

Demografie



Editorial

Liebe Leserinnen und Leser!

Vor einigen Jahren haben wir uns noch kaum mit dem demografischen Wandel beschäftigt.

Heute gibt es eine Landesentwicklungspolitik die sich mit der Abnahme der Bevölkerungsdichte in vielen Regionen Bayerns auseinandersetzt.

Auch Telemedizin ist kein Fremdwort mehr – früher undenkbar, wird Sie heute als Zukunftschance gesehen.

Bitte nehmen Sie sich doch Zeit und lesen Sie die unterschiedlichen Fachbeiträge zum Thema Demografie, vielleicht können Sie daraus für sich und Ihre Kommune einen Nutzen ziehen.

Herzliche Grüße!

Katharina Hipp
– Verantwortliche Redakteurin –

Landesentwicklungspolitik in Zeiten des demografischen Wandels

Martin Zeil, Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, München

Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung treffen vor allem periphere bzw. strukturschwache Räume. Vorhalteprinzip und Vorrangprinzip sind Instrumente einer demografieorientierten Landesentwicklung. Keine Region wird im Stich gelassen.

Beschleunigung des demografischen Wandels

Nach Berechnungen der Vereinten Nationen hat die Weltbevölkerung am 31. Oktober 2011 die Marke von sieben Milliarden erreicht. Derzeit liegt die Bevölkerungszunahme bei jährlich 80 Mio. Menschen, was vor allem in den Entwicklungsländern zu einer Verknappung lebenswichtiger Ressourcen führt. Eine Trendumkehr wird frühestens ab 2070 erwartet. Deutschland ist eines der ersten Länder, in dem die Bevölkerung infolge einer niedrigen Geburtenrate bereits jetzt langfristig schrumpft und altert. Nach neuesten Prognosen wird die Einwohnerzahl bis 2060 trotz Zuwanderung um 12 bis 17 Mio. sinken. Gleichzeitig führt das Geburtendefizit in Kombination mit einer steigenden Lebenserwartung zu einer alternden Gesellschaft. Bereits in den nächsten 20 Jahren wird der Anteil der Generation 65 Plus von 21 % auf 29 % steigen. Dann scheiden die Babyboom-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben aus. Damit ist Deutschland sowohl Innovationslabor als auch Trendsetter für den Umgang mit dem demografischen Wandel. Die Herausforderungen sind mannigfaltig und reichen von der Fachkräfteversorgung über das Pflege Thema bis hin zur Alterssicherung. Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ist z.B. eine wichtige Reform, um einen

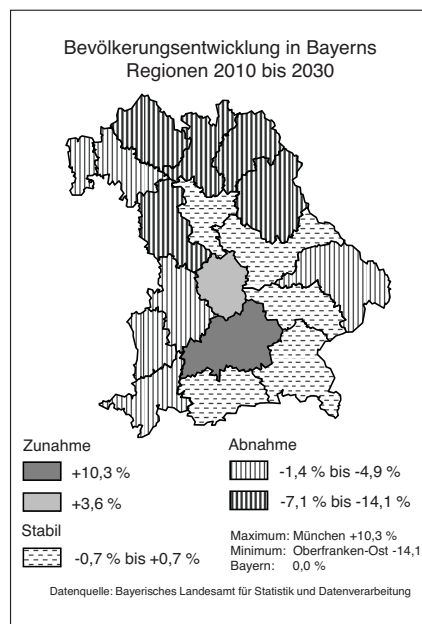
Interessenausgleich zwischen Jung und Alt herzustellen.

Räumliche Unterschiede fordern Landesentwicklung

Allerdings geht es nicht nur darum, Lösungen für die sozialen Sicherungssysteme zu finden, sondern auch Antworten auf räumlich sehr unterschiedliche Entwicklungen. Während attraktive Verdichtungsräume wie München infolge von Binnenwanderungen nach wie vor wachsen, sinken die Einwohnerzahlen im Freistaat vor allem in strukturschwachen bzw. peripheren Regionen. Im Landkreis Tirschenreuth erwarten die Statistiker in den nächsten 20 Jahren ein Minus von 16 %. Die Alterung der Gesellschaft trifft zwar alle Regionen in Bayern, aber besonders stark ist der Effekt im strukturschwachen Raum. Im Landkreis Regen wird der Anteil der unter 40-Jährigen im gleichen Zeitraum von 42 % auf 35 % fallen. Nord- und Ostbayern sind besonders betroffen, weil dort in den Jahrzehnten

des Eisernen Vorhangs infolge von Abwanderung eine besonders ungünstige Altersstruktur entstanden ist. Dadurch sind die potenziellen Elternjahrgänge zunehmend geschrumpft. Die anhaltend niedrige Kinderzahl je Frau hat diesen Prozess verstärkt. Es bedarf keines Mathematikstudiums, um zu erkennen, dass der Einwohnerrückgang hier auf lange Zeit nicht umkehrbar ist. In Oberfranken ging die Bevölkerung 2010 um 5.100 Einwohner zurück; davon entfielen 4.600 bzw. 90 % auf einen Sterbefallüberschuss und 500 bzw. 10 % auf ein Wanderungsminus. Die Einwohnerbilanz spiegelt nicht die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Wirtschaft wider. So lag die Arbeitslosenquote im Oktober 2011 in Oberfranken mit 3,8 % wesentlich näher am bayerischen Durchschnitt von 3,3 % als noch vor wenigen Jahren.

Die Bayerische Staatsregierung hat die Herausforderungen angenommen. Erst vor wenigen Tagen haben wir unseren Aktionsplan demografischer Wandel beschlossen. Wir wollen damit einen aktiven Beitrag leisten, dass auch in strukturschwächeren Regionen attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen können, und es geht uns darum, die Versorgung auch der hauptbetroffenen Regionen mit leistungsfähigen Infrastrukturen und hochwertiger öffentlicher Daseinsvorsorge sicherzustellen. Das Hauptmotiv für die Abwanderung vor allem junger, gut gebildeter Bürger aus strukturschwächeren Regionen sind unzureichende berufliche Perspektiven. Deshalb ist es entscheidend, bestehende Arbeitsplätze zu sichern und neue, wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen sowie Existenzgründungen nach Kräften zu fördern. Dazu setze ich auf das gesamte Instrumentarium der Regionalförderung, zusätzliche innovationspolitische Impulse und weitere konsequente Ver-



besserungen der Infrastruktur von Breitband bis Verkehr.

Die Herausforderungen des demografischen Wandels betreffen auch nahezu alle anderen Politikbereiche. Stark gefordert ist aufgrund der räumlichen Dimension gerade die Landesentwicklungspolitik. Mit ihren fachübergreifenden Vorgaben garantiert sie einen gemeinsamen Maßstab für die raumwirksamen Maßnahmen der Ressorts. Aufgabe der Landesentwicklung ist es, Bayern aus überörtlichen Gesichtspunkten zu ordnen und zu entwickeln. Dies erfolgt primär durch Ziele der Raumordnung, die die öffentliche Hand binden und vor allem im Landesentwicklungsprogramm (LEP) festgelegt sind.

Leitziel „Gleichwertigkeit“ noch zeitgemäß?

Leitphilosophie unserer Landesentwicklungspolitik ist es, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- bzw. Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Hier wird es keinen Paradigmenwechsel geben. Dabei will ich nicht verschweigen, dass sich in der öffentlichen Diskussion die Stimmen mehren, die genau dieses mit Verweis auf die Generationengerechtigkeit fordern. Argumentiert wird, dass die Kosten für den regionalen Ausgleich in einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft nicht mehr tragbar seien. Mit Blick auf einzelne Regionen im Osten Deutschlands empfehlen Wissenschaftler sogar, die Landflucht aktiv zu fördern. Solche Denkweisen wird sich die Staatsregierung nicht zu eigen machen. Unser Aktionsplan ist hierfür Beleg. Für uns steht die Solidarität der Landesteile nicht zur Disposition. Dabei ist klar, dass gleichwertig nicht gleich bedeutet. Es geht vielmehr um Chancengerechtigkeit. In Zwiesel soll es genauso möglich sein, wohnortnah eine weiterführende Schule zu besuchen wie in Starnberg. Es ist zudem ein Gebot ökonomischer Vernunft, die Potenziale aller Regionen zu nutzen. Fast die Hälfte der bayerischen Wertschöpfung wird im ländlichen Raum erwirtschaftet. Staatliche Mittel auf wenige Zentren zu konzentrieren, entspricht auch nicht der

räumlichen Struktur in Bayern, die durch eine Vielzahl regionaler Kristallisationspunkte gekennzeichnet ist. Überdies zeigen die Bevölkerungsprognosen, dass trotz regionaler Einwohnerrückgänge in allen Landesteilen genügend Potenziale für eine eigenständige Entwicklung bestehen. Horrorszenerarien vom Sterben ganzer Landstriche sind irreführend. Im Landkreis Wunsiedel etwa wird die Bevölkerungsdichte in den nächsten 20 Jahren zwar von 127 auf 101 Einwohner pro km² sinken; dies ist aber immer noch mehr als doppelt so hoch wie heute im Landkreis Uckermark in Brandenburg mit 42 Einwohnern pro km².

Vorhalteprinzip und Vorrangprinzip

Wesentliche Leitplanken zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels sind im LEP verankert. Das Vorhalteprinzip zielt vor allem auf weniger dicht besiedelte Räume mit Bevölkerungsrückgang. Es soll sicherstellen, dass Versorgungseinrichtungen wie Schulen und Kindergärten möglichst auch dann erhalten werden, wenn die Auslastung unter durchschnittliche Standards sinkt. Natürlich hat dieses Prinzip im Hinblick auf die Finanzierbarkeit seine Grenzen, aber in der Praxis entfaltet es konkrete Wirkungen. So ermöglicht die Landkindergartenregelung, die einzige Kindertageseinrichtung in einer Gemeinde oder einem Gemeindeteil durch eine Sonderförderung auch dann zu erhalten, wenn die Kinderzahl auf bis zu 7 sinkt. Der Einsatz jahrgangskombinierter Klassen sichert auch kleinere Grundschulstandorte. Die ÖPNV-Zuweisungen können die Landkreise nutzen, um flexible Angebotsmodelle wie Anrufsammeltaxis zu realisieren.

Ergänzt wird das Vorhalteprinzip durch das Vorrangprinzip für strukturschwache ländliche Gebiete. Diese genießen unter Förderaspekten hohe Priorität, um Abwanderung entgegenzuwirken. Auch hier belässt es die Staatsregierung nicht bei Lippenbekenntnissen. Die Regionalförderung und die Mittel der Dorferneuerung gehen zu zwei Dritteln in den strukturschwachen Raum (bei 27 % Bevölkerungsanteil). In der Breit-

bandförderung und in der Städtebauförderung ist dies jeweils die Hälfte.

Das Gleichwertigkeitsziel steht auch bei der derzeit laufenden Fortschreibung des LEP an oberster Stelle. Keine Region wird abgehängt. Mit Blick auf den demografischen Wandel werden deshalb Vorhalteprinzip und Vorrangprinzip fest im LEP verankert bleiben. Beide Instrumente haben sich bewährt und sollen demografiegerecht weiterentwickelt werden. So ist vorgesehen, das Vorrangprinzip zu schärfen, indem die Abgrenzung der Gebietskulisse stärker als bisher demografische Indikatoren berücksichtigt. Kernelement im LEP bleibt auch das Zentrale-Orte-System, das eng mit dem Vorhalteprinzip verbunden ist und eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen gewährleistet.

Kommunale und regionale Konzepte gefragt

Der Staat kann den Rahmen setzen, um die Folgen des demografischen Wandels bewältigen zu können. Ausfüllen müssen diesen die Akteure vor Ort. Letztlich sind maßgeschneiderte Lösungen aus der Region immer der bessere Weg als vermeintliche Patentrezepte von außen. Dabei wird es künftig verstärkt darauf ankommen, über Gemeindegrenzen hinweg zu kooperieren. Dadurch lassen sich kommunale Angebote auch bei sinkender Nachfrage effizient organisieren. Bereits heute stagniert oder schrumpft die Bevölkerung in jeder zweiten bayerischen Kommune. Daher gilt es, auch neue Wege zu beschreiten. Ein Beispiel ist der Gewerbeflächenpool „Wirtschaftsband A 9 – Fränkische Schweiz“, der im Juli 2011 an den Start ging. In der Rechtsform eines gemeinsamen Kommunalunternehmens vermarkten hier fünf Kommunen aus den Landkreisen Bayreuth und Forchheim ihre Gewerbeflächen. Wer einmal seine Region durch die demografische Brille betrachtet hat, wird erkennen, wie notwendig es ist, vernetzt zu handeln. Deshalb fördert auch die Landesentwicklung mit dem Instrument des Regionalmanagements gezielt den Aufbau regionaler Netzwerke. In aktuell 40 Initiativen arbeiten

Kommunen, Bürger und Verbände zusammen, um für ihre Region passgenaue Lösungen zu entwickeln, wie etwa zum Flächenmanagement und zur Ortskernentwicklung im Landkreis Bad Kissingen.

Hilfestellung gibt auch der „Demographie-Leitfaden“, der im Internet unter www.demographie-leitfaden-bayern.de

aufgerufen werden kann. Die durch den Staatssekretärausschuss „Ländlicher Raum in Bayern“ eingerichtete Plattform bietet kleinräumige Bevölkerungs-Vorausrechnungen sowie Informationen zu den Unterstützungsangeboten der Ressorts wie kommunale Seniorenpolitik, Dorferneuerung und ÖPNV-Zuweisungen. Zudem lassen

sich zahlreiche Praxisbeispiele aufrufen, die zeigen, wie vor Ort mit dem demographischen Wandel umgegangen wird. Je früher sich die Kommunen dem Thema stellen, desto besser können sie die notwendigen Weichenstellungen rechtzeitig treffen.

Zukunftschance Telemedizin

Dr. Marcel Huber, Gesundheitsminister, München

Der demografische Wandel ist die Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Bayern. Ziel der bayerischen Gesundheitspolitik ist es, die hochwertige medizinische Versorgung vor allem auch im ländlichen Raum zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Telemedizin leistet einen wichtigen Beitrag für eine moderne und menschliche Medizin. Bayern ist hier seit Jahren führend: Bereits seit 1995 werden telemedizinische Pilotprojekte mit rund elf Millionen Euro gefördert. Bisher gibt es fünf Telemedizin-Netze und rund 45 Einzelprojekte. In den Telemedizin-Netzen sind kleinere Krankenhäuser oder Ärzte an medizinische Kompetenzzentren angeschlossen. Diese geben ihr

Spezialwissen bei Diagnose und Behandlung weiter. Insbesondere die Netzwerke zur Schlaganfall- und Herzinfarktversorgung haben bundesweit Nachahmer gefunden.

Die Telemedizin unterstützt den Arzt oder das Krankenhaus vor Ort bei Diagnose und Behandlung. Das erhöht nicht nur die Behandlungsqualität. Sie stärkt so auch das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient. Medizinisches Spezialwissen kommt mit Hilfe modernster Kommunikationstechnik auf schnellstem Wege zum Patienten. Den Patienten bleiben damit in vielen Fällen weite Anfahrtswege erspart. Die Medizin kommt zum Menschen und nicht umgekehrt.

Telemedizin in der Schlaganfallversorgung

Bei einem Schlaganfall zählt jede Minute. In der Region Südostbayern haben sich die beiden überregionalen Schlaganfall-Einheiten in München und Regensburg mit 15 regionalen Kliniken zum „Telemedizinischen Pilotprojekt zur integrierten Schlaganfallversorgung“ (TEMPiS) zusammengeschlossen. Jedes Krankenhaus hat dazu unter anderem eine spezielle Schlaganfalleinheit eingerichtet und bildet alle beteiligten Berufsgruppen regelmäßig fort. Jedes teilnehmende Krankenhaus kann sich mit Hilfe der telemedizinischen Technik rund um die Uhr mit den Schlaganfallspezialisten beraten. Durch dieses Netzwerk konnte in der TEMPiS-Region die Zahl der Patienten, die innerhalb von drei Monaten nach dem Schlaganfall sterben, in einem Pflegeheim untergebracht werden oder eine schwere Behinderung aufweisen, um rund zehn Prozent verringert werden. 25.000 Patienten profitierten bereits von telemedizinischen Knowhow. Ein zweites Beispiel ist das „Steno-Netz“ in Nordbayern. Seit 2007 sind die drei Schlaganfallzentren in Bayreuth, Nürnberg und Erlangen mit 13 umliegenden Krankenhäusern verbunden: In einer Videokonferenz wird gemeinsam entschieden, welche die beste Therapie für den Patienten ist. Die Behandlung selbst



bleibt aber im Krankenhaus vor Ort. Auch in den Regionen Schwaben und westliches Oberbayern sowie Unterfranken gibt es intensive Bestrebungen, ebenfalls ähnliche Telemedizin-Netzwerke zu errichten. Das Bayerische Gesundheitsministerium wird mit Nachdruck die Etablierung entsprechender Netzwerke unterstützen.

Bayern baut Telemedizin weiter aus

Telemedizin soll mehr und mehr ein fester Bestandteil der medizinischen Versorgung werden. Möglichst viele Bürgerinnen und Bürger sollen davon profitieren. In den kommenden vier Jahren fließen rund zwei Millionen

Euro aus dem Förderprogramm „Aufbruch Bayern“ der Bayerischen Staatsregierung in den Ausbau der Telemedizin im Freistaat. Das bayerische Gesundheitsministerium startet das Telekrankenhaus Bayern. Im Klinikum Augsburg wird hierfür – ausgehend von einem kardiologischen Projekt – ein medizinisches Kompetenzzentrum für ganz Schwaben entwickelt. Daneben soll in Bad Kissingen ein Telemedizinzentrum entstehen, das die in Unterfranken vorhandene Telemedizin bündelt und in die Fläche bringt.

Außerdem gründet das bayerische Gesundheitsministerium eine Telemed.Allianz Bayern mit Sitz in Ingolstadt. Sie soll eine Kompetenzplattform für telemedizinisches Wissen und Gesundheitstelematik werden. Niedergelassene

Ärzte erhalten durch das neue Versorgungsstrukturgesetz erstmals eine Vergütungsoption für telemedizinische Leistungen, wodurch die weitere Verbreitung gefördert wird.

Telemedizin bringt Spezialwissen in den ländlichen Raum, stärkt das Vertrauen zwischen Arzt und Patienten und leistet so einen wichtigen Beitrag für mehr Menschlichkeit in der Medizin. Bayern wird damit auch der Herausforderung gerecht, die einerseits der demografische Wandel und andererseits der Trend zur stärkeren Spezialisierung in der Medizin mit sich bringen. Telemedizin ist ein wichtiges Innovationsfeld. Bei dieser Entwicklung wird Bayern vorne mit dabei sein und die Vorteile nutzen. Zum Wohle der Menschen in Bayern.

Folgen des demografischen Wandels

Richard Bartsch, Bezirkstagspräsident in Mittelfranken, Nürnberg/Ansbach

Jede kommunalpolitische Ebene muss sich mit dem demografischen Wandel und den sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen auseinandersetzen. Statt Krisenszenarien sollen aber vor allem die Chancen herausgearbeitet werden, die sich aus einer älter werdenden Bevölkerung ergeben.

Nur Handeln hilft wirklich

Unsere zahlenmäßig zurückgehende Bevölkerung erfordert bereits heute, dem drohenden Fachkräftemangel in fast allen Bereichen dadurch entgegenzutreten, dass alle Qualifikationspotentiale im eigenen Land aktiviert werden müssen. Die Verantwortung hier allein auf den Gesetzgeber oder die Tarifvertragsparteien abzuwälzen ist zwar politisch einfach, löst aber nicht das Problem. Jeder öffentliche Arbeitgeber muss seine Ausbildungsquoten erhöhen, ob in der Verwaltung, in den Krankenhäusern oder anderen Einrichtungen. Die Bezirke sind auch hier gefordert: In über 40 Fachkrankenhäusern; Fachabteilungen

und Tageskliniken betreiben die bayerischen Bezirke rund 12.000 Betten und tagesklinische Plätze in verschiedenen Fachrichtungen. Damit verfügen die bayerischen Bezirke über circa 15 % aller Krankenhausbetten in Bayern mit rund 19.000 Beschäftigten. Das entspricht ca. 13 % aller in ganz Bayern in Krankenhäusern beschäftigten Menschen in Krankenhäusern. Der drohende Fachkräftemangel bei den Ärzten, Pflegepersonal und manchen Therapiebereichen (z. B. Logopädie) muss jetzt zu mehr Ausbildung führen.

Auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser hören

Wenn im Pflegebereich viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach rund

fünf Jahren ihren Ausbildungsberuf verlassen, stimmt etwas im Berufssystem nicht. Keine Branche kann sich so eine „Ausfallquote“ von gut qualifizierten Menschen leisten, zumal dann nicht, wenn der Arbeitsmarkt für Fachkräfte in diesem Fall fast leer ist. Heim- und Krankenträger sind aufgerufen, mehr auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „zu hören“, um rechtzeitig gegensteuern zu können. Nach offizieller oder „innerer Kündigung“ ist es oftmals schon für „Gegenmaßnahmen“ zu spät.

Die Sicherstellung des Betreuungsbedarfes und der Versorgung von pflegebedürftigen und behinderten Menschen durch Leistungen der Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch XII gehört zu den zentralen Aufgaben der bayerischen Bezirke als überörtliche Sozialhilfeträger. So sind rund 86 % der Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Bayern von den sieben bayerischen Bezirken mit einem Betrag von rund 3 Milliarden Euro aufzubringen. Die Bezirke haben für rund 90.000 Menschen mit Behinderungen und über



Pflegekräfte werben für ihren Beruf.

30.000 pflegebedürftige Menschen die notwendige teilstationäre und stationäre – seit dem 1. Januar 2008 für behinderte Menschen auch die ambulante – Betreuung und Versorgung sicherzustellen.

Als überörtlicher Sozialhilfeträger liegen in der Hand der Bezirke der Sicherstellungsauftrag eines flächendeckenden Angebotes leistungsfähiger Einrichtungen und die Vereinbarung wirtschaftlicher und leistungsgerechter Entgelte. Sie stehen als soziale Kompetenzzentren den betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen nicht nur durch die Finanzierung der notwendigen Hilfen zur Seite, sondern sie gewährleisten als Sozialleistungsträger auch die bedarfsgerechte und fachlich richtige Ausgestaltung der Hilfen im Einzelfall. Deshalb müssen die Bezirke ein ureigenes Interesse daran haben, dass genügend kompetentes und gut ausgebildetes Fachpersonal zur Betreuung, Unterstützung und Förderung der Menschen mit einem Hilfebedarf vorhanden ist.

Bezirk Mittelfranken – Handlungsfelder dargestellt und Fachdiskussion begonnen

Für den Bezirk Mittelfranken als dritter kommunaler Ebene mit rund 4.000 Mit-

arbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bezirksverwaltung, in den über 20 Bezirkseinrichtungen und dem Kommunalunternehmen „Bezirkskliniken Mittelfranken“ als zweitgrößtem kommunalen Krankenhausunternehmen der Region kommen aufgrund der Bevölkerungsveränderungen große Aufgaben zu. Der Bezirkstag hat sich in einer Sitzung ausführlich damit beschäftigt. Nachfolgend nur stichpunktartig einige Themen und mögliche Handlungsfelder:



Freilandmuseen und viele andere Kultureinrichtungen müssen sich auf ältere Besucher einstellen.

Regionales

In Mittelfranken werden die Städte bevölkerungsmäßig zunehmen, während etwa gleichgroße Rückgänge in den ländlichen Regionen zu verzeichnen sein werden. Die Angebote auf dem Land werden weniger genutzt werden („Refinanzierungsquote“ wird sinken) während gleichzeitig für mehr Menschen in den städtischen Bereichen neue Einrichtungen benötigt werden (Kinderbetreuung, Freizeiteinrichtungen, Sportstätten, Seniorenbetreuung usw.). Dieser Infrastrukturabbau oder diese Mindernutzung auf der einen und der notwendige Infrastrukturaufbau auf der anderen Seite wird politisch hart umkämpft sein, da sich die vorhandenen Finanzmittel nicht verdoppeln lassen.

Soziales

Die Überalterung in ländlichen Gegenden mit zurückgehenden Angeboten der ambulanten medizinischen und pflegerischen Versorgung wird den Aufnahmepressur auf die Kreiskrankenhäuser und Heime erhöhen. Neue Einrichtungen mit mehr Personal müssen finanziert werden. Dem gesetzlich vorgegebenen Auftrag „Ambulante Versorgung zu fördern vor einer stationären

Unterbringung“ wird durch den demografischen Wandel konträr entgegengewirkt.

Bildung

Das „lebenslange“ Lernen wird nicht mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben abgeschlossen sein. Einer aktiven Generation nach der Berufsphase muss mehr geboten werden als die bisherigen Volkshochschulkurse. Für das soziale und kulturelle Klima im Land müssen die Potentiale der über 60-Jährigen besser genutzt werden. Dafür muss diese Generation aber auch fitgehalten und weitergebildet werden. Wenn wir künftig von den älteren Menschen eine „Sozialzeit“ erhoffen, in der sie sich unentgeltlich um andere kümmern sollen, muss diese Entwicklung durch ein breites Bildungsprogramm und Öffentlichkeitsarbeit gestützt werden.

Kultur

Die Besucherinnen und Besucher von Kultureinrichtungen und Kulturdarbietungen werden künftig im Durchschnitt älter sein als heute. Sie sehen und hören teilweise schlechter und sind in der Bewegung eingeschränkt (z. B. schwierig für Freilandmuseen) und wollen oftmals nicht mehr in die späten Abendvorstellungen (nicht nur im Winter). In vielen Vereinen stellt sich die Nachwuchsfrage für die ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder – nicht nur die Männergesangsvereine haben Nachwuchs-

probleme. Wie hier den vielen Vereinen geholfen werden kann ist noch völlig offen. Wir würden ein hohes soziales Kulturgut verlieren, wenn die Vereine als integrierende Kraft nicht mehr vorhanden wären.

Umwelt und Natur

„Der Mensch geht – der Wolf kommt“ wird sich zwar nicht überall sofort umsetzen, aber punktuell droht doch eine radikale Umnutzung der Kulturlandschaft. Ohne land- oder forstwirtschaftliche Nutzung werden sich künftig viele Landstriche zurückentwickeln. Ob die Gesellschaft bereit ist, hier zur Bewirtschaftung der Flächen mit Steuergeldern entgegenzuwirken, bleibt zweifelhaft. So müssen dann nicht nur die Tourismusprospekte neu gestaltet werden, wenn von der „gepflegten“ Landschaft nicht mehr viel zu sehen ist.

Finanzen

Die in den letzten Jahrzehnten entwickelten Finanzausgleichssysteme zwischen „Stadt“ und „Land“ sowie „reichen“ und „armen“ Kommunen müssen nachjustiert werden. Eine zurückgehende Bevölkerung bedeutet weniger Steuerzahler und damit auch ein finanzielles „ausbluten“ der ländlichen Gegenden, die überproportionale Bevölkerungsrückgänge haben. Das hat enorme Auswirkungen auch auf die Haushalte der Kommunen, Landkreise und Bezirke.

Politische Repräsentanz

Bevölkerungsveränderungen haben auch ihre Auswirkungen auf die Zahl der Mandate in den Parlamenten und kommunalen Gremien. In Bayern merkt man dies alle fünf Jahre bei Aufteilung der 180 Landtags- und Bezirkstagsitze. 2008 wurde mein Stimmkreis aufgelöst und ging von Mittelfranken nach Oberbayern. Bei den nächsten Wahlen 2013 verliert Oberfranken und die Oberpfalz je ein Landtags- und Bezirkstagsmandat, wiederum zugunsten des bevölkerungsmäßig gewachsenen Oberbayerns. Müssen künftig auch Gemeinde-Stadt- und Kreistage schrumpfen oder wachsen, wenn sich die Bevölkerungszahl überproportional entwickelt? Stehen wir vor einer neuen Gebietsreform? Hier warne ich vor übermäßigem Aktionismus. Zumindest in Mittelfranken ist die Kreisgebietsreform vom Jahr 1972 emotional und politisch noch nicht überall so „vollzogen“, wie sich das die Verantwortlichen im letzten Jahrhundert gewünscht haben.

Schluss

Der demografische Wandel ist nicht nur eine Herausforderung für Renten- und Krankenversicherungen, sondern stellt auch alle politischen Bereiche und Ebenen vor neue Herausforderungen. Für die Kommunalpolitik oftmals schneller als gewollt.

ANZEIGE



So archivieren Sie korrekt

Der Einheitsaktenplan mit umfassendem Schlagwortregister

Das Werk bietet alle notwendigen Informationen für die ordnungsgemäße Zuordnung von Schriftgut der Verwaltung – von der Eingangsbearbeitung bis zur Archivierung.

Enthalten sind:
der Einheitsaktenplan für Gemein-

den und Landratsämter sowie der Einheitsaktenplan für Wasser- und Abwasserzweckverbände, eine Übersicht über die Aufbewahrungsfristen von Akten, einschlägige Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ein umfassendes Schlagwortregister, das die Vergabe von Aktenzeichen erleichtert.



Stadler/Stierwaldt/Strunz
Einheitsaktenplan für die bayerischen Gemeinden und Landratsämter
Loseblattwerk, im Ordner
ISBN 978-3-7825-0160-6
€ 99,95 zzgl. Aktualisierungen

Ein Angebot der Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg; im Fachbuchhandel erhältlich; Preisänderung vorbehalten! Weitere Informationen unter www.rehmetz.de.

::jehle WAN 514094

Rückläufige Entwicklungen in der Gemeinde – was tun?

Univ. Prof. DI Dr. Gerlind Weber, Leiterin des Instituts für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur Wien

Die herkömmlichen kommunalen Rezepturen, nämlich rückläufigen Entwicklungen mit Wachstumsstrategien zu begegnen, erweisen sich aufgrund hoher Bevölkerungsverluste als nicht mehr zielführend in vielen Gemeinden. Es müssen vielmehr Lösungen gefunden und umgesetzt werden, die gezielt auf weniger Menschen, Haushalte, Arbeitsplätze und Geld abstellen.

Die Herausforderung

Die Hoffnung, über die tradierten Konzepte und Instrumente, insbesondere Wirtschaftsförderung und Baulandausweisungen, wirtschaftliche Entwicklungsimpulse zu induzieren und den Trend zum Bevölkerungsrückgang zu brechen, hilft nicht mehr weiter“. Dies stellte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung unter dem Eindruck starker Abwanderung aus und kontinuierlicher Arbeitsplatzverluste in den Neuen Ländern der Bundesrepublik schon 2005 fest. Die hohe Geschwindigkeit, mit der die Entleerung von Städten und weiten Landstrichen in Ostdeutschland vor sich ging, zeigte schonungslos auf, dass der übliche Gestus der Regionalpolitik, Raumordnung und Bauleitplanung, rückläufigen Entwicklungen stets mit Wachs-

tumsstrategien zu begegnen, nicht mehr glaubwürdig und zielführend vertreten werden kann.

Mittlerweile scheint die Zeit gekommen, dass diese Einschätzung auch für strukturschwache Gebiete in Westdeutschland und auch für solche in Österreich gilt. Allein aufgrund des mittlerweile prekären Bevölkerungsaufbaues in vielen Städten und Landgemeinden zeichnet sich klar ab, dass es allein aufgrund der demografischen Verschiebungen auf absehbare Zeit keine Hoffnung auf eine Alternative zum Schrumpfen in den meisten dieser Räume geben wird.

Diese Einsicht muss einen Paradigmenwechsel in der Politik und der Planung dahingehend auslösen, als die Wachstumsversprechungen als unrealistisch wahrzunehmen und eher einem rituellen „Gesundbeten“ gleich zu setzen sind als einer seriösen Entwicklungsoption. Vielmehr ist nach politisch gang-

baren Wegen zu suchen, die sich die aktive Gestaltung und Begleitung des Wenigerwerdens zur Aufgabe machen, um so ein kontrolliertes „Gesund-schrumpfen“ zu ermöglichen.

Der Schlüssel einer geglückten Raumentwicklungspolitik wird also in Zukunft (auch) darin zu sehen sein, sich auf das Wenigerwerden rechtzeitig einzustellen und mit schrumpfungsadäquaten Zielen und Maßnahmen auf die vielfältigen Erscheinungsformen des Rückgangs vorausschauend einzutreten.

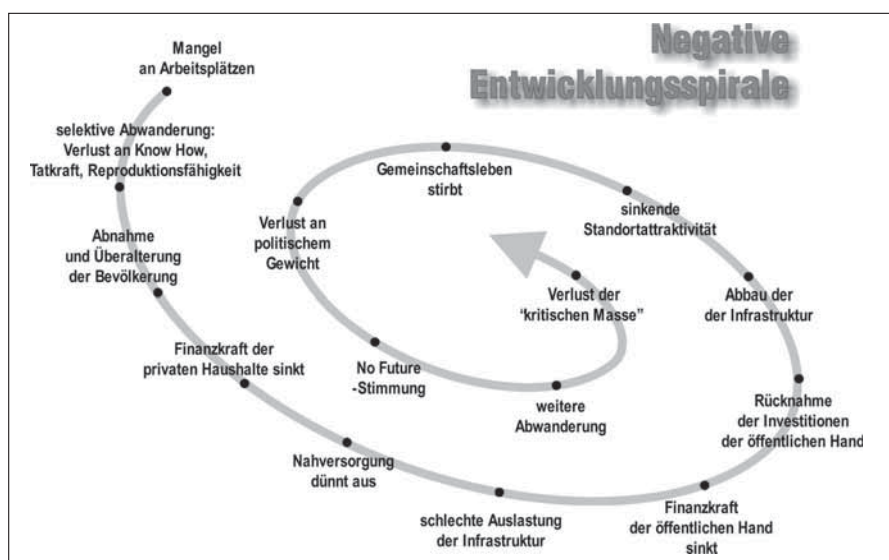
Ein Beispiel

Wie sich die sozio-ökonomischen Schrumpfungsprozesse auf lokaler Ebene darstellen und mit welchen Antworten die Kommunalpolitik darauf reagiert, soll an einem besonders krass gelagerten realen Beispiel einer hier nicht näher genannten österreichischen Landgemeinde demonstriert werden:

Die gegenwärtige Strukturschwäche der Gemeinde fußt im Wesentlichen auf ihrer peripheren Lage am ehemaligen Eisernen Vorhang und eine halbe Stunde Fahrtzeit in die nächstgelegene Stadt, sowie ihrer Wirtschaftsgeschichte (Braunkohleabbau bis Ende der 1960er-Jahre). Diese Rahmenbedingungen haben tiefe Spuren bei den beiden Schlüsselgrößen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung hinterlassen:

Die Beispielsgemeinde zählt 2011 knapp 700 Einwohner, das heißt, sie verlor seit den 1960er-Jahren die Hälfte und während der vergangenen drei Dezennien etwa ein Drittel ihrer Hauptwohnsitzbevölkerung. Diese Verluste fußten ursprünglich auf der Tatsache, dass weit mehr Leute abwanderten als zuwanderten. Auch die anfänglich noch positive Geburtenbilanz drehte vor 30 Jahren ins Negative.

Seit Beginn der 1980er-Jahre gingen je zwei Drittel der Arbeitsplätze im primären und sekundären Sektor verloren



Quelle: IRUB

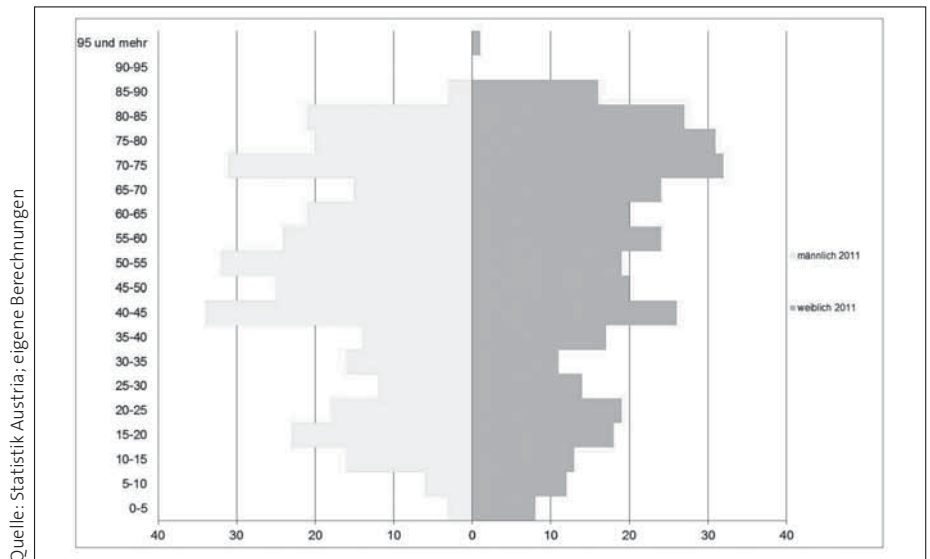
Immer mehr Gemeinden sind in einer nach unten ziehenden Entwicklungsspirale gefangen

und selbst die im tertiären waren leicht rückläufig.

Die Folge dieses langandauernden sozio-ökonomischen Aderlasses ist ein prekärer Bevölkerungsaufbau, der sich in einer auf der Spitze stehenden Bevölkerungspyramide ausdrückt. Für die GemeindebewohnerInnen wird dieser etwa durch die Tatsache erfahren, dass pro Jahr nur ein bis zwei Kinder eingeschult werden, aber rund 70 Personen (also zwei überfüllte Schulklassen!) älter als 80 Jahre sind. Im Jahresverlauf gibt es etwa drei Mal so viele Begräbnisse wie Geburten.

Wiewohl die rückläufigen Entwicklungen manifest sind, beharrt die Gemeinde in ihrem 2011 beschlossenen Örtlichen Raumordnungsprogramm (das mit der Bauleitplanung gleichzusetzen ist) auf dem alten Rezept, Wachstum durch entsprechende Angebote stimulieren zu wollen: Um das zu erreichen, setzt sie etwa auf die Neuausweisung von Wohnbauland und die Schließung bestehender Baulandlücken (trotz 25 leerstehender Wohngebäude in Innenlage), auf ein großzügig bemessenes Betriebsbaugelände, die Absicherung bestehender Tourismuseinrichtungen und den Ausbau von Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Dies ist alles vor dem Hintergrund eines im Vergleich zum Jahr 2008 massiven Einbruchs der kommunalen Einnahmen geplant. Dementsprechend fasst die Gemeinde auch Freiwilligenleistungen bei kleineren kommunalen Bauvorhaben ins Auge ebenso die Kooperation mit den Nachbargemeinden sowie die Erschließung neuer Einkommensquellen durch die Beteiligung an einem Windpark.

Die Beispielsgemeinde ist kein Einzelfall, sondern sie steht für das Dilemma, mit dem eine steigende Zahl an Gemeinden konfrontiert ist: Sie setzen auf quantitative und qualitative Erweiterung des kommunalen Angebotes trotz rückläufiger Schlüsselgrößen (Menschen, Arbeitsplätze, Finanzen). Dies geschieht in der Hoffnung, Zuzug und Erwerbsmöglichkeiten zu stimulieren, um damit (weiterer) Abwanderung vorbeugen zu können. Dabei übersehen sie, dass es einerseits auf absehbare Zeit nicht gelingen kann, allein den natürlichen Rückgang an vor Ort lebenden Menschen durch Wanderungsgewinne zu (über-)



Der prekäre Bevölkerungsaufbau einer stark schrumpfenden Gemeinde

kompensieren und dass andererseits bei diesen Bemühungen die Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben immer weiter aufgeht.

Angemessene Lösungsstrategien

In einer Gesellschaft, die auf quantitative Wohlstandsmehrung konditioniert ist, wird Schrumpfen prinzipiell mit Versagen gleichgesetzt. Umso wichtiger erscheint es, klarzustellen, dass permanentes Wachstum aus zwei Gründen bloß ein Mythos ist. Zum einen weil es in einer Welt mit begrenzten Ressourcen kein grenzenloses Wachstum geben kann und zum anderen, weil in einem geschlossenen System das Wachstum eines Parameters (z. B. Wohlstand), immer das weniger Werden eines anderen (z. B. ökologische Stabilität) bedeutet. Diese Einsichten helfen, rückläufige Entwicklungen auch in dem hier besprochenen Sinne zu „entstigmatisieren“. Schrumpfung ist demnach nicht mit Verwaltung des Niedergangs gleichzusetzen, sondern als Neupositionierung, um zukunftsverträglichere Lösungen hervorbringen zu können.

Die angemessene Antwort auf rückläufige Entwicklungsstrategien ist daher zu erkennen, dass es wenig Sinn macht, sich diesen trotziger mittels Wachstumszielen entgegenzustemmen, sondern dass auch Schrumpfung als Planungsaufgabe angenommen und ausgestaltet werden muss.

Im Folgenden sollen einige Anregungen gegeben werden, wie die Eckpunkte einer auf rückläufige Entwicklungen ein tretenden Gemeindeentwicklung aussehen können:

Demografie

Die Herausforderung, die sich vor dem demografischen Wandel stellt, lautet: „Für weniger Menschen und Haushalte planen“. Damit verbinden sich zum Beispiel

- ▶ höchste Wertschätzung gegenüber den Kindern: Aufrechterhaltung von sehr kleinen Kindergartengruppen und Zwergschulen, kindergerechte Ausgestaltung des öffentlichen Raumes;
- ▶ auf Überalterung der Bevölkerung eintreten: das „altengerechte Dorf“: kurze, sichere Wegverbindungen, betreubares Wohnen in Zentrumslage, Nachbarschaftshilfe organisieren;
- ▶ mit Weggezogenen Kontakt halten und ihnen maßgeschneiderte Rückkehrangebote machen;
- ▶ ZuzüglerInnen gezielt integrieren: Patenschaft mit Alteingessenen anbieten, Willkommenspaket und -fest.

Wohnen

Die Herausforderung, die sich im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Wohnraum in schrumpfenden Gemeinden stellt, lautet: „Von der Außenent-

wicklung zur Innenentwicklung“. Damit verbinden sich beispielsweise folgende grundsätzliche Einsichten:

- ▶ keine weitere Ausdehnung des Siedlungsgebietes, stattdessen Konzentration auf den Gebäude- und Infrastrukturbestand;
- ▶ gezielte Beratung der EigentümerInnen von Althäusern in Sachen Denkmalschutz, Architektur, Miet- und Pachtrecht, energetische Nutzung und Sanierung, um leer stehende und unternutzte Wohngebäude und Wohnungen einer Wiederverwendung zuzuführen;
- ▶ Förderung der Abriss- und Sanierungskosten von Althäusern.

Wirtschaft

Die Herausforderung, die sich im Zusammenhang mit der Unterstützung der Wirtschaft in schrumpfenden Gemeinden stellt, lautet: „Vom Boden – zum Immobilienmanagement“. Das heißt, es gilt den Gebäudeleerstand in den Wirtschaftskreislauf rückzuführen, wie zum Beispiel:

- ▶ Erstellung eines Leerstandskatasters;
- ▶ Gemeinde erwirbt Altobjekte in Zentrumslage, saniert diese und stellt sie als start-ups UnternehmensgründerInnen zur Verfügung;
- ▶ Finanzierung eines(r) „StadtkernmanagerIn“, der/die gezielt NachfragerInnen für leerstehende Geschäfte, Lokale, Werkstätten, Büroräume sucht, berät und vermittelt.

Versorgung

Die zentrale Herausforderung in schrumpfenden Gemeinden ist, eine leistbare Mindestausstattung zu sichern. Die Gefahr besteht darin, dass immer weniger Erwerbstätige eine immer weitläufigere technische Infrastruktur (vom Straßenbau bis zur Glasfaserverkabelung) in Errichtung, Unterhalt und Reparatur nicht mehr finanzieren können. Daher:

- ▶ vom Ausbau zum Baustopp bzw. Rückbau technischer Infrastruktur;
- ▶ Entwicklung bzw. Unterstützung von Multifunktionslösungen wie z. B. Mehrgenerationenhaus (Kinder- und Altenbetreuung unter einem Dach), Ausweitung der Funktionen des Gemeindeamtes zu einem „Servicehaus“;
- ▶ Organisation von bürgerschaftlichem Engagement z. B. bei Nahversorgung, Mobilitätsdiensten, Alten-, Kranken- und Kinderbetreuung.

Finanzierung

Die zentrale Herausforderung ist, mit weniger verfügbarem Geld in den Kommunen eine hohe Lebensraumqualität zu sichern. Neben dem Ausschöpfen von Effizienzsteigerungen des Finanzmitteleinsatzes auf Gemeindeebene, wird es auch erforderlich sein, rückläufige Bevölkerungs- und Arbeitsplatz-

zahlen über den Finanzausgleich stärker abzukupfern. Unkonventionelle Beiträge sind beispielsweise auf Gemeindeebene:

- ▶ Mitarbeiter-Sharing zwischen mehreren Gemeinden;
- ▶ Aufbau von Tauschringen für die freiwillige Erbringung von Dienstleistungen durch GemeindebürgerInnen;
- ▶ statt Ausdehnung des Leistungsangebots, Verbesserungen im Atmosphärischen (Blog des Bürgermeisters, Kontaktstelle „Wegziehen und Wiederkommen“, Jugendbudget);
- ▶ freiwilliger Generationencheck für jede ins Auge gefasste Investition der Gemeinde.

Schluss

Schon die wenigen Beispiele können den Satz von MÜLLER (2003) bestätigen: „Die Steuerung der Schrumpfung (ist) wesentlich komplizierter und politisch schwieriger zu bewerkstelligen als eine Steuerung des Wachstums“. Umso mehr ist es ein Gebot der Stunde, sich mit den Anforderungen der Gestaltung von rückläufigen Entwicklungen intensiv auseinander zu setzen, sich eventuell über „Change-Management“ beraten zu lassen, um das noch nicht vorhandene Wissen rasch aufzubauen. Die Umstände fordern dies immer drängender ein.

Mobile Bürgerdienste

Dr. Detlef Runde, Dr. Lothar Mühlbach, Wolfgang Reiner
mGovernment-Team im Fraunhofer Heinrich-Hertz-Institut, Berlin

Mobile Bürgerdienste sind dadurch gekennzeichnet, dass Sachbearbeiter des Bürgeramts ihre Dienstleistungen mit Hilfe von mobilen Endgeräten an Orten wie Nachbarschaftszentren, Bibliotheken, Seniorenheimen, Krankenhäusern oder auch Einkaufspassagen anbieten. Dort wird die vollständige Bearbeitung von Anliegen der Bürger – von der Auskunft und Beratung über Antragsaufnahmen bis hin zur Bezahlung und zur Aushändigung von Dokumenten – ermöglicht.

Von Oktober 2002 bis Februar 2005 wurde unter Beteiligung des Fraunhofer Heinrich-Hertz-Instituts (HHI) das vom BMWA geförderte Forschungsprojekt „Mobile Bürgerdienste“ (MoBüD, s. auch www.mobued.de) durchgeführt. Seitdem be-

schäftigt sich das Fraunhofer HHI mit diesem Thema, einerseits in Form von Beratungsdienstleistungen, andererseits durch Entwicklung spezieller mobiler Endgeräte für mobile Verwaltungsdienste („MoBüD®-Koffer“). Die folgenden Darstellungen basieren im Wesentlichen auf den in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen.

Das Forschungsprojekt MoBüD

Im Projekt MoBüD wurde zunächst mittels einer Anforderungsanalyse untersucht, welche Dienstleistungen – sowohl aus Bürger- als auch aus Behördensicht – wo und mit welchem Equipment mobil angeboten werden sollten. Eine Kundenbefragung, die in stationären Bürgerämtern bei 200 Bürgern durchgeführt wurde, ergab, dass 90 % der Befragten mobile Bürgerämter für sinnvoll hielten. Es zeigte sich auch, dass es wichtig ist, alle stationär angebotenen Dienstleistungen auch mobil anzubieten, da ein eingeschränktes Dienstleistungsangebot der Akzeptanz abträglich ist. Als Standorte eignen sich solche, die für die Verwaltung kostenfrei nutzbar und für den Bürger wohnort- oder arbeitsplatznah sind oder bei denen sich andere Tätigkeiten mit dem Behördengang kombinieren lassen. Insbesondere sind solche Standorte geeignet, bei denen kein stationäres Bürgeramt in der Nähe ist. Konkret wurden folgende potentiell geeignete Standorte identifiziert: Schulen und Kindertagesstätten, Nachbarschaftszentren, Bibliotheken, Seniorenwohnheime, Krankenhäuser (für die Mitarbeiter und Bürger im Umfeld), große Firmen (z.B. nach Firmenzugang), Einkaufszentren und Wochenmärkte.

Nachdem im MoBüD-Projekt alle technischen (Netze, Endgeräte, Sicherheit und Datenschutz usw.) und organisatorischen Voraussetzungen (Einsatzorte, Beteiligung Personalrat, Schulung usw.) geschaffen waren, wurde von November 2003 an ein umfangreicher Feldversuch mit mobilen Bürgerdiensten durchgeführt. Diese wurden an elf Einsatzorten von über 3.000 Bürgern in Anspruch genommen. Die Ergebnisse des Feldversuchs waren sehr positiv, was u. a. dazu führte, dass mobile Bürger-

dienste in Berlin als Regeldienstleistung eingeführt wurden.

Involvierte Instanzen

Im Falle mobiler Bürgerdienste sind meist die folgenden Instanzen involviert:

- ▶ die jeweilige Behörde mit ihrer IT-Stelle
- ▶ der IT-Dienstleister, der die Fachverfahren technisch administriert
- ▶ evtl. eine übergeordnete Behörde als Verfahrensverantwortlicher
- ▶ der örtliche Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
- ▶ der Personalrat.

Das Projekt MoBüD hat gezeigt, dass es für die Konzeption der mobilen Bürgerdienste von entscheidender Bedeutung ist, alle diese Stellen frühzeitig in die Gesamtplanung mit einzubeziehen. Nur durch die Kooperation und Absprache mit all diesen Stellen ist eine von allen getragene Lösung erzielbar.

Infrastruktur und Datensicherheit

Bei den mobilen Bürgerdiensten wird die bestehende Behörden-Infrastruktur um einen mobilen Arbeitsplatz erweitert. In Berlin werden die mobilen Endgeräte mittels Virtual Private Network (VPN) an das Behördennetz angebunden. Genutzt wird die Public-Key-Infrastruktur (PKI) des IT-Dienstleisters des Landes Berlin (ITDZ).

In vielen Kommunen existieren bereits ähnliche Lösungen für Telearbeiter, die dann auch bei mobilen Bürgerdiensten eingesetzt werden können. Auch deren Sicherheitskonzepte lassen sich meist recht einfach an den mobilen Einsatz anpassen.

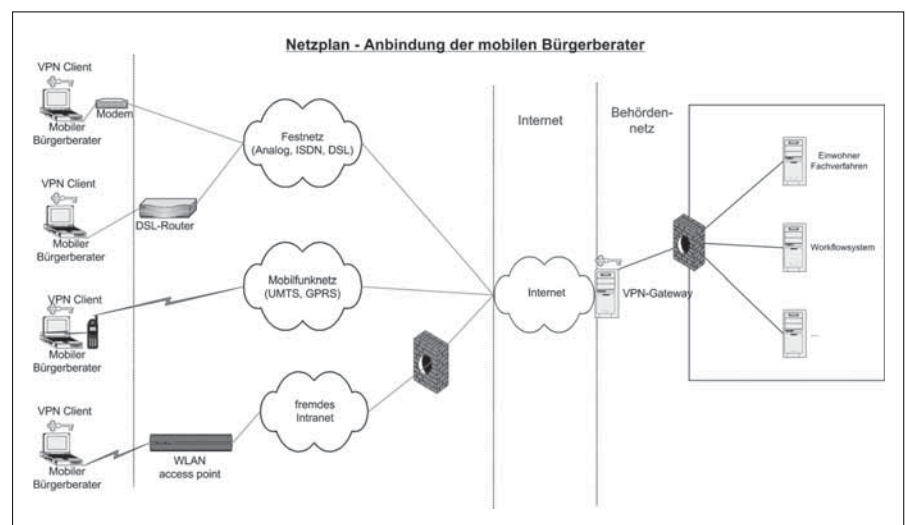
Für den mobilen bzw. temporär stationären („nomadischen“) Einsatz der Bürgerdienste sollte jedes verfügbare Netz (drahtlos und drahtgebunden) nutzbar sein (siehe Abbildung 1).

Akzeptanz und Usability

Ob mobile Bürgerdienste zu einem Erfolg werden, hängt vor allem von der Akzeptanz der Bürger und der das System bedienenden Behördenmitarbeiter ab.

Für mobile Anwendungen, deren stationäre Äquivalenz dem Nutzer vertraut ist, bedeutet dies, dass die mobile Nutzung so weit wie möglich der gewohnten stationären Nutzung entsprechen sollte. Wichtig für eine hohe Akzeptanz ist auch, bei Problemen jederzeit Unterstützung erhalten zu können. Im mobilen Bürgeramt fehlt meist der schnelle Support durch Kollegen und IT-Fachleute, wenn es während des Einsatzes zu Problemen kommt. Es sollte daher eine Hotline geben, die während der Einsatzzeiten der mobilen Bürgerdienste besetzt ist.

Da die Hardware zu den Einsatzorten transportiert und dort aufgebaut werden muss, ist die ergonomische Gestal-



Mögliche Netzanbindungen der mobilen Bürgerdienste (Abb. 1)



Der Bürgeramtskoffer „MoBüD® Lite“ – mit typischen Einzelkomponenten (Abb. 2)

tung der mobilen Endgeräte besonders wichtig für die Akzeptanz auf Seiten der Behördenmitarbeiter. Fraunhofer HHI hat daher auf der Basis umfangreicher ergonomischer Tests ein an den Bedürfnissen dieser Mitarbeiter orientiertes Endgerät entwickelt, den „MoBüD®-Koffer“ (siehe Abbildung 2). Dieser Koffer enthält verschiedene Komponenten, die vom Behördenmitarbeiter leicht aus- und eingepackt sowie untereinander und mit dem Behördennetz verbunden werden können. Speziell entwickelt wurde eine Desktopbox mit auf Wunsch integriertem Chipkartenleser, auf der Drucker und Bezahlterminal Platz finden. Die Desktopbox enthält weiterhin die benötigten Geräteteile, USB-Hub, ISDN-Modem und andere Kleinteile. Das ebenfalls im Koffer enthaltene Notebook muss mit lediglich zwei Kabeln (Netz und USB) an die Desktopbox angeschlossen werden. Im Koffer sind außerdem Scanner, Fingerabdruckleser, Unterschriftenpad und Änderungsterminal („ÄnTe“) für den nPA untergebracht. Alternativ kann statt des Bezahlterminals das Änderungsterminal in die Desktopbox integriert werden. Alle Geräte lassen sich im Einsatz den persönlichen Vorlieben

des jeweiligen Bürgerberaters entsprechend anordnen.

Die Idee, alle Komponenten im Koffer fest zu verbauen und dann direkt „aus dem Koffer heraus“ zu arbeiten, erwies sich bei Einsätzen, bei denen die Bürgerberater ein bis mehrere Stunden an einem Standort arbeiten, als ungeeignet. Diese Variante scheint nur bei kurzfristiger Nutzung, z. B. bei Hausbesuchen, sinnvoll zu sein.

Eine mit über 500 Teilnehmern durchgeführte Befragung im Rahmen des MoBüD-Feldversuchs zeigte sowohl auf Seiten der Bürger als auch auf Seiten der Bürgerberater überdurchschnittlich hohe Akzeptanzwerte. 94 % der befragten Bürger fanden das Angebot sehr nützlich für sich selbst und 91 % hielten es für sehr nützlich für bestimmte Personengruppen wie Ältere oder körperlich Eingeschränkte. 98 % der Befragten wünschten sich so ein Angebot auch für die Zukunft.

Mobile Bürgerdienste im Einsatz

Das Forschungsprojekt MoBüD und die anschließende Einführung haben auch

gezeigt, dass mobile Bürgerdienste kostendeckend arbeiten können. Es entstehen zwar Anschaffungskosten für Endgeräte, die sich je nach Ausstattung zwischen 3.000 und 5.000 € pro System bewegen und laufende Kosten wie Datenverbindungskosten, dafür fallen aber oft andere bei stationären Bürgerämtern übliche laufende Kosten wie Miete, Betriebskosten usw. weg, wenn behördeneigene Einrichtungen (z. B. öffentliche Bibliotheken) genutzt oder Public-Private-Partnerships mit Standortbetreibern (z. B. Einkaufszentren) eingegangen werden.

Da beim mobilen Einsatz normalerweise keine Aufrufanlagen vorhanden sind, erwies sich der Einsatz eines von Fraunhofer HHI entwickelten Wartemanagements mit SMS-Benachrichtigung als sinnvoll (s. www.nutzedeinezeit.de/warten/), mit welchem Bürger die Wartezeit mit anderen Tätigkeiten (wie z. B. Einkaufen) verbringen können.

Worauf bei der Einführung zu achten ist

Hier in Stichworten die wichtigsten Aspekte zur Einführung mobiler Bürgerdienste:

- ▶ frühzeitige Involvierung aller beteiligten Instanzen
- ▶ Beschaffung und Einrichtung eines nutzerfreundlichen mobilen Endgeräts
- ▶ Schulung der Behördenmitarbeiter, sowohl hinsichtlich der Handhabung als auch hinsichtlich des einzuhaltenden Datenschutzes
- ▶ Freiwilligkeit der Behördenmitarbeiter beim mobilen Einsatz
- ▶ Telefonsupport bei Problemen
- ▶ ausreichende Bekanntmachung bei den Bürgern darüber, wann und wo mobile Bürgerdienste angeboten werden.

Weiterentwicklung trotz Schrumpfung am Beispiel der Stadt Selb

Wolfgang Kreil, Oberbürgermeister, Stadt Selb

„Weiter geht es immer“ ist eine Binsenweisheit und auch der erste Schritt zu einem Denken in eine neue Richtung. Die Stadt Selb schrumpft seit ca. 25 Jahren und hat seit der Gebietsreform 1978 bis heute mehr als ein Viertel ihrer Bevölkerung verloren. Für Bayern sind das eher ungewöhnliche Verhältnisse.

Doch zunächst ein Blick zurück: 1856 hatte Selb rund 3.000 Einwohner; das Datum ist deshalb für die Stadtgeschichte markant, weil die Stadt in diesem Jahr bis auf zwei Gebäude vollständig niederbrannte. Die Katastrophe trug damals aber auch den Keim des Wiederaufstiegs in sich, denn die Porzellanindustrie war als neuer Arbeitgeber nach diesen Ereignissen hochwillkommen und bildete die Grundlage für einen enormen Bevölkerungszuwachs. In den Jahren von 1880 bis 1910 verdreifachte sich die Einwohnerzahl der Stadt; dringend benötigte Arbeitskräfte für die Industrie siedelten aus Böhmen, Sachsen und Thüringen nach Selb über. Wachstum war damals nicht zwangsläufig an Metropolen gebunden und ist es auch heute nicht. Die Konzentration von Bevölkerungswachstum auf die Region München und Oberbayern zu Lasten anderer Regionen – und in Bayern insbesondere zu Lasten des Landkreises Wunsiedel – folgt nicht einem Naturgesetz sondern ist meiner Ansicht nach bewusst gewollte Folge der praktizierten oder teilweise auch unterlassenen Strukturpolitik in Bayern. Die Porzellanindustrie, die in der Stadt Selb ihr deutsches Zentrum hatte und die mit so bekannten Namen wie Rosenthal, Hutschenreuther, Krauthelm oder Heinrich verbunden ist, begann mit zunehmender Automatisierung und Globalisierung ihre Stärke zu verlieren. Der Prozess beschleunigte sich, als der Eisener Vorhang fiel und niedrigere Löhne, niedrigere Energiekosten und niedrigere Sozial- und Umweltstandards in östlichere Länder lockten. Der gewohnte Schutz durch Grenzlandförderung und Importbeschränkungen

hatte die Industrie auch teilweise getragen und ihr die Anpassungsfähigkeit genommen. Für Selb war es eine Katastrophe, als Krauthelm und Heinrich, die beide in ihren besten Zeiten mehr als 1.000 Beschäftigte hatten, geschlossen wurden. Rosenthal und Hutschenreuther waren die Marktführer in Europa und hatten beide jeweils mehr als 5.000 Beschäftigte. Sie entließen alle paar Monate mehrere hundert Beschäftigte; die Abwanderung stieg; die Arbeitslosenrate erreichte die 15 % Marke. In Selb wirkten wir mit folgenden Maßnahmen dieser Entwicklung entgegen:

► Eine Wirtschaftsförderungsabteilung mit drei Personen unterstützte Neuanstellungen und Erweiterungen von Betrieben. Während in den Köpfen der Menschen noch immer das Porzellan dominierte, wurden eine Firma für Wasseraufbereitungsanlagen, ein Stahlverarbeiter und eine High-Tech-Firma im Textilbereich in der Stadt angesiedelt. Bestehende Betriebe im IT-Bereich, Automobilzulieferer, Maschinenbauer, Kunst-

stoffspritzer wuchsen und schufen neue Arbeitsplätze.

► Durch den Bevölkerungsverlust stieg die Zahl der leeren Wohnungen. Größere Mietshäuser der städtischen Wohnungsbaugesellschaft wurden teilweise durch moderne Gebäude in Innenstadtnähe ersetzt. Notwendige Mieterumsetzungen bescherten heftige Bürgerversammlungen. Das Ergebnis: Mehr als 100 Mietparteien wurden in neue Wohnungen umgesetzt, ohne dass auch nur ein Gerichtsverfahren angestrengt wurde. Ältere Mehrfamilienhäuser ohne Aufzüge, Balkone und Isolierung wurden abgebrochen und moderne barrierefreie Passivhäuser mit geothermischer Beheizung neu gebaut. Trotz Wohnungsüberhang in der Stadt ist die Nachfrage nach den neuen Wohnungen noch immer größer als das Angebot. Der Bau weiterer 30 Wohnungen beginnt im Frühjahr 2012. Wo Abbruch nicht möglich war, wurde das Wohnumfeld aufgewertet. „Ohne Städtebauförderung und Mittel der Sozialen Stadt wäre dies alles nicht möglich gewesen. Mehr Flexibilität bei den übergeordneten Behörden wäre hilfreich; wenn eine geförderte Wohnung nicht mehr belegt werden kann, hier müsste die



Ludwigsmühle alt – eine stillgelegte Porzellanfabrik der Hutschenreuther AG.



Ludwigsmühle neu – das Gelände ist nach Abbruch der alten Fabrik bereits wieder mit neuen Gewerbebauten belegt.



Seniorenrecht und mit Geothermie beheizt – neue Wohnungen in der Nähe der Innenstadt.

Wirklichkeit schwerer wiegen als die Förderbedingungen, die einfach einen Förderzeitraum vorsehen.“

- ▶ Wohnungen für ältere Menschen wurden seniorenrecht errichtet, eine Tagespflege installiert und vom Roten Kreuz betrieben.
- ▶ Die jungen Menschen sollen sich wohl fühlen. Während in den Jahrzehnten vorher kaum Spielplätze errichtet wurden, baut Selb nun an die Stelle eines abgebrochenen Wohnblocks einen Abenteuerspielplatz. Wir wollten etwas Besonderes schaffen. Etwas, was den Menschen zeigt: „Wir können mehr als andere“. Schulen, Kindergärten und Privatpersonen wurden aufgefordert, den Abenteuerspielplatz mit zu planen – sie beteiligten sich mit Begeisterung. Basketballfeld, Riesenrutsche, Trampolin u.v.m. wünschten sich die Kinder – und sie bekamen es. Bei der Eröffnung sagte eine Mutter „Das ist die beste Idee, die das Rathaus in den letzten Jahrzehnten verwirklicht hat“. Auch an anderer Stelle werden Bolzplatz und Basketballfeld geschaffen. An die Stelle von Gewerbebrachen in der Innenstadt kommen Bürgerpark und Gewerbeskulptu-

renpark. Den Bürgerpark planten wieder die Bürger im Rahmen eines Wettbewerbes, die Bürger finanzieren auch ein Riesenschachfeld aus Porzellan – eine Idee aus dem Bürgerwettbewerb. 64 Schachfelder á 350 € sind in weniger als 10 Tagen ausverkauft. Weil noch mehr Spenden eingehen, wird auch gleich noch eine Porzellanbank aufgestellt. Meiner Bitte, doch auch auf der Baustelle mitzuhelfen, folgen fast 100 Freiwillige – auch alle drei Stadtratsfraktionen waren gemeinsam dabei. Ein jahrelang leer stehendes Haus vor dem Rosenthal-Theater machte einer neuen Musikschule Platz. Die Mittelschule bietet Anschauungsunterricht an eigenen Fischgewässern und Waldgrundstücken; die Schüler haben während des Unterrichtes die Möglichkeit den Motorsägenführerschein zu machen.

Neue Attraktivität braucht die Stadt

Das „Porzellanikon“ vereinigt drei Museen rund um den Werkstoff; viele Fördermittel fließen für die Investitionen.

Ein ehrlicher Blick auf die Zahlen sagt aber: Die Besucherzahlen bleiben unbefriedigend und Stadt und Landkreis sind mit der Finanzierung des laufenden Betriebes überfordert. Trotz deutschlandweiter und gar europäischer Bedeutung des Museums hält sich der Freistaat Bayern aus dem laufenden Betrieb heraus – anders als in Augsburg, wo er in die Trägerschaft des Textilmuseums mit eingestiegen ist. Der wahre Besuchermagnet für Selb werden die Werksverkäufe der Porzellan-Betriebe und ein „Fest der Porzellaner“ das an einem Wochenende mehr als 40.000 Besucher in die Stadt bringt. Nur logisch, dass die Idee eines Factory-Outlet-Centers geboren wird; von den Selbern begeistert aufgenommen, vom Landesverband des Einzelhandels bekämpft und von der Landesplanung behindert.“ Die Landesplanung sollte eigentlich gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land bringen; stattdessen lässt sie moderne Einzelhandelsformen nur in großen Städten zu – und unmittelbar außerhalb der Landesgrenzen. Bis uns das Innenministerium die Zulassung weiterer Geschäfte verbot, waren schon rund 7.000 qm Verkaufsfläche belegt. Die Oberbekleidung eröffnete mit mehr



Buchwalder Weg alt – in die Jahre gekommene Wohngebäude am Stadtrand.



Buchwalder Weg neu – nach Teil-Abbruch und Aufwertung des Wohnumfeldes.



Wartbergweg neu – wo Arbeitersiedlungen gewichen sind entstehen neue Einfamilienhäuser.



Neue Wohngebäude im Ortsteil Vorwerk sind bestens isoliert und werden mit Geothermie oder Hackschnitzeln beheizt.

als 1.000 qm auf der Basis einer „Duldung“. Vier Nachbargemeinden haben gegen das Outlet-Center Klagen eingereicht; alle vier haben sie inzwischen auch auf Eis gelegt. Selb führt derzeit das Bebauungsplanverfahren weiter und alle Zeichen stehen auf Erfolg. Die Kunden kommen täglich aus der ganzen Bundesrepublik.

Die Abwanderung ist heute nicht mehr das Problem der Stadt Selb. Im Jahr 2010 sind sogar 20 Personen mehr nach

Selb gezogen als weggezogen sind. Aus den Zeiten des großen Aderlasses resultiert aber immer noch ein Überhang der Sterbefälle über die Geburten. Die Industriebetriebe der Stadt suchen händeringend Fachkräfte und präsentieren sich seit fünf Jahren bei einem Hochschultag den angehenden Abiturienten der Region und auch in der Mittelschule. Im letzten Jahr haben alle Absolventen der Mittelschule eine Lehrstelle bekommen.

Im Jahr 2011 wird Selb die höchste Gewerbesteuererinnahme seiner Geschichte erhalten, die Arbeitslosenrate liegt bei 5 % – Tendenz rückläufig. Die Aufgaben wachsen weiter nach und der Strukturwandel ist noch nicht abgeschlossen. Unser Angebot kann jedoch überzeugen: Kinderbetreuungsplätze sind für jedes Kind vorhanden, selbst wenn die Mutter nur nachts arbeitet – auch diese Aufgabe haben wir schon gelöst. Die Immobilienpreise sind niedrig.

Mobile Bürgerbüros stellen sich der demografischen Herausforderung

Andreas Huber, AKDB, München

Die meisten Kommunen wollen ihre Bürgerdienste weiter verbessern, um den Nutzen für die Bürger zu erhöhen und gleichzeitig die Verwaltung effektiver zu gestalten. Dazu gibt es seit einiger Zeit Bürgerämter, in denen verschiedene Dienstleistungen konzentriert angeboten werden. Nun altert unsere Gesellschaft dramatisch. Diese seit Jahren bekannte Tatsache stellt dennoch die öffentliche Verwaltung künftig vor große Herausforderungen. Was passiert, wenn der Anteil der Senioren und der pflegebedürftigen Bürger zunimmt, die nicht mehr selber ins Bürgerbüro gehen können? Welche Konsequenzen hat es, wenn der ländliche Raum durch Abwanderung in die Ballungsräume immer weiter entvölkert sein wird und mehrere Verwaltungsgemeinschaften nur noch ein Bürgeramt vorhalten können? Wie verfährt man mit Insassen einer Justizvollzugsanstalt, die an Wahlen teilnehmen oder ihren Ausweis verlängern lassen wollen? Wie kann man Studenten dabei unterstützen, sich in heimatfremden Universitätsstädten bequem an- oder umzumelden?

Für diese Szenarien gibt es entsprechende Überlegungen: Können die Bürger aus den geschilderten Gründen nicht oder nur auf nicht zumutbare Weise zur Behörde kommen –

oder verfügen sie über keinen eigenen, schnellen Internetzugang – dann kommt die Behörde sozusagen zum Bürger. Über ein mobiles Bürgerbüro – mit Software-Lösungen „im Koffer“ wie

analog beim Bücherbus – können bestimmte Bürgerdienste an Orten außerhalb der Verwaltungsgebäude temporär durchgeführt werden. Überall, etwa in Unternehmen, Schulen, Stadtteil-Bibliotheken und Seniorenheimen, kann der Bürger so in der Nähe seines Wohn- oder Arbeitsorts zeitsparend Behördengänge erledigen. Beispielsweise die Anmeldung, den Umzug, die Beantragung des neuen Personalausweises, die Meldebestätigung usw. Einige Kommunen, darunter auch OK.EWO-Kunden der AKDB, haben ihr Interesse an entsprechenden mobilen Bürgerbüro-Lösungen signalisiert. Dieser verbesserte Bürgerservice ist auch für andere Verwaltungsbereiche denkbar.

Technisch ist das für die kommunalen IT-Dienstleister mit vertretbarem Auf-

wand lösbar. In verschiedenen Kommunen gab es bzw. gibt es sogenannte Bürgeramts-Koffer-Projekte, die das Thema vorantreiben. Die Bürger haben die Pilotprojekte meist gut angenommen. Die Koffer wurden in Einkaufszentren, Krankenhäusern, Universitäten, Messen oder bei großen Firmenumzügen eingesetzt. Auch die AKDB hat immer mehr Anfragen bezüglich der Hardware. Der Koffer sollte folgende Komponenten beinhalten:

- ▶ Notebook/Laptop, z. B. für OK.EWO
- ▶ Tintenstrahl-Farbdrucker für Formulare
- ▶ Scanner
- ▶ Fingerprinter
- ▶ Chipkartenleser, z. B. zur Authentifizierung der Nutzer
- ▶ Änderungsterminal
- ▶ drahtlosen Internetverbindung
- ▶ eventuell Signaturtablett, Bezahlterminal usw.

Technische Voraussetzungen

Die Verbindung vom mobilen Bürgerbüro oder vom Bürgeramts-Koffer zum Amt funktioniert drahtlos über UMTS, DSL oder sogar GPRS über einen VPN-Tunnel. Damit ist ein meist verschlüsseltes virtuelles IP-Netz gemeint. Über die Koffer-Lösung kann auf die EWO-Installation in der Verwaltung zugegriffen werden. Grundsätzlich kann man ein Einwohnermelde-Fachverfahren wie OK.EWO zum Beispiel über einen CITRIX-Client oder einen Terminalserver-Client einfach mobil betreiben. Eine spezielle Softwarelösung ist dafür gar nicht notwendig.

Mobiler Bürgerservice im ländlichen Raum

Modellprojekte zum Thema mobile Bürgerbüros und -terminals laufen in mehreren Bundesländern. Auch in einigen Regionen Bayerns wird es in Zukunft Verwaltungsgebiete geben, in denen die Wege für den Einzelnen länger werden oder in denen Breitbandverbindungen für schnelle Internetverbindungen noch auf sich warten lassen. Trotz des demografischen Wandels sollen die Bürger

einen schnellen und komfortablen Zugang zu allen Leistungen der Verwaltung unabhängig vom Wohnort behalten können und auf ihre gewohnte kompetente Beratung nicht verzichten müssen. Umso wichtiger wird es sein, mit den Bürgern im persönlichen Kontakt zu bleiben.

Die mobilen Bürgerbüros sollen wie moderne Kommunikationsplattformen im Internet funktionieren. Dabei ist ein Terminal auf einer mobilen Plattform denkbar. Auf öffentlichen Plätzen aufgestellt, können Bürger und Verwaltungsmitarbeiter am Terminal über Bildschirm und Telefon miteinander kommunizieren. Anträge werden sichtbar für beide Seiten gemeinsam ausgefüllt, was den Verwaltungsvorgang vor allem für ältere Menschen entscheidend vereinfachen würde. Die mobilen Bürgerbüros könnten zu über die Presse und den örtlichen Rundfunk kommunizierten Zeiten auch in die weit entlegenen Winkel eines jeden Landkreises fahren. Dort würden dann vor allem die klassischen Behördengänge wie Wohngeldanträge oder Passangelegenheiten bearbeitet, beispielsweise Anmeldung, Umzug, Beantragung Personalausweis, Meldebestätigung usw. Für die Bürger entfallen so lästige Behördenwege, und die Kommunen haben die Möglichkeit, ihre Verwaltung effektiv zu straffen.

Weitere Einsatzmöglichkeiten: Altenheime, Justizvollzugsanstalten und Universitäten

Naheliegender ist es, die mobilen Bürgerbüros auch im Bereich Alten- und Pflegeheime einzusetzen und damit dem demografischen Wandel unserer Gesellschaft Rechnung zu tragen. Bislang ist für diverse Verwaltungsvorgänge immer noch ein persönliches Erscheinen notwendig, beispielsweise bei der Beantragung des neuen Personalausweises. Vielen Senioren ist das aber aufgrund ihres angegriffenen Gesundheitszustandes nicht ohne weiteres möglich. Haftanstalten beherbergen einen Personenkreis, der sich bekanntlich nicht frei bewegen kann. Ein Teil der Insassen hat dort seinen dauerhaften Wohnsitz gemeldet, für Kurzzeit- und Untersu-

chungshäftlinge trifft das nicht zu. Ansonsten können Strafgefangene ebenso an Wahlen, Bürgerentscheiden usw. teilnehmen oder ihren Personalausweis verlängern lassen. Reisepässe werden eher nicht benötigt. Bei allen Verwaltungsvorgängen kann eine mobile Service-Lösung gute Dienste leisten und gleichzeitig für mehr Sicherheit sorgen. Die Stadt Würzburg praktiziert eine ähnliche Lösung für ihren Universitätsbereich. Zu Beginn des Wintersemesters 2011/2012 im Oktober richtete die Universität auf dem Campus einen kompletten Arbeitsplatz ein und griff dabei auf das im Rathaus installierte OK.EWO zu. Der Arbeitsplatz soll zu Anfang des Semesters ungefähr sechs Wochen lang vorgehalten werden, Gleiches ist für das nächste Semester geplant. Bei den Studenten kam das Mobile Bürgerbüro hervorragend an. In den ersten Tagen nutzten bereits hunderte von Studenten den neuen Service und meldeten ihren Hauptwohnsitz in Würzburg an. Wer an einer der drei Würzburger Hochschulen studiert, kann dadurch pro Semester 30 € Unterstützung erhalten.

Weitere Entwicklung

Bevor sich noch mehr Kommunen den laufenden Pilotprojekten anschließen, müssen noch verschiedene Rahmenbedingungen geklärt werden. Besonders die Kosten spielen hier eine große Rolle. Die können erst nach der Aufwandsermittlung der Kommune beziffert werden, in der Anfangsphase sollte diese aber gering bleiben. Außerdem unterstützt das Bundesinnenministerium die Projekte mit Fördermitteln. Interessierte Kommunen können sich an ihre Software-Dienstleister wenden, um sich kompetent zu diesem Thema beraten zu lassen. Inzwischen werden Funktionsfähigkeit und Handhabung der mobilen Bürgeramts-Endgeräte getestet. Die technischen Komponenten solcher Koffer werden individuell auf die Wünsche der Kunden angepasst. Das Fraunhofer-Institut hat die Kofferlösung auf der Fachmesse Moderner Staat präsentiert und mit dem Vertrieb begonnen.