermark (Moro-Projektregion).



Sybille Pahlke, Schulrätin im Kreis Schleswig-Flensburg. Mitglied verschiedener Arbeitskreise zur Zukunftsfähigkeit von Grundschulen im ländlichen Raum.



Rolf Rauland, Geschäftsbereichsleiter bei der Kreisverwaltung Trier-Saarlouis, ist u. a. verantwortlich für die Wahrnehmung der Aufgaben des Landkreises als Schulträger aller weiterbildenden Schulen, der kreiseigenen Volkshochschule und ist überdies tätig in bildungsunterstützenden Stiftungen.



Peter Zielinski, Erster Kreisbeigeordneter und Schul- und Jugenddezernent des Vogelsbergkreises, beschäftigt sich mit den konkreten Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Schullandschaft und die Jugendhilfe im Vogelsbergkreis.

Externe Experten



Jörg Freese, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag. Er leitet dort das Dezernat für Jugend, Schule, Kultur und Gesundheit.

Prof. Dr. Thomas Höhne, Professor für gesellschaftliche Grundlagen der Bildung an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg.



Prof. i. R. Dr. Horst Weishaupt, Rudolf-Carnap-Senior-Professor der Bergischen Universität Wuppertal. Ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit "Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens" des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt am Main. Befasste sich in vielen Veröffentlichungen mit Fragen regionaler Schulentwicklung mit Schwerpunkt auf dem ländlichen Raum.

Leitung / Moderation



Michael Lobeck, Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.



Nora Wilmsmeier, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.

Mitglieder des Facharbeitskreises „Altern und bürgerschaftliche Selbstverantwortung“

Vertreter des Bundes



Hanno Osenberg, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Referatsleiter „Modellvorhaben der Raumordnung, raumwirksame Fachpolitiken“, betreut im BMVI das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.

Sabine Ullrich, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Referentin „Grundsatzangelegenheiten, Altersforschung, Geschlechtergerechtigkeit im Alter“ in der Abteilung „Demografischer Wandel, Ältere Menschen, Wohlfahrtspflege“.

Vertreter der Länder



Maria Weigand, Ministerialrätin im Bayerischen Ministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Frauen, als Leiterin des Referats für Seniorenpolitik zuständig für kommunale Seniorenpolitik.



Ulrich Wendte, ist Jurist und arbeitet seit 1990 im Sozialministerium Brandenburg. Derzeit leitet er das Referat „Seniorenpolitik, Pflege, Heimrecht, Altenpflegeberufe.“ In Brandenburg ist aufgrund des dramatischen demografischen Wandels die Absicherung einer guten und aktivierenden Pflege in den ländlichen Regionen eine besondere Herausforderung.



Torsten Bölting, Geschäftsführer InWIS Forschung & Beratung GmbH und Leiter des Landesbüros altengerechte Quartiere.NRW. Seit 2007 in unterschiedlichen Zusammenhängen an der Schnittstelle „Wohnen und demographische Entwicklung“ beschäftigt – u. a. für Kommunen, Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Unternehmen aus der Pflegewirtschaft und für das Kuratorium Qualitätssiegel Betreutes Wohnen für ältere Menschen in NRW e.V.

Dr. Daniela Grobe, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen.

Stephan Erkelenz, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen.

Vertreter der Regionen



Dirk Hewig, Altenhilfeplaner beim Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Fachdienst Senioren, Koordiniert das MORO-Umsetzungsprojekt "Erprobung neuer Wege in der ärztlichen Versorgung und Seniorenversorgung im Landkreis Hersfeld-Rotenburg".



Werner Klöckner, Bürgermeister der Verbandsgemeinde Daun. In ihrem WEGE-Prozess beschäftigt sich die Verbandsgemeinde Daun mit den Herausforderungen der demografischen Veränderung.



Adelheit Marcinczyk, Leiterin der Seniorenhilfe im Kreis Nordfriesland, bearbeitete im Modellvorhaben »Region schafft Zukunft« des BMVBS die demografische Entwicklung im Kreis Nordfriesland.



Lutz Quack, Kreissenorenbüro des Landkreises Merzig-Wadern, zuständig für Sozialplanung und Belange älterer Menschen sowie kommunaler Behindertenbeauftragter.



Dr. Birgit Richtberg, Bürgermeisterin der Stadt Romrod, Sprecherin des AK Senioren/Pflege und ärztliche Versorgung im MORO-Projekt Vogelsbergkreis.



Tanja Blankenburg, Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg (RPV WM). Zunächst Koordinatorin der Regionalstrategie Daseinsvorsorge Westmecklenburg und in Folge Sachbearbeiterin im Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg/ Geschäftsstelle RPV WM, Dezernat Regionalplanung u.a. für Demografie und soziale Infrastruktur.

Externe Experten



Ulrich Kuhn, Geschäftsführer des Netzwerks: „Soziales neu gestalten“ (SONG), Leiter Stabsstelle Sozialpolitik der Stiftung Liebenau. Begleitet quartiersorientierte Projekte und setzt sich für eine sozialraumorientierte Sozialpolitik ein. Engagiert sich kommunalpolitisch und ehrenamtlich in einer Allgäuer Landgemeinde.



Barbara Kahler, wissenschaftliche Referentin im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin. Befasst mit dem breiten Spektrum der Fragen einer Gesellschaft des längeren Lebens wie Altersbilder, Partizipation, lokale Infrastrukturen für eine älter werdende Bevölkerung.



Dr. Frank Berner, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Leiter der Geschäftsstelle für die Altenberichte der Bundesregierung. Betreut die Siebte Altenberichts-kommission bei der Erstellung des Siebten Altenberichts. Der Siebte Altenbericht hat das Thema "Sorge und Mitverantwortung in der Kommune. Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften".



Dr. Eckart Schnabel, GKV-Spitzenverband, Leiter der Forschungsstelle Pflegeversicherung, Betreuung verschiedener Modellprogramme zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung.



Wolfgang Wähnke, Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung zum Thema Demographischer Wandel in Kommunen.



Dr. Monika Michael, Hauptgeschäftsführerin des Deutschen LandFrauenverband e.V. Der Verband vertritt die Interessen von Frauen in ländlichen Regionen und setzt sich für Chancengerechtigkeit und den Erhalt der Lebensqualität ein.



Prof. Dr. Claudia Neu, Professorin für Allgemeine Soziologie und empirische Sozialforschung an der Hochschule Niederrhein. Aktuell beschäftigt sie sich mit den Themen ländliche Lebensverhältnisse, Demographischer Wandel, Zivilgesellschaft sowie Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen.



Prof. Dr. Kerstin Hämel, Professorin für Gesundheitswissenschaften mit Schwerpunkt pflegerische Versorgungsforschung an der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld. Arbeitsschwerpunkte: Gesundheit und Pflege im Alter, regional differenzierte Versorgungsgestaltung.



Dr. Christine Hagen, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Geschäftsstelle für die Altenberichte der Bundesregierung. Betreut die Siebte Altenberichts-kommission bei der Erstellung des Siebten Altenberichts mit dem Thema "Sorge und Mitverantwortung in der Kommune. Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften".

Prof. Dr. Thomas Klie, evangelische Hochschule Freiburg.



Loring Sittler, Leiter des Generali Zukunftsfonds. Der Zukunftsfonds fördert durch gemeinsames Wirken mit anderen Zuwendungsgebern das bürgerschaftliche Engagement insbesondere der Älteren und setzt sich für eine Verbesserung der dafür erforder-

lichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein.

Leitung / Moderation



Bernhard Faller, Geschäftsführer von Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.



Nora Wilmsmeier, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Quaestio Forschung & Beratung. Beschäftigt sich in unterschiedlichen Forschungsprojekten mit Fragen der Sicherung regionaler Daseinsvorsorge insbesondere im Kontext zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung.



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G 30 - „Recht und Modellvorhaben der Raumordnung, raumwirksame Fachpolitiken“
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Kontakt: Gudrun Schwarz
gudrun.schwarz@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Klaus Einig
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Forschungsassistenz

Quaestio Forschung und Beratung
Bernhard Faller, Michael Lobeck, Nora Wilmsmeier
Friesenstraße 17
53175 Bonn

in Kooperation mit:
Prof. Dr. Jürgen Aring

Bezugsquelle

Ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: Moro Praxis Heft 2

Stand

Januar 2015

Gestaltung und Satz

Quaestio Forschung und Beratung
Friesenstraße 17
53175 Bonn

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bildnachweis

Titelbild: Achim Lammerts <https://www.flickr.com/photos/syntaxys/> (bearbeitet)
Vorwort: BMVI

Nachdruck und Vervielfältigung

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

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

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung des BMVI finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2015

ISSN 2365-2349

ISBN 978-3-87994-986-1

www.bmvi.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).