

Bericht

über den Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge

> Aktuelle Entwicklungen und Handlungsalternativen

Inhaltsverzeichnis

l.	Einleitung	1
1.	Wie passen die Kommunen ihre Aufgabenerledigung dem demo grafischen Wandel an?	1
2.	Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen	2
3.	Auswahl der Kommunen	3
II.	Zusammengefasstes Ergebnis	4
III.	Feststellungen	12
1.	Seniorengerechte Infrastruktur	12
1.1	Was erwartet die Kommunen?	12
1.1.1	Senioren-demografische Prognose für alle 22 Kommunen	13
1.1.2	Senioren-demografische Entwicklung im Einzelnen	15
1.1.3	Kennen die Kommunen ihre Zahlen?	18
1.1.4	Fazit zur Datenlage	19
1.2	Wo stehen die Kommunen?	20
1.2.1	Wer sind die Ansprechpartner in den Verwaltungen?	21
1.2.2	Die besondere Rolle der Seniorenbeiräte	23
1.2.3	Welche Angebote gibt es?	24
1.2.4	Kommunikation und Netzwerk	26
1.2.5	Bürgerbeteiligung	27
1.2.6	Fazit zum Stand der Kommunen	28
1.3	Was brauchen die Kommunen? Von "Wir brauchen gefühlt…" bis	
	"Wir brauchen konkret"	29
1.3.1	Mehr seniorengerechter Wohnraum in den Ortskernen	30
1.3.2	Barrierefreiheit besser im Blick	33
1.3.3	Pflege	35
1.3.4	Mobilität	37
1.3.5	Regionale Zusammenarbeit	39
1.3.6	Fazit zum Bedarf der Kommunen	41
2.	Ärztliche Versorgung - Hausarzt gesucht!	43
2.1	Demografischer Wandel in der Bevölkerung und bei den Ärzten	43
2.2	Erwartungen an die Kommunen	43
2.3	Erwartungen der Nachwuchsärzte	44
2.4	Hinweise der Kassenärztlichen Vereinigung Schleswig-Holstein	45
2.5	Hausarzt gesucht - Rechtliche Grundlagen zur Ansiedlung von Ärzten durch Kommunen	47
2.6	Strategien der Kommunen zur Ansiedlung von Ärzten	48
2.7	Fazit - regional denken	51
3.	Schulentwicklungsplanung - notwendig, aber unliebsam	53
3.1	Die rechtlichen Grundlagen der Schulentwicklungsplanung	53
3.2	Notwendigkeit einer Schulentwicklungsplanung	54
3.3	Ziele der Schulentwicklungsplanung	55

Einfluss des demografischen Wandels

Seite 2

112

LRH Pr 1812/2016

5.1

Personal im demografischen Wandel

LRH Pr 2. Juni		nfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge	Seite 3
5.2	Einfluss des allgeme	inen demografischen Wandels auf Aufgaben	
	spektrum und Persor	nalbedarf	113
5.3	Demografischer Wan	del beim kommunalen Personal	115
5.4	Personalgewinnung		117
5.5	Interkommunale Zusa	ammenarbeit	119
5.6	Fazit		120
IV.	Stellungnahmen		122

LRH Pr 1812/2016 2. Juni 2017

Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge

Seite 1

Abkürzungsverzeichnis

AWO Arbeiterwohlfahrt

Bildungsministerium Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes

Schleswig-Holstein

bpb Bundeszentrale für politische Bildung

BrSchG Brandschutzgesetz
bzw. beziehungsweise
DRK Deutsches Rotes Kreuz

Ew Einwohner

FAG Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in

Schleswig-Holstein

ggf. gegebenenfalls

gGmbH gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GO Gemeindeordnung
GPA Gemeindeprüfungsamt

inkl. inklusive

Innenministerium Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des

Landes Schleswig-Holstein

KGSt. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsma-

nagement

KPG Kommunalprüfungsgesetz
KV Kassenärztliche Vereinigung

KVSH Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein

LRH Landesrechnungshof

LRH-G Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-

Holstein

LV Landesverfassung Mio. € Millionen Euro

MVZ Medizinisches Versorgungszentrum ÖPNV Öffentlicher Personennahverkehr OrgFw Organisationserlass Feuerwehr

SchulG Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz

SEP Schulentwicklungsplan

sog. sogenannte/n

Sozialministerium Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und

Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein

Tz. Textziffer

TEw Tausend Einwohner
T€ Tausend Euro
u. a. unter anderem
u. U. unter Umständen

Ü50 Altersgruppe ab dem 50. Lebensjahr
 Ü65 Altersgruppe ab dem 65. Lebensjahr
 Ü80 Altersgruppe ab dem 80. Lebensjahr

vgl. vergleiche

LRH Pr 1812/2016 2. Juni 2017

Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge

Seite 2

Wirtschaftsministerium Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Techno-

logie des Landes Schleswig-Holstein

z. B. zum Beispiel

I. Einleitung

Der Landesrechnungshof (LRH) überwacht nach Art. 64 Abs. 2 LV und § 2 Abs. 2 LRH-G die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Dabei ist er gemäß § 2 Abs. 1 KPG vorrangig zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, der kreisfreien Städte sowie der übrigen Städte über 20.000 Einwohner, unbeschadet seines Rechts, auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen. Als besondere Form der überörtlichen Prüfung kann der LRH nach § 5 a KPG Querschnittsprüfungen durchführen. Dabei werden vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabengebiet oder zu sachlichen Schwerpunkten vorgenommen.

Um eine solche Querschnittsprüfung handelt es sich bei der Prüfung "Einfluss des demografischen Wandels auf ausgewählte Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge".

Wie passen die Kommunen ihre Aufgabenerledigung dem demografischen Wandel an?

"Der demografische Wandel wird Deutschland in den nächsten Jahren und Jahrzehnten so tiefgreifend verändern wie kaum eine andere gesellschaftliche Entwicklung."¹ So beschreibt das Bundesministerium des Innern die erwarteten Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur Deutschlands.

Es gehört zum Bereich des kommunalen Risikomanagements, Ausmaß und Folgen des demografischen Wandels zu erkennen und Handlungsalternativen zu erarbeiten. Die Kommunen müssen die möglichen Auswirkungen vor Ort diskutieren. Dabei ist die Erkenntnis nicht neu, dass der demografische Wandel einige Kommunen vor große Herausforderungen stellen wird. Ziel dieser Prüfung war es nicht, die Kommunen lediglich auf die - bekannten - Demografieeffekte hinzuweisen.

Prüfungsanlass waren vielmehr die Fragen, ob und wie sich die Kommunen in Schleswig-Holstein darauf vorbereiten, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge im Lichte der künftigen Gegebenheiten angepasst zu erledigen.

Dieser Bericht soll sich daher nicht in bestehende Veröffentlichungen einreihen, die teilweise auf abstraktem Niveau Argumentationshilfen und Hintergründe darstellen. Vielmehr sind praktikable und durch die Kommunen beeinflussbare Handlungsfelder ausgesucht worden:

· Seniorengerechte Infrastruktur,

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Demografie/demografie_node.html

- ärztliche Versorgung,
- · Schulentwicklungsplanung,
- Personalbedarfsdeckung in den Verwaltungen sowie
- Freiwillige Feuerwehr.

Grundlage dieser Themenauswahl war eine 2015 durchgeführte Umfrage bei den amtsfreien Gemeinden, Ämtern, Städten und Kreisen Schleswig-Holsteins. Diese hatte das Ziel zu erfahren,

- welche Kommunen sich bereits intensiver mit der demografischen Entwicklung innerhalb ihres Gebiets auseinandergesetzt haben und
- welchen Themen vor Ort eine besondere Bedeutung beigemessen wird.

2. Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen

Schleswig-Holstein besteht aus mehr als 1.100 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. In diesen leben 78 % der Bevölkerung; 22 % leben in den 4 kreisfreien Städten. Es liegt auf der Hand, dass sich der demografische Wandel nicht gleichverteilt in Schleswig-Holstein auswirkt. Auch konnten nicht alle Kommunen in die Prüfung einbezogen werden. Insoweit stand der LRH vor der Aufgabe, eine Auswahl vorzunehmen.

Hierbei war zu beachten, dass beim Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Prognosen über Bevölkerungsentwicklungen generell nur auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorliegen. Da aber mehr als drei Viertel der schleswig-holsteinischen Bevölkerung im kreisangehörigen Bereich lebt, muss dieser Bereich auch besonders intensiv betrachtet werden. Einen Ansatz bot die von der Bertelsmann Stiftung 2015 veröffentlichte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030². Der "Wegweiser Kommune" richtet sich an Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern. In den von der Bertelsmann Stiftung untersuchten Städten und Gemeinden lebten zum Stichtag 01.01.2015 mehr als 86 % der Bevölkerung Deutschlands. Da diese kleinräumige Bevölkerungsprognose auch die schleswig-holsteinischen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern umfasst, hat der LRH sie in seine Auswahlentscheidung mit einbezogen.

Ob die für 2030 angenommenen Entwicklungen der Bevölkerungsvorausberechnung für jede Kommune exakt so eintreten wird wie prognostiziert, kann erst in 15 Jahren beantwortet werden. Dennoch: Die Trends sind erkennbar. Die Kommunen können sich daran ausrichten.

-

² https://www.wegweiser-kommune.de/statistik

3. Auswahl der Kommunen

Der LRH hat im Herbst 2015 dankenswerter Weise von der Bertelsmann Stiftung die Rohdaten der Bevölkerungsvorausberechnung erhalten. Danach lässt sich bis 2030 für alle Kreise (mit Ausnahme der schleswigholsteinischen Hamburg-Randkreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg) ein Einwohnerrückgang feststellen. Die von der Bertelsmann Stiftung verwendeten Indikatoren zur Messung der Demografieanfälligkeit (z. B. natürliche Bevölkerungsentwicklung, Geburtenrate und Durchschnittsalter) hat der LRH für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen mitgenutzt. Er hat solche Kommunen ausgewählt, bei denen auffällige Indikatorwerte vergleichsweise häufig festzustellen waren. Dabei hat der LRH nicht nur Städte oder Gemeinden mit negativen Trends ausgewählt. Auch auffällig positive Entwicklungsprognosen sind berücksichtigt worden, um die Gründe eines solchen Trends mit in die Prüfung einfließen lassen zu können.

Zwischen 2011 und 2015 haben einige Kreise kleinräumige Bevölkerungsprognosen von Gutachterbüros durchführen lassen. Diese (mit unterschiedlichen Methoden ermittelten) Daten decken sich überwiegend mit den Ergebnissen der Bertelsmann Stiftung. Auffällig zeigten sich jedoch die Demografiedaten des Amts Geltinger Bucht. Das Amt umfasst 16 Gemeinden mit durchschnittlich je 775 Einwohnern. Für 2030 wird ein Einwohnerrückgang um 1.700 Einwohner prognostiziert. Angesichts der kleinteiligen Bevölkerungsstruktur sind nicht die einzelnen Gemeinden, sondern das Amt als ein Prüfungsobjekt in die Auswahlliste aufgenommen worden. Neben dem Amt Geltinger Bucht umfasst die Auswahlliste folgende Städte und Gemeinden:

- Bargteheide
- Bordeholm
- Brunsbüttel
- Fockbek
- Glinde
- Glücksburg/Ostsee
- Glückstadt
- Grömitz
- Heikendorf
- Heiligenhafen
- Hohenlockstedt

- Leck
- Meldorf
- Niebüll
- Plön
- Scharbeutz
- Schönberg (Holstein)
- Sylt
- Timmendorfer Strand
- Trappenkamp
- Kappeln

Mit dieser Auswahl sind Kommunen aus 7 Kreisen untersucht worden, die als "demografieanfällig" bezeichnet werden können. Zur Abrundung der Prüfungserkenntnisse sind zudem 2 Städte und eine Gemeinde der Kreise Stormarn und Segeberg ausgewählt worden. Diese gehören den sog. Hamburg-Randkreisen an und gelten als "demografiefest".

II. Zusammengefasstes Ergebnis

Notwendig ist die Koordination der Kooperation

"Es ist also notwendig, sich auf den Wandel, in dem wir uns längst befinden, realistisch einzustellen – anstatt Entwicklungen, die sich kurzfristig ohnehin nicht umkehren lassen, ausschließlich zu beklagen oder gar zu ignorieren."³

In Deutschland wird das demografisch-ökonomische Paradoxon seit den 70er Jahren beobachtet: Trotz positiver wirtschaftlicher Entwicklung und wachsendem Wohlstand geht die Geburtenrate zurück. Zudem steigt die Lebenserwartung stetig an. Die Erkenntnis ist daher nicht neu, dass auch die Kommunen durch den demografischen Wandel vor große Herausforderungen gestellt werden. Dies gilt auch für Schleswig-Holstein.

Wie die Ergebnisse zeigen, bestehen altersstrukturelle Probleme auf allen Gebieten der ausgesuchten Handlungsfelder der kommunalen Daseinsvorsorge. Auch wenn sich die Gemeinden sehr unterschiedlich den bestehenden Anforderungen nähern, lässt sich quer durch alle Prüf-themen einheitlich eine Notwendigkeit feststellen: Es bedarf der Koordination der Kooperation.

Damit ist gemeint, dass gemeindeübergreifende Lösungen gesucht, ganzheitliche Konzepte erarbeitet und interkommunale Zusammenarbeit angestrebt werden sollte. Dieser Prozess sollte innerhalb der jeweiligen Kommunen zentral gesteuert werden.

Der Bericht stellt zunächst je untersuchtem Handlungsfeld die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar, setzt sich mit den vorgefundenen Strategien auseinander und zeigt Lösungen auf. Hierbei werden die rechtlichen Vorgaben ebenso behandelt, wie wirtschaftliche Erfordernisse und haushaltsrechtliche Restriktionen.

Seniorengerechte Infrastruktur

Die Einwohner aller 22 geprüften Kommunen werden älter. Genauer gesagt, der Anteil älterer Menschen, die das 65. Lebensjahr erreicht oder überschritten haben, nimmt zu. Ist 2012 noch jeder Vierte über 65 Jahre alt gewesen, wird es 2030 jeder Dritte sein.

Das Durchschnittsalter 2030 wird in den geprüften Kommunen bei 50,6 Jahren liegen und damit 2,5 Jahre über dem Bundesdurchschnitt. Ein Blick auf den Altenquotienten zeigt noch deutlicher, was auf diese

Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, "Aus Politik und Zeitgeschichte", Ausgabe 10–11/2011 "Demografischer Wandel" vom 07.03.2011, https://www.bpb.de/system/files/pdf/3057GO.pdf

Kommunen in Schleswig-Holstein zukommt. Er bildet ab, wie viele ab 65-Jährige auf 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64 Jahre entfallen. Lag der Altenquotient der geprüften Kommunen 2012 noch bei durchschnittlich 47,6, wird er sich bis 2030 um gut ein Drittel auf 67,3 erhöhen. Zum Vergleich: Der Bundesdurchschnitt 2030 soll laut Bertelsmann Stiftung bei 49 liegen.

Nach den seniorendemografischen Prognosen wird sich damit die Altersstruktur bis 2030 gravierend wandeln. Dies erhöht den Handlungsdruck auf die Kommunen und fordert ein dringendes Auseinandersetzen mit der Problematik.

Obwohl der Trend des Älterwerdens allgemein bekannt ist, ist die am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe zu wenig im Fokus. Verfügbare Datenquellen werden kaum genutzt, um örtliche Tendenzen zu ermitteln.

Es gilt, das Bewusstsein für einen zunehmenden Seniorenanteil zu schärfen. Dafür müssen die Kommunen ihre seniorendemografischen Daten kennen, regelmäßig auswerten und öffentlich in den kommunalen Gremien diskutieren.

Die geprüften Kommunen können zwar einen Teil vorhandener Senioren-Angebote benennen. Vollständige und gepflegte Übersichten von Senioren-Angeboten, die regelmäßig mit allen ortsansässigen Vereinen, Institutionen oder Dienstleistern abgeglichen werden, waren jedoch wenig zu finden. Die Kommunen müssen aktiver an Vereine, Verbände und private Dienstleister herantreten. Sie benötigen eine genaue Kenntnis örtlicher Strukturen und Angebote, um sich strategisch mit dem Altern auseinandersetzen zu können.

Netzwerke sollten initiiert und gefördert werden. Das gemeinsame Auftreten aller Akteure verleiht dem Thema "Alter" ein anderes Gewicht. Strukturen werden sichtbar und nutzbar.

Nicht zuletzt müssen die Bürger aktiver eingebunden werden. Gemeinsam entwickelte Strategien und das Umsetzen daraus abgeleiteter, konkreter Maßnahmen finden so eine höhere Akzeptanz in der örtlichen Gemeinschaft.

Inhaltlich bewegen vor allem vier markante Schwerpunkte die geprüften Kommunen. Sie sehen sich im Zuge einer alternden Gesellschaft bei "Seniorengerechtem Wohnen", "Barrierefreiheit", "Pflege" und "Mobilität" gefragt. Der gravierende altersstrukturelle Wandel bis 2030 erfordert zu diesen Themen dringend eine Analyse der aktuellen örtlichen Situation und das Erarbeiten von Handlungskonzepten. Doch nur 6 der 22 geprüften Kommunen befassen sich in unterschiedlicher Intensität vor allem mit (seniorengerechtem) Wohnen und Barrierefreiheit. Diese Kommunen verfügen bereits über Handlungskonzepte oder erarbeiten

sie derzeit zumindest für einzelne seniorenrelevante Themen. Vorgefunden wurden Konzepte zur Daseinsvorsorge, zur Barrierefreiheit, zum Wohnraum oder, wie in Heiligenhafen, der noch zu verabschiedende "Aktionsplan Inklusion". Basierend darauf konnten die betreffenden Kommunen für einzelne Themenfelder sehr konkrete zukünftige Bedarfe benennen oder erarbeiten diese aktuell.

Für 16 der geprüften Kommunen ist der Weg jedoch noch weiter. Sie sollten sich aktuellen Bestandsaufnahmen widmen, um eine Grundlage für das Ermitteln künftiger Senioren-Bedarfe zu haben. Ehrenamt, lokale Akteure, Bürger und Nachbarkommunen müssen für seniorenspezifische Themen sensibilisiert und aktiv in den Prozess einbezogen werden. Dieses Abstimmen benötigt Zeit und Koordination.

Erst danach können die Kommunen klar formulieren, welche Ziele sie haben und was konkret benötigt wird. Es erleichtert die Suche nach geeigneten Partnern, mit denen Einzelmaßnahmen umgesetzt werden können. Die kommunale Verhandlungsposition wird gestärkt.

Der LRH sieht eine altersorientierte Bedarfsplanung als Zukunftsaufgabe an. Er empfiehlt den Kommunen, sich mit allen markanten Senioren-Themen zu befassen und entsprechende Bedarfe zu ermitteln. Konkrete Ziele und Einzelmaßnahmen sollten daraus entwickelt werden.

Die Vielzahl einzubindender Akteure und zu bewältigender Aufgaben erfordert in den Kommunen strategisches Steuern und das Entwickeln ganzheitlicher Konzepte. Der LRH sieht darin eine Querschnittsaufgabe und empfiehlt den Kommunen, einen Koordinator einzusetzen, der eng an die Verwaltungsleitung angebunden ist.

Altern endet nicht an der Gemeindegrenze. Regionale Zusammenarbeit wird wichtiger. Mobilitätskonzepte machen nur gemeindeübergreifend Sinn. Aber auch bei Themen wie "Pflege", "Barrierefreiheit" oder "Altersgerechtem Wohnraum" sollte regional gedacht und gemeinsam geplant werden. Kommunen, die wegen örtlicher Gegebenheiten für Investoren nicht interessant sind oder über keine geeigneten Flächen verfügen, finden ggf. gemeinsam mit den Nachbarkommunen vorteilhafte Lösungen.

Ärztliche Versorgung

In ländlich strukturierten Gebieten ist für die Zukunft ein Engpass der ambulanten ärztlichen Versorgung zu befürchten. Um drohende Versorgungslücken zu vermeiden, sind Maßnahmen rechtzeitig einzuleiten. Gemeinden, Städte und Ämter besitzen unterschiedlichste Handlungsoptionen, um auf unbesetzte Arztstellen in ihren Gebieten reagieren zu können. Da sie weder die Budgetierungsregeln der Kassenärztlichen Vereinigung noch einen Mangel an Privatpatienten ändern

können, sind andere Standortfaktoren maßgeblich. Hierbei sollte angestrebt werden, die Erwartungen der Kommunen an eine ausreichende medizinische Versorgung mit den Wünschen der Nachwuchsärzte zu verbinden. Diese scheuen vermehrt finanzielle Risiken, streben eher ein Anstellungsverhältnis an, bevorzugen eine Teilzeitbeschäftigung und legen Wert auf eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

In den aufgesuchten Kommunen konnten verschiedenste medizinische Kooperationen festgestellt werden: Durch Ärztehäuser, medizinische Versorgungszentren und Gemeinschaftspraxen bzw. Berufsausübungsgemeinschaften wurde die medizinische Versorgung gewährleistet. Durch das Versorgungsstärkungsgesetz können nunmehr auch Kommunen Träger medizinischer Versorgungszentren sein.

Um die Wiederbesetzungsrate von Ärztestellen konstant zu halten, ist jedoch ein gewisses Engagement der Kommunen unumgänglich. Die Prüfung hat unterschiedlichste Strategien der Kommunen zur Ansiedlung von Ärzten aufgezeigt. Diese reichen von der Mithilfe bei der Suche nach geeigneten Praxisräumen bis hin zum Betrieb eines eigenen Ärztehauses.

Schulentwicklungsplanung

Den Schulträgern ist nach dem Schulgesetz (§ 48 Abs. 1 Nr. 1) die Aufgabe zugewiesen worden, Schulentwicklungspläne aufzustellen und fortzuschreiben. Diese unterstützen die Kommunen bei ihren notwendigen Planungsarbeiten. Solche Pläne sind notwendig, um auf die künftigen Herausforderungen reagieren zu können. In den Schuljahren 2000/2001 bis 2013/2014 ist die Anzahl der Schüler in öffentlichen Grundschulen um 22 % zurückgegangen. Zeitlich verzögert wirkt diese Entwicklung auch auf die weiterführenden Schulen. Bis 2030 wird ein weiterer Schülerrückgang prognostiziert. Von dieser Entwicklung sind die Schulträger in den ländlich strukturierten Gebieten an der Westküste und im Norden des Landes besonders betroffen.

Von den 22 in die Prüfung einbezogenen Kommunen hatten 13 die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe nicht umgesetzt: Sie verfügten über keine eigene Schulentwicklungsplanung. Das dem LRH überwiegend entgegengehaltene Argument, die jeweilige Kreis-Schulentwicklungsplanung würde die Aufgabe übernehmen, überzeugt nicht. Eine Kreisschulentwicklungsplanung kann die örtlichen Besonderheiten nur mit einer örtlichen Schulentwicklungsplanung berücksichtigen.

Durch fehlende Schulentwicklungspläne befassen sich die kommunalpolitischen Gremien weder rechtzeitig noch ausreichend mit der Entwicklung der Schülerzahlen und den Gestaltungsmöglichkeiten der Schullandschaft.

Die kommunalen Schulträger mit einer eigenen Schulentwicklungsplanung konnten ihre Planungsergebnisse nutzen und Wirtschaftlichkeitspotenziale heben. Dies gelang überwiegend durch solche Planungen, die über die eigenen Gemeindegrenzen hinausgingen und auch die Situationen umliegender Kommunen berücksichtigten.

Die Auslastung der Schulen wirkt sich auch auf die Höhe der Schulkostenbeiträge aus. Schon aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen heraus sollten die Kommunen ein Interesse daran haben, eigene Schulentwicklungspläne aufzustellen und diese regional abzustimmen.

Brandschutz durch freiwillige Feuerwehren

Die Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren erfüllen eine sehr wichtige Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Ohne ausreichend qualifizierte und engagierte Feuerwehrmitglieder ist die Einsatz- und Leistungsfähigkeit dieser Feuerwehren in Gefahr. Es ist daher außerordentlich wichtig, Risiken aus der demografischen Entwicklung rechtzeitig und lösungsorientiert zu begegnen.

Inwieweit sich der demografische Wandel auf die Leistungsfähigkeit der freiwilligen Feuerwehren auswirkt, wird wesentlich durch die Personalbemessungsformel bestimmt werden. Das aktuell verwendete Verfahren erscheint hierfür nicht mehr geeignet. Bei der Mindest-Sollstärke von 27 Feuerwehrmitgliedern stellte der LRH eine Einwohnerspannbreite zwischen 66 und 2.800 Einwohnern fest. Nach Einwohnern gemessen fordert der Mindestbedarf die Gemeinden unterschiedlich stark und wird den künftigen Herausforderungen nicht gerecht. Die Personal-Sollstärke leitet sich aus den notwendigen Feuerwehrfahrzeugen und deren Sitzplätzen ab; diese müssen mehrfach besetzt sein. Feuerwehrfahrzeugen werden sog. Fahrzeugpunktwerte zugewiesen. Diese müssen mindestens so hoch sein, wie die ermittelten Risikopunkte je Ausrückebereich der Gemeinde. Weder das Innenministerium noch die Landesfeuerwehrschule konnten darlegen, wonach sich die Risikopunkte und Fahrzeugpunktwerte richten bzw. welche Überlegungen der jeweiligen Punktwertbemessung zugrunde gelegt wurden.

Eine angemessene Personalbedarfsplanung kann nur mittels aussagekräftiger und belastbarer Daten erfüllt werden. Die hierfür notwendigen Statistikdaten müssen eindeutig sein. Dieser Anspruch ist aktuell noch nicht erfüllt: Das in den Feuerwehrbedarfsplänen verwendete Durchschnittsalter ist nicht das erwartete arithmetische Mittel, sondern wird formelhaft errechnet. Die Ergebnisse sind für Entscheidungsträger wenig aussagekräftig. Dies gilt auch für die Ungenauigkeiten in den statistischen Daten der Einsatzbelastung. Gemessen werden seit 2012 die Alarmierungen der Feuerwehren. Ein Anstieg der Einsatzzahlen drückt damit nicht ein erhöhtes Brandrisiko aus: Ein von 3 Feuerwehren bekämpftes Brandereignis fließt dreifach in die Statistik ein. Je nach Einsatztyp sind die statistischen Rohdaten zwischen 22 und 62 % niedriger als die in der Jahresstatistik ausgewiesenen Werte. Der LRH fordert daher einen klaren Ausweis der Datenlage.

2015 leisteten 48.282 Männer und Frauen ehrenamtlich ihren aktiven Dienst in 1.350 freiwilligen Feuerwehren. Zwischen 2004 und 2015 ist die Anzahl freiwilliger Feuerwehrmitglieder um 1,5 % bzw. 744 leicht zurückgegangen. Dramatisch hingegen ist der Rückgang der Atemschutzgeräteträger um 17 % bzw. um mehr als 2.500. Die abgefragte Tagesverfügbarkeit der Einsatzkräfte ist teilweise erschreckend: Durchschnittlich betrug sie montags bis freitags in der Einsatzabteilung 32 % und bei den Atemschutzgeräteträgern 34 % der Sollstärke. Mit anderen Worten: Bei einer Personalstärke von 27 Feuerwehrmitgliedern sind von den 18 Mitgliedern der Einsatzabteilung tagsüber 5 verfügbar.

Die Prüfung hat gezeigt, dass einige Gemeinden durch gezielte Förderungen und Marketingmaßnahmen die Mitgliederzahl konstant halten und Bürgerinnen und Bürger für den freiwilligen Feuerwehrdienst gewinnen konnten. Gewährte geldwerte Vorteile müssen die geleistete Bereitschaft anerkennen, Freizeit und Gesundheit für die Gemeinschaft eingesetzt zu haben. Aber: Geldwerte Vorteile dürfen den ehrenamtlichen Charakter und das Ansehen der Feuerwehr in der Bevölkerung nicht schmälern.

Pflichtfeuerwehren hingegen stellen in einer älter werdenden Gesellschaft keine nachhaltige Lösung dar, um einem Mitgliederschwund zu begegnen.

Vielmehr stellen eine realistische Personalbemessung und eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden denkbare Lösungsansätze dar, um den Risiken des demografischen Wandels zu begegnen. So ist die Zweckverbands-Feuerwehr "Probstei Nord" eine beachtenswerte Alternative: In den Gemeinden Barsbek, Krokau und Wisch lebten Ende 2015 1.668 Einwohner. Die Anzahl der Feuerwehrmitglieder im Spätsommer 2016 von 77 hätte zuvor nicht ausgereicht, um die seinerzeit errechnete Sollstärke von 81 (3 x 27) decken zu können. Durch die Zusammenlegung der Wehren und die Gründung des Zweckverbands sank der Personalbedarf auf 57 Mitglieder.

In den 21 geprüften Städten und Gemeinden fehlen nach der offiziellen Personalbedarfsbemessung 129 Feuerwehrmitglieder. Die schwierigen Verhältnisse im Amt Geltinger Bucht sind hierbei nicht berücksichtigt. Feuerwehrbedarfspläne sollten künftig unabhängig von der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen pflichtig aufgestellt und den Gemeindevertretungen regelmäßig vorgelegt werden. Das Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde sollte sich zügig einen landesweiten Überblick über die bestehende Situation verschaffen.

Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird bundesweit bis zum Jahr 2030 um gut 4 bis 5 Mio. sinken. Damit stehen die Kommunen zukünftig mit anderen Arbeitgebern in einem noch stärkeren Wettbewerb um die besten Mitarbeiter.

Gleichzeitig verändert sich die Altersstruktur der örtlichen Bevölkerung erheblich. Sie wird von zunehmend älteren Menschen und einem sinkenden Anteil von Kindern und Jugendlichen geprägt sein. Diese demografische Prognose wird sich auf das Leistungsangebot der Kommunen auswirken.

Beides erfordert neue Strategien, um sowohl als Arbeitgeber attraktiv zu sein, als auch bedarfsgerechte Angebote für Bürger mit dafür bestens qualifiziertem Personal vorzuhalten.

Ein Viertel der geprüften Verwaltungen hat noch nicht erkannt, dass die demografisch bedingten Effekte auf alle kommunalen Leistungen wirken. Sie werden Korrekturen oder Neuzuschnitte kommunaler Aufgaben erforderlich machen. Dies wiederum wirkt auf die Anforderungen an das eigene Personal. Hier müssen die Kommunen ihre Anstrengungen intensivieren. Alle kommunalen Leistungen sollten konkret auf Anpassungsbedarfe durch demografische Effekte untersucht werden. Die Ergebnisse sollten Teil eines strategischen Planens und Steuerns künftiger Bedarfe sowie des dafür erforderlichen Personals werden.

Zufriedene Mitarbeiter sowie der Erhalt von Arbeits- und Leistungsfähigkeit sind allen geprüften Kommunen wichtige Anliegen. Eine Vielzahl von Maßnahmen, wie beispielsweise mobile Massagen während der Arbeitszeit, die Präsenz auf Ausbildungsmessen oder das Bewerben eigener Standortvorteile werden bereits in einigen Kommunen umgesetzt. Einzelmaßnahmen allein reichen jedoch nicht mehr aus. Altersstrukturanalysen als Basis, ein umfassendes Gesundheitsmanagement und das gezielte Steigern der eigenen Attraktivität sind nur einige Bausteine, um bei wachsender Konkurrenz um Arbeitskräfte künftig als Arbeitgeber gefragt zu sein.

In nahezu allen geprüften Verwaltungen zeigt der Fachkräftemangel bereits Auswirkungen. Er ist dabei nicht allein auf den demografischen Wandel zurückzuführen. Versäumnisse der vergangenen Jahre, insbesondere beim Ausbilden und Fördern junger Mitarbeiter, verstärken die aktuelle Problemlage. Mittelfristig werden vor allem attraktive Kommunen im Kampf um qualifiziertes Personal punkten. Vorhandene Portale, z. B. "berufe-sh.de" und Netzwerke können gerade kleinen Kommunen helfen, von Erfahrungswerten zu profitieren und mehr Aufmerksamkeit zu erzielen. Sie müssen verstärkt genutzt werden.

Noch zu wenig beachtet werden die Chancen, die interkommunale Zusammenarbeit eröffnet. Gemeinsame Facheinheiten mehrerer Kommunen bieten zahlreiche Vorteile. Sie bündeln Fachkompetenzen und reduzieren die Konkurrenz der Kommunen um qualifiziertes Personal. Da, wo es für die einzelne Kommune schwierig ist, ggf. nur zeitanteilig geeignetes Personal zu finden, können größere Einheiten vorteilhafter sein. Stellenangebote gemeinsamer Facheinheiten bieten zudem Bewerbern Vorteile. Ein anderer Verantwortungsbereich lässt Spielräume bei der Vergütung zu. Vertretungsregelungen und damit mehr Flexibilität sowie Wissenstransfer sind deutlich leichter umsetzbar.

III. Feststellungen

1. Seniorengerechte Infrastruktur

1.1 Was erwartet die Kommunen?

Soviel vorweg: Die Einwohner aller 22 geprüften Kommunen werden älter. Genauer gesagt, der Anteil älterer Menschen, die das 65. Lebensjahr erreicht oder überschritten haben, nimmt zu.

Die deutliche Zunahme älterer Menschen wird bis 2030 sichtbar und spürbar werden. Gut ein Drittel der Bevölkerung wird dieser Altersgruppe angehören. Altersbezogene Themen werden zunehmend in den Vordergrund rücken. Gerade weil immer wieder betont wird, dass alle Generationen gleichermaßen und gleichberechtigt zu berücksichtigen sind, sind auch für Ältere Schwerpunkte nötig. Ältere Menschen haben andere Bedürfnisse. Vorrangig geht es dabei um seniorengerechte Wohnformen, barrierearme Lösungen im Wohnumfeld, unterstützende Leistungen zum Bewahren der Eigenständigkeit und damit schließlich um die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Dies stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Als Lebensort und Bezugspunkt der Einwohner müssen vor allem sie örtlich passende Lösungen finden. Ein Umdenken ist erforderlich.

Denn: Noch immer sind junge Familien mit Kindern die gefragte Zielgruppe, wenn Baugebiete für 1- oder 2-Familienhäuser ausgewiesen werden. Noch wird versucht, das Durchschnittsalter mit attraktiven Angeboten für junge Familien zu senken. Dennoch hat der altersstrukturelle Wandel bereits eingesetzt. Er ist jedoch noch zu wenig im Fokus.

Erschwerend kommt hinzu, dass seniorengerechtes Wohnen oder Hilfestellungen für Ältere nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehören. Sie betreffen eher ein freiwilliges Leistungsspektrum.

Aber wie bereiten sich Kommunen auf eine alternde Bevölkerung vor, wenn für diese Aufgaben

- · kaum Personal verfügbar ist,
- Kommunen mit pflichtigen Aufgaben ausgelastet sind und
- keine bzw. nur sehr geringe finanzielle Mittel eingesetzt werden können?

Ziel der Prüfung war es zu ermitteln, wo die Kommunen stehen. Wissen die Kommunen, welcher (alters-)strukturelle Wandel ihnen bevorsteht? Welche Datengrundlagen nutzen sie und wie gehen sie damit um? Gibt es in den Kommunen einen Austausch zu seniorenspezifischen Themen? Kennen die Kommunen die vorhandenen Angebote für Senioren? Haben

sie künftige Senioren-Bedarfe ermittelt und Ziele formuliert? Gibt es praktische Beispiele für seniorengerechte Lösungen?

1.1.1 Senioren-demografische Prognose für alle 22 Kommunen

Während in den 22 ausgewählten Kommunen die Bevölkerung bis 2030 leicht sinken wird, nimmt die Zahl der Älteren ab 65 Jahren (kurz Ü65) spürbar zu. Sie sind die am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe.

Betrachtet wurde eine Zeitspanne von 2012 bis 2030. Datengrundlage ist für 21 geprüfte Kommunen die Bertelsmann-Prognose bis 2030. Sie wird beim Amt Geltinger Bucht um Angaben des Statistischen Landesamtes und eine kleinräumige Bevölkerungsprognose des Kreises Schleswig-Flensburg ergänzt.

Markante Eckwerte zeigen, wie sich die Altersstruktur der Kommunen innerhalb des 18-jährigen Betrachtungszeitraums ändern wird. Die ausgewählten Eckwerte sind:

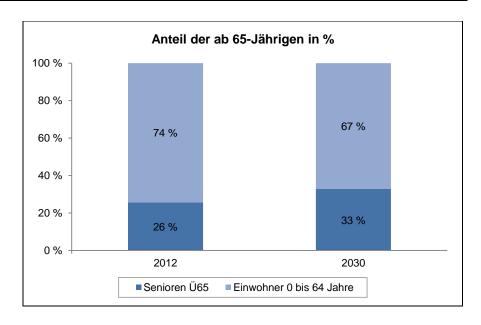
- Anteil der ab 65-Jährigen,
- Anteil der ab 80-Jährigen,
- Altenquotient (ab 65-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64 Jahre)
- Durchschnittsalter.

Anteil der ab 65-Jährigen

Bezugsgröße für den **Anteil der ab 65-Jährigen** ist die Gesamtzahl aller Einwohner. 205.246 Einwohner lebten 2012 in den geprüften Kommunen. Davon waren 52.830 Personen 65 Jahre alt oder älter, was einem Anteil von 25,74 % entspricht.

2030 werden nach den Prognosen 202.548 Einwohner in diesen Kommunen leben. Davon werden 66.439 Personen 65 Jahre alt oder älter sein. Ihr Anteil erhöht sich damit um rund 13.600 Personen auf 32.8 %.

Kurz gesagt: 2012 ist noch jeder Vierte Ü65 gewesen. 2030 wird es lt. Prognose jeder Dritte sein.



Anteil der ab 80-Jährigen

Diese Kennzahl wurde nur für die 21 geprüften Kommunen, ohne das Amt Geltinger Bucht, berechnet. Die Daten der kleinräumigen Bevölkerungsprognose des Kreises Schleswig-Flensburg sind für diesen Vergleich zu wenig detailliert.

Die Altersgruppe der ab 80-Jährigen (kurz Ü80) hat 2012, ausgehend von einer Gesamtbevölkerung mit 192.900 Einwohnern, einen Anteil von 11.860 Personen. Dies entspricht prozentual 6,2 %. Bei einer Gesamtbevölkerung von 191.930 Einwohnern in 2030 wird auf dann 19.440 ab 80-Jährige ein prozentualer Anteil von 10,1 % entfallen. Damit wird diese Altersgruppe bis 2030 um 7.580 Personen anwachsen.

Durchschnittsalter

Neben den absoluten Bevölkerungszahlen sind Durchschnittsalter und Altenquotient wichtige Indikatoren. Sie vervollständigen das Bild und zeigen, wie sich die Altersstruktur verändern wird.

Lag das **durchschnittliche Alter** in den geprüften Kommunen 2012 noch bei 47,2 Jahren, so liegt es 2030 bei 50,6 Jahren. Dies entspricht einem Altern um 3,4 Jahre. Den prognostizierten Bundesdurchschnitt 2030 von 48,1 Jahren überschreiten die geprüften Kommunen damit um 2,5 Jahre.

Altenquotient

Der **Altenquotient** bildet ab, wie viele ab 65-Jährige auf 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64 Jahre entfallen. Er zeigt das Verhältnis der in der Regel nicht mehr Berufstätigen zu den Berufstätigen, die u. a. Pflegeleistungen erbringen.

2012 lag der Altenquotient der geprüften Kommunen durchschnittlich bei 47,6. Bis 2030 wird sich dieser Wert in den geprüften Kommunen um gut ein Drittel auf 67,3 erhöhen. Zum Vergleich: Der Bundesdurchschnitt 2030 wird laut Bertelsmann Stiftung bei 49 liegen.⁴

Der Vergleich zum Bundesdurchschnitt zeigt, dass in den geprüften Kommunen des ländlichen Raums ein überdurchschnittlich hoher Anteil älterer Menschen zu erwarten ist. Vor allem der künftige Altenquotient wird diese Kommunen besonders fordern. Gerade dort, wo seniorengerechte Dienstleistungen verstärkt benötigt werden, leben deutlich weniger Erwerbstätige.

Diese demografische Entwicklung wird nicht sprunghaft 2030 erfolgen, sondern ein stetiger Prozess sein. Sie bietet den Kommunen damit Chancen, den altersstrukturellen Wandel in den nächsten Jahren zu gestalten. Allerdings müssen die Kommunen schon jetzt im Blick haben, wie sich ihre Altersstruktur ändern wird. Seniorenspezifische Themen müssen einen höheren Stellenwert bekommen.

1.1.2 Senioren-demografische Entwicklung im Einzelnen

Abweichend von den Gesamtwerten für alle Prüfkommunen entwickelt sich die demografische Struktur im Einzelnen durchaus unterschiedlich. Dies wird bezogen auf die Altersgruppe Ü65 tabellarisch für alle geprüften Kommunen dargestellt. Alle weiteren markanten Eckwerte zeigen die vorhandene Spannweite zwischen den geprüften Kommunen auf. Individuell sind alle Daten unter www.wegweiser-kommune.de abrufbar.

Anteil der ab 65-Jährigen

Bargteheide lag 2012 mit einem Anteil von 19,46 % der **Altersgruppe Ü65** deutlich unter dem mit 25,74 % ermittelten Durchschnittswert der geprüften Kommunen. 2030 wird es Trappenkamp sein, das den geringsten Ü65-Anteil ausweisen wird. Mit 23,96 % liegt diese Kommune 2030 fast 9 % unter dem Durchschnittswert von 32,8 %.

"Spitzenreiter" 2012 war Grömitz mit einem Ü65-Anteil von 36,42 %, fast 11 %-Punkte über dem Durchschnitt von 25,74 %. Grömitz wird auch 2030 mit 43,45 % die Rangliste anführen und damit fast 11 %-Punkte oberhalb der durchschnittlichen 32,8 % liegen.

Auffällig ist, dass die touristisch geprägten Kommunen der Küstenregionen im Vergleich zu den weiteren geprüften Kommunen in besonderer Weise vom Altern betroffen sind. Die folgende Tabelle verdeutlicht dies.

https://www.Bertelsmann Stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/ pressemitteilung/pid/der-renteneintritt-der-babyboomer-setzt-die-rentenversicherungschon-bald-wieder-unter-erheblichen-d/

Kommune	EW	Ü65 2012	Ü65 2012	EW 2030	Ü65 2030	Ü65 2030
	2012	absolut	in %	absolut	absolut	in %
	absolut					
Glücksburg	5.760	1.980	34,38	5.390	2.120	39,33
Glückstadt	11.100	2.530	22,79	10.180	3.330	32,71
Grömitz	6.920	2.520	36,42	6.560	2.850	43,45
Heikendorf	8.150	2.580	31,66	7.410	2.910	39,27
Heiligenhafen	9.080	2.780	30,62	9.190	3.620	39,39
Kappeln	8.800	2.370	26,93	8.250	2.980	36,12
Plön	8.630	2.520	29,20	8.440	3.240	38,39
Scharbeutz	10.800	3.210	29,72	10.460	3.860	36,90
Schönberg	6.030	1.690	28,03	5.830	2.360	40,48
Sylt	13.520	3.450	25,52	12.590	3.630	28,83
Timmendorfer	8.830	2.900	32,84	8.750	3.230	36,91
Strand						
Amt Geltinger	12.346	3.170	25,68	10.618	3900	36,73
Bucht						

Mit Ausnahme von Sylt (2030: 28,83 %) und Glückstadt (2030: 32,71 %) liegen alle vorstehenden Kommunen oberhalb des für 2030 prognostizierten Durchschnittswerts von 32,8 %.

Für die weiteren geprüften Kommunen zeigt sich folgendes Bild:

Kommune	EW	Ü65 2012	Ü65 2012	EW 2030	Ü65 2030	Ü65 2030
	2012	absolut	in %	absolut	absolut	in %
	absolut					
Bargteheide	15.520	3.020	19,46	17430	4.640	26,62
Bordesholm	7.420	1.810	24,39	6.650	2.350	35,34
Brunsbüttel	12.750	2.980	23,37	11.910	3.820	32,07
Fockbek	6.310	1.540	24,41	5.930	2.040	34,40
Glinde	17.660	3.880	21,97	22.130*	5.580	25,21
Hohen-	6.080	1.280	21,05	5.510	1.570	28,49
lockstedt						
Leck	7.630	1.810	23,72	7.110	2.150	30,24
Meldorf	7.220	1.730	23,96	6.800	2.220	32,65
Niebüll	9.680	2.030	20,97	9.860	2.710	27,48
Trappenkamp	5.010	1.050	20,96	5.550	1.330	23,96

^{*} Glinde sieht für sich mangels verfügbarer Flächen eine Obergrenze von 20.000 Einwohnern

Von diesen Kommunen liegen lediglich Bordesholm und Fockbek oberhalb des Durchschnittswerts 2030 von 32,8 %.

Eine Aussage trifft jedoch auf alle Kommunen gleichermaßen zu: In allen Kommunen wächst die Zahl der ab 65-Jährigen deutlich an. Der Anteil der Altersgruppe Ü65 wird größer.

Anteil der ab 80-Jährigen

Differenziert auf die Teilmenge der **Altersgruppe Ü80** lässt sich für alle Kommunen (ohne das Amt Geltinger Bucht) ebenfalls feststellen, dass sowohl die absolute Zahl der ab 80-Jährigen als auch ihr prozentualer Anteil bis 2030 zunimmt.

Bei der Altersgruppe Ü80 wird Heikendorf mit 14,3 % bzw. 1.060 Personen den Spitzenplatz einnehmen. Demgegenüber wird Trappenkamp mit 260 ab 80-Jährigen einen Anteil von 5,23 % haben.

In 3 Kommunen ist vor allem der Zuwachs der Altersgruppe Ü80 besonders bedeutsam.

Dies betrifft:

- Glücksburg (von 480 Personen bzw. 8,33 % auf 710 bzw. 13,17 %)
- Heikendorf (von 610 Personen bzw. 7,48 % auf 1.060 bzw. 14,3 %) und
- Timmendorfer Strand (von 710 Personen bzw. 8,04 % auf 1.110 bzw. 12,69 %).

Durchschnittsalter

Gemessen am **Durchschnittsalter** wird Trappenkamp 2030 mit 44,3 Jahren (2012: 43,3 Jahre) die jüngste der Prüfkommunen sein. Grömitz hingegen wird ein Durchschnittsalter von 56,3 Jahren (2012: 51,6 Jahre) erreichen.

Altenquotient

Der **Altenquotient** zeigt die altersstrukturellen Unterschiede der einzelnen Kommunen noch deutlicher. Während 2030 in Trappenkamp auf 100 Erwerbstätige noch 44,3 ab 65-Jährige kommen, sind es in Grömitz 94,8. Ein Verhältnis von fast 1:1. Zum Vergleich waren es 2012 in Trappenkamp noch 35,9 und in Grömitz 65,6.

In 4 weiteren Kommunen liegt der Altenquotient 2030 deutlich über 80. Dazu zählen Glückstadt, Heikendorf, Heiligenhafen und Schönberg, dicht gefolgt von Plön mit 79,2.

Auch wenn sich die Kommunen im Einzelnen unterschiedlich entwickeln, lassen sich für alle folgende allgemeingültige Aussagen aus den Daten ableiten:

- Der Anteil der ab 65-Jährigen nimmt zu,
- · das Durchschnittsalter steigt und
- · der Altenquotient erhöht sich.

Mehr ältere Menschen heißt, dass Themen und Interessen Älterer stärker in den Vordergrund rücken werden. Ein zielgerichtetes Auseinandersetzen mit diesen Themen wird zunehmend bedeutsamer.

Die stärker oder langsamer anwachsenden Anteile Älterer muss dabei jede Kommune für sich im Blick haben. Sie sind Grundlage für vor Ort passende, individuelle Lösungen.

1.1.3 Kennen die Kommunen ihre Zahlen?

Im Rahmen einer thematisch offenen Vorerhebung gaben 15 von 22 Kommunen an, ihre Bevölkerungsdaten mehr oder weniger regelmäßig zu betrachten.

Sie nutzen nach eigenen Angaben dafür

- eigene Daten des Einwohnermeldeamts,
- Daten des Statistischen Landesamts,
- Daten kleinräumiger Bevölkerungsprognosen ihrer Landkreise oder
- Daten aus beauftragten Analysen.

Diese 15 Kommunen gaben zudem an, dass dabei für sie Altersstruktur sowie Zu- und Wegzüge von besonderem Interesse sind.

Deshalb wurden mit Blick auf die Zunahme Älterer alle Kommunen vom LRH gefragt, ob ab 65-Jährige eher zu- oder eher wegziehen.

Nur 6 Kommunen haben diese Frage konkret und mit Zahlen unterlegt beantwortet. Von 13 Kommunen wurden die Fragen "gefühlt" beantwortet. 3 Kommunen konnten keine Angaben machen.

Obwohl 15 Kommunen im Vorfeld angaben, sich mit Zu- und Wegzügen zu befassen, haben nur 6 konkret geantwortet.

Dies gilt ebenso für die Altersstruktur bzw. die absolute Anzahl der ab 65-Jährigen und deren weitere Entwicklung. Damit ist vor Ort eine deutliche Unkenntnis demografischer Daten der Altersgruppe Ü65 festzustellen. Zwar wissen alle Kommunen, dass ihre Bevölkerung älter wird, jedoch ist das konkrete Ausmaß zu wenig bekannt.

Festzustellen war zudem, dass Kommunen demografische Daten nach Altersgruppen unterschiedlich auswerten. Vor allem Daten der Kita- und Schulkinder haben Kommunen gut im Blick. Dies ist insbesondere verpflichtenden Bedarfsplanungen in diesen Bereichen geschuldet. Der Blick auf die "andere Seite" der Alterspyramide ist hingegen noch nicht zur Routine geworden.

Zahlreiche Datenquellen sind auch ohne das Einschalten externer Analysten schnell verfügbar. Dazu zählen:

- eigene Daten des Einwohnermeldeamtes sowie
- online abrufbare.
 - Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein (www.statistik-nord.de) und
 - Daten der Bertelsmann Stiftung (www.wegweiser-kommune.de).

Diese Quellen müssen verstärkt genutzt werden. Nur in Kenntnis der eigenen senioren-demografischen Daten und ihrer örtlichen Entwicklung können sich die Kommunen konkret mit dem Altern auseinandersetzen.

Die Stadt Glinde hat bereits einen Einstieg in fundierte Datenanalysen gefunden. Dabei wurde die Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung gesucht. Differenziert nach einzelnen Quartieren im Stadtgebiet werden demografische Daten und Sozialdaten aufbereitet. Auch wenn bislang der Fokus vor allem Kindern und Jugendlichen galt, sollen seniorenbezogene Auswertungen folgen. Unter www.glinde.de ist ein Link zum KECK-Atlas⁵ zu finden.

1.1.4 Fazit zur Datenlage

Die senioren-demografischen Prognosen unter Tz. 1.1.1 und 1.1.2 zeigen deutlich, wie gravierend sich die Altersstruktur bis 2030 wandeln wird. Im Schnitt wird 2030 jeder Dritte 65 Jahre und älter sein, in Grömitz fast jeder Zweite. Das Verhältnis von nicht mehr Erwerbstätigen zu Erwerbstätigen wird sich stark ändern. Ein erwarteter Altenquotient 2030 von durchschnittlich 67, im Einzelfall sogar 94, fordert ein dringendes Auseinandersetzen mit der Problematik.

Obwohl der Trend des Älterwerdens allgemein bekannt ist, sind die eigenen kommunalen Daten - bezogen auf die ab 65-Jährigen - zu wenig bekannt. Die am stärksten wachsende Bevölkerungsgruppe ist noch nicht im Fokus. Verfügbare Datenquellen werden zu wenig genutzt, um senioren-demografische Daten zu ermitteln und auszuwerten.

Schulentwicklungsplanung und Kitabedarfsplanung sind zwischenzeitlich Standard. Analysen von Daten der Altersgruppe Ü65 sollten dies mit Blick auf einen zunehmenden Seniorenanteil auch werden. Über diese Analysen muss ein ständiger Austausch stattfinden, um ein Bewusstsein für die Problematik zu schaffen. Kommunale Gremien sollten daher regelmäßig über demografische Daten unterrichtet werden. Auch ein Veröffentlichen demografischer Daten auf der eigenen kommunalen Webseite, wie es Glinde praktiziert, ist möglich.

⁵ http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/keck-kommunale-entwicklungchancen-fuer-kinder/

Der LRH empfiehlt den Kommunen, regelmäßig (mindestens im Abstand von 2 Jahren) die verfügbaren Seniorendaten auszuwerten und Trends zu ermitteln. Diese Analysen sollten auch in den kommunalen Gremien diskutiert werden.

Wo stehen die Kommunen? 1.2

Die reine Kenntnis von demografischen Werten und Prognosen reicht nicht aus. Örtlichen Ansprechpartnern, der Kommunikation und dem Einbinden bereits vorhandener Angebote kommt eine besondere Rolle zu.

Der LRH hat daher die jeweiligen Gegebenheiten hinterfragt. Wer sind die Ansprechpartner? Wie tauschen sich diese untereinander und mit den Einwohnern aus? Welche Angebote gibt es?

Nicht zu verkennen ist dabei die Tatsache, dass vor allem ein freiwilliges kommunales Leistungsspektrum betroffen ist. Beispielsweise sind Informationen für Senioren, unterstützende Leistungen bei Behördengängen, Rentenfragen oder das Vermitteln geeigneter Ansprechpartner keine pflichtigen Aufgaben. Ebenso wenig müssen Kommunen seniorengerechten Wohnraum vorhalten oder Pflegeplätze bereitstellen. Selbst das strategische Planen künftiger Bedarfe muss nicht pflichtig geleistet werden. Der Abbau von Barrieren aller Art ist vor allem wünschenswert. Dass der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zeitlich vor allem auf Schüler ausgerichtet ist, muss ebenso wenig hinterfragt werden wie die Tauglichkeit der Transportmittel (z. B. Busse für Elektromobile herrichten, wie das Kieler Landgericht zuletzt am 12.08.2016 entschied⁶). Letztlich sind die geprüften, kreisangehörigen Kommunen für diese Fragen nicht federführend zuständig.

Diese Ausgangssituation macht es den Kommunen schwer, sich mit Senioren-Themen in der erforderlichen Intensität zu befassen. Mehr Personal oder Geld für freiwillige Aufgaben einzusetzen, ist bei unausgeglichenen Haushalten oder für Empfänger von Fehlbetragszuweisungen nach dem aktuellen Erlass des Innenministeriums zur Haushaltskonsolidierung vom 15.08.2016⁷ nahezu ausgeschlossen.

Aber: Können sich die Kommunen dem wirklich entziehen, nur weil sie nicht pflichtig verantwortlich sind?

Die Kommunen hatten im Zuge der eigenen personellen Auswirkungen bereits angegeben, dass sie speziell für den Schwerpunkt "Senioren" einen Aufgabenzuwachs erwarten (vgl. Tz. 5)

kommunalefinanzen/Downloads/Gemeindehaushaltsreform/ regelungen/haushaltskonsolidierung.pdf

LG Kiel, Urteil vom 12.08.2016, AZ 17 O 108/15 -, juris

https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/

Kommunen haben zudem im Rahmen ihrer Allzuständigkeit nach § 1 Gemeindeordnung (GO)⁸ "...das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern." Umgekehrt erwarten Bürger von ihrer Kommune Lösungen für zunehmende altersspezifische Bedarfe. Dies heißt nicht, dass Kommunen alles selbst umsetzen müssen. Die Suche nach geeigneten Partnern, das Vermitteln zwischen zuständigen Behörden oder vorausschauendes Planen sollten jedoch selbstverständlich werden.

1.2.1 Wer sind die Ansprechpartner in den Verwaltungen?

Personell und organisatorisch sind die Kommunen schlank aufgestellt, wenn es um Seniorenfragen geht. Während "Kinder" und "Jugend" begrifflich in vielen Verwaltungen zu finden sind, fehlen in der Regel die "Senioren". Sie fallen unter die Rubrik "Soziales", verschwinden in "Bürgerangelegenheiten" oder in der "Allgemeinen Verwaltung".

Dementsprechend gestaltet sich der personelle Einsatz. In allen Kommunen sind die - teilweise ehrenamtlichen - Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wichtige Ansprechpartner.

Alle Kommunen, in denen es einen Seniorenbeirat gibt, stellen eine Kontaktperson in der Verwaltung. Diese unterstützt vor allem die formale Arbeit des Seniorenbeirats bei Einladungen, Protokollen oder Organisatorischem. Verfügbar sind geringe Arbeitszeitanteile, da alle Mitarbeiter zudem mit zahlreichen anderen Aufgaben betraut sind.

Fachliche Anliegen werden von den fachlich zuständigen Mitarbeitern der Verwaltungen miterledigt.

Nur vereinzelt finden sich weitergehende Lösungen:

So verfügt **Kappeln** (noch) über eine verwaltungseigene Rentenberatung in Teilzeit. Diese wird jedoch auf ausdrückliche Empfehlung des Gemeindeprüfungsamts (GPA) mit dem Ruhestand der Mitarbeiterin enden, um Personalkosten zu senken. Alternative Angebote werden überlegt.

Von den Mitarbeitern des Mehrgenerationenhauses in **Brunsbüttel** werden verschiedene Seniorengruppen betreut. In **Heikendorf** ist die Leiterin der gemeindeeigenen Sozialstation (Teilzeit) ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt für Senioren. Ebenso ist es die städtische Mitarbeiterin des Sozialen Dienstleistungszentrums in **Plön**. Ehrenamtliche, beratende und unterstützende Angebote für Senioren fließen in diesen Einrichtungen zusammen. Der breitere Überblick ermöglicht es, je nach Lebenssituation zielgerichtet zu unterstützen.

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28. Februar 2003, GVOBI. Schl.-H. 2003, S. 57, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.08.2016, GVOBI. Schl.-H., S. 788.

Die Gemeinde **Timmendorfer Strand** beschäftigt eine Gemeindeschwester in Teilzeit. Sie ist in direktem Kontakt mit den Senioren. Anfragen und Aufträge werden in der Verwaltung entgegengenommen und an sie weitergeleitet. Sie begleitet beispielsweise Besuche bei Ärzten, Behörden oder Geldinstituten, vermittelt Dienstleistungen oder stellt soziale Kontakte her.

Heiligenhafen hat eine Mitarbeiterin (zeitanteilig) zur Inklusionsbeauftragten geschult. Sie ist besonders für bestehende Barrieren aller Art sensibilisiert und befördert in engem Austausch mit Senioren und Menschen mit Handicap deren Abbau.

Mit Blick auf die unter Tz. 1.2 angesprochenen Konsolidierungsvorgaben sind die Kommunen damit gut aufgestellt. Sie haben verinnerlicht, dass freiwillige Leistungen zu reduzieren sind. Insofern ist der personelle Einsatz auf ein Minimum begrenzt.

Der empfohlene Verzicht der Rentenberatung durch eigenes Personal in Kappeln durch das GPA ist demnach zu unterstützen. Viele Prüfkommunen haben dafür ehrenamtliche Lösungen oder stellen für externe Rentenberater stundenweise Räumlichkeiten bereit.

Auch Timmendorfer Strand muss unter Konsolidierungsaspekten empfohlen werden, nach Bargteheide zu sehen, wo ein ehrenamtlicher Lotse ähnliche Aufgaben wahrnimmt. Allerdings ist dies ein "Glücksgriff", wie in Bargteheide eingeräumt wird.

Konsequenterweise müssen auch für die weiteren individuellen Angebote der Kommunen ehrenamtliche Lösungen eingefordert werden.

Mit Blick auf die bevorstehende demografische Entwicklung ist jedoch genau das zu hinterfragen. Altersfreundliches Denken muss auf allen Ebenen einsetzen. Wenn sich Kommunen aktiver mit der Thematik auseinandersetzen sollen, müssen langjährige Konsolidierungsempfehlungen überdacht werden. Mehr Gestaltungsspielräume sind erforderlich. Dies entbindet nicht von der Suche nach kostengünstigen Lösungen.

Die wenigen hauptamtlichen Angebote zeigen, dass der Bedarf da ist. Bei den deutlich steigenden Seniorenzahlen wird er weiter wachsen. Die Kommunen werden sich dem annehmen müssen. Ehrenamtliche Lösungen sind unterstützend und an geeigneten Stellen immer zu fördern. Aber Ehrenamt braucht Ansprechpartner, Plattformen für thematische Diskussionen, inhaltliches Aufbereiten und einen direkten Weg zu Entscheidungsträgern. Mitunter muss ehrenamtliches Engagement erst durch die Verwaltung initiiert werden (vgl. Tz. 1.2.4). Koordination der Angebote und das Zusammenführen geeigneter Akteure sind zunehmend gefragt.

Der schlanke personelle Einsatz zeigt zudem, dass derzeit nur einzelne Mitarbeiter einen teilweisen Einblick in seniorenrelevante Themen haben.

Menschen werden jedoch in unterschiedlichen Lebenssituationen alt und haben deshalb unterschiedliche Wünsche an ihr Älterwerden. Daraus erwachsen ganz unterschiedliche Aufgaben in den Kommunen. Altern ist damit ein Querschnittsthema. An zentraler Stelle sollte ein Gesamtüberblick gegeben sein. Thematisches Steuern aller fachlichen Aktivitäten sollte an dieser zentralen Stelle erfolgen. Ein mit dieser Steuerung Beauftragter sollte nah an die Verwaltungsleitung angebunden sein.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, sich strategisch mit seniorenbezogenen Themen auseinanderzusetzen. Ein Verantwortlicher sollte alle seniorenrelevanten Themen koordinieren und nah an die Verwaltungsleitung angebunden sein.

1.2.2 Die besondere Rolle der Seniorenbeiräte

In 19 von 22 geprüften Kommunen gibt es derzeit einen Seniorenbeirat. Rechtliche Grundlage für das Installieren eines Seniorenbeirats ist die zu erlassende kommunale Satzung nach § 4 i. V. m. §§ 47 d und 47 e GO.

Seniorenbeiräte arbeiten ehrenamtlich und nehmen die Interessen der Senioren in den Kommunen wahr. Sie agieren dabei parteipolitisch neutral und unabhängig. In der Regel werden die Vertreter von den Wahlberechtigten, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, gewählt.

Nicht immer finden sich ausreichend Ehrenamtliche, die sich einer solchen Aufgabe stellen. Dafür hat z. B. Glückstadt eine individuelle Lösung gefunden. Die dortige Satzung bestimmt, welche Organisationen und Betriebe ein Vorschlagsrecht für das Entsenden von Vertretern in den Seniorenbeirat haben. Anschließend wählt die Stadtvertretung aufgrund der Vorschläge den Seniorenbeirat für die Dauer der Wahlperiode. Diese Variante birgt zudem den Vorteil, bestehende Angebote vernetzen zu können.

Die gewählten ehrenamtlichen Mitglieder des Seniorenbeirats haben eine Fülle von Aufgaben wahrzunehmen. Dazu zählen u. a.:

- Erlass einer Geschäftsordnung,
- · Abhalten von Sitzungen,
- Unterstützen der Gemeindevertretung und deren Ausschüsse durch Stellungnahmen und Empfehlungen,
- Beraten und Informieren von Senioren,
- praktische Hilfen geben oder
- Initiativen zur Selbsthilfe anregen.

Die bestehenden Seniorenbeiräte nehmen diese Aufgaben ernst und füllen sie aus. Mit hohem zeitlichen Einsatz und persönlichem Engagement initiieren bzw. erarbeiten sie z.B.

• Infomaterial (z. B. Wegweiser, Notfallmappen, Webseiten),

- Informationsveranstaltungen zu Sicherheit, Gesundheit oder Pflege,
- örtliche Begehungen zum Abbau von Barrieren,
- · Bildungsangebote und,
- · Freizeitangebote.

In Kappeln hat der Seniorenbeirat beispielsweise eine Mängelmeldung für ältere Bürger erarbeitet. Sie können anzeigen, welche Mängel (z. B. Stolperstellen, Schilder, Ruhebänke) ihnen im Stadtgebiet aufgefallen sind.

Die Mitglieder des Seniorenbeirats sind mit der Altersgruppe Ü65 in ständigem Kontakt und kennen in der Regel viele vorhandene Angebote in der Kommune. Darüber hinaus pflegen Seniorenbeiräte den Austausch untereinander bzw. teilweise zu vergleichbaren Gremien auf Kreis- und Landesebene. Als wichtiges, neutrales Bindeglied agieren sie zwischen Bürgern, Verwaltung und kommunalen Gremien.

Die Kommunen unterstützen ihre Seniorenbeiräte vor allem mit Sachmitteln (Büromaterial, Räumlichkeiten) und zum Teil mit geringen Verfügungsmitteln. Sie schaffen über die zu erlassende Satzung auch die Voraussetzung, dass ein Seniorenbeirat eingerichtet werden kann.

Seniorenarbeit lebt aktuell in beachtlichem Umfang von diesem ehrenamtlichen Engagement. Seniorenbeiräte engagieren sich individuell bei den alltäglichen Belangen älterer Menschen. Sie sorgen für Informationen, soziale Kontakte, machen auf Probleme aufmerksam. Ihr Redeund Antragsrecht in Ausschüssen und Gemeindevertretung nach § 47 e Abs. 2 GO ermöglicht ferner einen direkten Austausch mit Entscheidungsträgern.

Der LRH empfiehlt allen Kommunen Seniorenbeiräte einzurichten, ggf. nach dem Vorbild von Glückstadt.

1.2.3 Welche Angebote gibt es?

Angebote eines zahlenmäßig überschaubaren Seniorenbeirats allein würden jedoch in den geprüften Kommunen mit 5.000 und mehr Einwohnern nicht ausreichen. Sie werden durch eine Vielzahl ehrenamtlicher, privater und institutioneller Angebote ergänzt.

Von besonderem Interesse war daher, ob die Kommunen diese Angebote kennen und insoweit ein Gesamtüberblick gegeben ist.

Bei den ehrenamtlichen Angeboten gaben 18 von 22 Kommunen an, diese überwiegend zu kennen oder zusammentragen zu können. Zahlreiche Vereine oder Initiativen wurden in der Regel ad hoc genannt. Dazu gehören unter anderem

- Seniorensparten der Sportvereine,
- · Seniorenclubs,
- Bürgervereine,
- Nachbarschaftshilfe,
- Hospizinitiative und

nahme von Vereinsseite voraus.

· Landfrauen.

Ein direktes Zugehen auf die Vereine, um ein vollständiges Bild zu gewinnen, erfolgt in der Regel nicht. Der Austausch mit den Vereinen und ehrenamtlichen Initiativen findet häufig über die Seniorenbeiräte statt. Kommunen unterstützen mittels Vereinsförderung ehrenamtliche Angebote, zumeist auf Antrag des Vereins. Dies setzt in der Regel die Kontaktauf-

Neben den Vereinen erbringen oder unterstützen Institutionen wie Sozialverbände, Kirchen, Deutsches Rotes Kreuz (DRK) oder Arbeiterwohlfahrt (AWO) seniorenfreundliche Angebote. Kooperationen zwischen Kommunen und diesen Institutionen sind dabei nichts Ungewöhnliches.

So hat z. B. Bargteheide mit dem DRK eine Vereinbarung zum Betrieb einer Altenbegegnungsstätte geschlossen. Träger der Begegnungsstätte ist das DRK. Die Stadt stellt die Räumlichkeiten und beteiligt sich an den Betriebskosten.

Bei privaten Senioren-Dienstleistungen konnten 20 von 22 Kommunen die wesentlichen Anbieter benennen. Jedoch haben nur 16 Kommunen einen eher unregelmäßigen Austausch dorthin, vor allem über den Seniorenbeirat oder Anlass bezogen. Detaillierte Kenntnis von der Art der Angebote oder z. B. der Anzahl von Pflegeplätzen war in den Verwaltungen wenig vorhanden.

Einen transparenten Gesamtüberblick bietet beispielsweise die Stadt Glinde, gemeinsam mit Barsbüttel, Reinbek und Wentorf.

Unter www.senioren-mittelzentrum.de sind alle seniorenbezogenen Angebote abrufbar. Gleichzeitig wurde mit dem Informations- und Kommunikationsportal ein wichtiges Ziel zukunftsorientierter Seniorenpolitik umgesetzt.

Festzustellen ist, dass die Kommunen einen Teil vorhandener Angebote benennen können. Teilweise sind Flyer, Broschüren oder Webseiten vorhanden. Insbesondere Seniorenbeiräte oder zuständige Mitarbeiter kennen seniorenfreundliche Angebote und Initiativen. Vollständige und gepflegte Übersichten von Senioren-Angeboten, die regelmäßig mit allen ortsansässigen Vereinen, Institutionen oder Dienstleistern abgeglichen werden, waren jedoch wenig zu finden.

Den Kommunen wird empfohlen, aktiv an Vereine, Verbände und private Dienstleister heranzutreten. Sie sollten einen vollständigen Überblick aller Senioren-Angebote erstellen. Diese Angebote sollten regelmäßig mit den Anbietern abgeglichen werden. Ein Abgleich fördert zusätzlich die Kommunikation mit den Akteuren. Die genaue Kenntnis örtlicher Strukturen und Angebote ist Basis für ein strategisches Auseinandersetzen mit dem Altern.

1.2.4 Kommunikation und Netzwerk

Eigentlich ist Vieles da. Vor allem ehrenamtliche Akteure agieren jedoch im Kleinen und eher im Hintergrund. Das Bündeln aller Angebote und der gezielte Austausch untereinander kommen noch zu kurz.

Einige der geprüften Kommunen haben dies bereits erkannt. Sie fördern auf verschiedene Weise einen aktiven, gemeinsamen Austausch.

So fand 2016 in Bargteheide zum vierten Mal eine ganztägige Seniorenmesse statt. Im Abstand von 2 Jahren wird die Messe vom Runden Tisch Senioren veranstaltet. Vereine, Verbände, Senioreneinrichtungen und Seniorendienstleister präsentieren sich gemeinsam im Ganztagszentrum. Vorträge, Gedächtnistraining und vieles mehr bieten allen Interessierten breitgefächerte Informationen rund ums Alter. Die gemeinsame Plattform ermöglicht die Kommunikation unter den Akteuren und macht das breitgefächerte Angebot sichtbar.

Vor 10 Jahren wurde durch das Amt für Bürgerdienste im Amt Bordesholm ein Sozialer Runder Tisch initiiert. Ungefähr 70 bis 80 generationenübergreifende Vereine, Institutionen und Dienstleister tauschen sich regelmäßig zu aktuellen Themen aus, die vor Ort bewegen. Dadurch ist ein großes Netzwerk entstanden, dessen Fäden in der Verwaltung zusammenlaufen.

Im April 2016 ist erstmals der Runde Tisch Seniorenarbeit in Meldorf zusammengetreten. Auch hier treffen zahlreiche Vereine, Verbände und Dienstleister, die unmittelbar mit älteren Menschen befasst sind, aufeinander. Der Runde Tisch soll noch um weitere potenzielle Akteure (z. B. niedergelassene Ärzte) ergänzt werden.

Die entstandenen Netzwerke und Plattformen bieten viele Vorteile.

An erster Stelle steht das gegenseitige Kennenlernen. Kommunikation und Information sollen verbessert werden. Bislang gab es zwar vereinzelt Kontakte untereinander oder Kenntnis von dem einen oder anderen Angebot (vgl. Tz. 1.2.3). Dennoch erfahren selbst engagierte Akteure erst durch einen solchen Runden Tisch von der Vielzahl vorhandener Leistungen.

Erst durch detaillierte Informationen und fachliche Diskussionen zu vorhandenen Senioren- bzw. Generationenangeboten erhalten die Teilnehmer einen umfassenden Überblick.

Zumeist ist es Runden Tischen ein Anliegen, den Kreis örtlicher Akteure zu vervollständigen oder sogar regional zu erweitern.

Vorhandene Angebote werden aufeinander abgestimmt, um z. B. zu vermeiden, dass sich Veranstaltungen überschneiden oder in ähnlicher Weise mehrfach von verschiedenen Aktiven angeboten werden. Die genaue Kenntnis von der Arbeit des Anderen schafft Synergien. Der Austausch hilft, Konkurrenz untereinander abzubauen und Doppelstrukturen zu reduzieren. Neue Formen der Zusammenarbeit werden möglich.

Neben intensiverer Kommunikation und stimmigeren Angeboten erarbeiten Runde Tische wertvolle Ziele, um die Kommune seniorenfreundlicher zu gestalten. Sie stehen auf vielfältige Weise in direktem Kontakt mit Älteren, kennen deren Wünsche und Bedürfnisse. Diese Erfahrungswerte fließen ein, wenn wichtige Punkte festgelegt werden, die man gemeinsam in Angriff nehmen will.

Das gemeinsame Auftreten aller Akteure verleiht dem Thema "Alter" ein anderes Gewicht. Strukturen werden sichtbar und nutzbar.

Der LRH empfiehlt Kommunen, Netzwerke zu initiieren und ihre Arbeit aktiv zu fördern. Sie sollten die Treffen aus Gründen der Nachhaltigkeit, organisatorisch begleiten und die Ergebnisse für die Kommune nutzbar machen. Insoweit sollten die Netzwerke an die Verwaltung angebunden sein.

1.2.5 Bürgerbeteiligung

Engagierte Bürger sind in Kommunen der geprüften Größenordnung an vielen Stellen anzutreffen. Sie bringen sich gleich mehrfach in Vereinen, Vorständen von Verbänden oder politischen Gremien ein. Für grundlegende Veränderungen oder das Sensibilisieren einer breiten Bürgerschaft zu einem wichtigen Thema ist jedoch ein breites Einbinden aller erforderlich.

Unter Tz. 1.2.1 bis Tz. 1.2.4 wurden vor allem die Akteure und deren Austausch dargestellt. Bürgerbeteiligung geht noch einen Schritt weiter. Sie spricht alle Einwohner an und ermöglicht ihnen, sich aktiv einzubringen oder mitzugestalten.

Instrumente zum aktiven Einbinden der Bürger können beispielsweise

- thematische Workshops oder
- Bürgerbefragungen sein.

Die geprüften Kommunen machen vereinzelt von diesen Möglichkeiten Gebrauch. Sie gehen zumeist einher mit dem Entwickeln einer Gesamtstrategie für die Kommune.

So hat Trappenkamp bereits im Jahr 2008 unter dem Leitsatz "Wie wollen wir in 20 Jahren leben?" eine breit angelegte Bürgerbefragung durchgeführt. Stärken und Schwächen Trappenkamps wurden mittels Fragenkatalog erhoben. Unter anderem zeigte die Analyse der Fragebögen auf, dass Wohn- und Pflegeangebote für Senioren auf- und ausgebaut werden müssen. Generationenübergreifende und barrierefreie Treffpunkte wurden gewünscht.

Stärken und Schwächen aus der breit angelegten Bürgerbefragung wurden in themenbezogenen Workshops vertieft. Die Arbeitsgruppe "Seniorinnen und Senioren" hat dabei Punkte wie Lebensqualität oder seniorenfreundliches Umfeld weiter konkretisiert.

Alle Ergebnisse sind in eine Gesamtstudie Trappenkamp eingeflossen, die im März 2009 erstellt wurde. Sie bildet den strategischen Rahmen, wie sich Trappenkamp zukünftig ausrichten will.

Trappenkamp ist es gelungen, das Einbinden der Bürger zu verstetigen und gemeindliche Strategien fortzuschreiben. Im Oktober 2015 initiierte die Kommune eine Zukunftswerkstatt, die für jedermann offen war.

Erreichtes und aktuelle Ideen wurden hier zusammengetragen. Seniorengerechte Ortsgestaltung oder Seniorenwohnen sind nur zwei Themenfelder, die weiter vorangebracht werden sollen.

Das aktive Einbinden der Bürger ist für alle Seiten vorteilhaft. Wichtige Themen werden breit diskutiert und gemeinsame Lösungsansätze entwickelt.

Das diskutierte Thema erfährt damit eine höhere Aufmerksamkeit. Alle Beteiligten sind stärker für die Problemlagen sensibilisiert und erkennen notwendigen Änderungsbedarf. Gemeinsam entwickelte Strategien und das Umsetzen daraus abgeleiteter, konkreter Maßnahmen finden eine höhere Akzeptanz. Letztlich profitiert die Gemeinschaft von den umfassenden Informationen und Ideen.

Den Kommunen wird empfohlen, Instrumente der Bürgerbeteiligung stärker zu nutzen, um sich mit Senioren-Themen auseinanderzusetzen.

1.2.6 Fazit zum Stand der Kommunen

Eine alternde Gemeinschaft muss das Altern thematisieren und sich strategisch mit Handlungsoptionen befassen.

Personell sind die Kommunen schlank aufgestellt. Innerhalb der Verwaltungen befassen sich Mitarbeiter nur in geringem Umfang und thematisch eng mit Seniorenfragen. Eine zentrale Koordination von seniorenspezifischen Themen fehlt.

Seniorenbeiräte leisten ehrenamtlich einen wichtigen Beitrag, um die alltäglichen Belange der Seniorenarbeit zu unterstützen. Grundsätzliche,

strategische Überlegungen können jedoch von ihnen nicht geleistet werden

Vollständige und wiederkehrend aktualisierte Überblicke aller seniorenbezogenen Angebote in den Kommunen sind noch zu wenig vorhanden.

Kommunikation und Netzwerke müssen ausgeweitet werden. Instrumente der Bürgerbeteiligung werden für eine seniorenfreundliche Gestaltung der Kommune noch zu wenig genutzt.

Die Ausgangslage zeigt, dass altersbezogene Themen noch nicht die nötige Aufmerksamkeit erreicht haben. Zwar ist die demografische Prognose eindeutig und den Kommunen ein Altern bewusst. Ein Thematisieren, konkretes Kommunizieren oder das genaue Ermitteln der Ausgangssituation sind jedoch noch verbesserungsfähig.

Der LRH empfiehlt den Kommunen daher,

- sich strategisch mit seniorenbezogenen Themen zu befassen,
- seniorenrelevante Themen an zentraler Stelle zu koordinieren und nah an die Verwaltungsleitung anzubinden,
- · Seniorenbeiräte einzurichten und zu unterstützen,
- einen vollständigen Überblick vorhandener Senioren-Angebote und Akteure in diesem Bereich zu erstellen,
- Netzwerke zu initiieren und zu fördern sowie
- Instrumente der Bürgerbeteiligung zu nutzen.

1.3 Was brauchen die Kommunen?

Von "Wir brauchen gefühlt…" bis "Wir brauchen konkret…"

Allen 22 geprüften Kommunen ist es wichtig, ihren älteren Bürgern lange ein selbstbestimmtes Leben vor Ort zu ermöglichen. Neben den beratenden und unterstützenden Angeboten im Alltag (vgl. Tz. 1.2.3) bewegen die Kommunen vor allem grundsätzliche Fragen mit Blick auf das Altern.

4 Themenfelder werden immer wieder benannt:

- Seniorengerechtes Wohnen (21 von 22 Kommunen),
- Barrierefreiheit (17 von 22 Kommunen),
- Pflege (15 von 22 Kommunen) und
- Mobilität (11 von 22 Kommunen).

Sie sind somit wesentliche aktuelle Aufgaben, um Kommunen seniorenfreundlich auszurichten. Die Themenwahl macht zudem deutlich, dass Ehrenamt allein dies nicht stemmen kann.

Vertiefend wurde vom LRH hinterfragt, ob bereits konkrete Bedarfe ermittelt wurden. 6 der 22 Kommunen konnten diese Frage bejahen. Sie befassen sich in unterschiedlicher Intensität vorrangig mit (seniorengerechtem) Wohnen und Barrierefreiheit. Eine weitere Kommune wertet derzeit Fragebögen aus, um ein Wohnraumkonzept zu erarbeiten. Die betreffenden

Kommunen stehen zumeist am Anfang eines Prozesses, bei dem bereits die Aufnahme der Ist-Situation einen hohen zeitlichen Aufwand erfordert. Alle erhobenen Daten und gewonnenen Erkenntnisse fließen in den 6 Kommunen in ein strategisches Konzept ein.

Allen geprüften Kommunen sind folglich die wichtigen Zukunftsaufgaben für eine seniorenfreundliche Gestaltung bekannt. Allerdings hat nur ein Drittel der Kommunen begonnen, sich konkret mit zukünftigen Senioren-Bedarfen auseinanderzusetzen. Oder anders ausgedrückt: Zwei Drittel der geprüften Kommunen hat nur eine ungefähre Vorstellung von dem, was getan werden müsste.

Die Kommunen müssen jetzt beginnen, sich mit den markanten Themen "Seniorengerechtes Wohnen," "Barrierefreiheit,", "Pflege," und "Mobilität," auseinanderzusetzen. Bis 2030 wird sich der Anteil ab 65-Jähriger auf ein Drittel erhöhen. Diese 66.439 Einwohner haben dann in den geprüften Kommunen andere Erwartungen an ihr Lebensumfeld.

Diese Erwartungen müssen die Kommunen kennen und sie müssen sich darauf einstellen. Ausgehend vom Prüfungsjahr 2016 bleiben noch 14 Jahre, um zum Teil grundlegende Veränderungen in Angriff zu nehmen. Den Kommunen wird dringend empfohlen, die aktuelle örtliche Situation detailliert zu ermitteln. Darauf aufbauend sind örtliche Handlungsbedarfe zu erarbeiten. Sie ermöglichen den kommunalen Gremien mittel- und langfristige Ziele zu formulieren, um zielgerichtet geeignete Einzelmaßnahmen umsetzen zu können.

1.3.1 Mehr seniorengerechter Wohnraum in den Ortskernen

Für 21 Kommunen war das Schaffen von seniorengerechtem Wohnraum ein wichtiges Anliegen. Doch gewünscht ist nicht nur ausreichend seniorengerechter Wohnraum irgendwo im Gemeindegebiet. Die Wohnungen sollen die richtige Größe haben, barrierearm sein und zentral im Ortskern liegen. Im direkten Umfeld sollen zahlreiche seniorengerechte Dienstleistungen und Versorgungsangebote vorhanden sein. Alles soll fußläufig ohne größere Hindernisse erreichbar sein, möglichst mit kurzen Wegen zu Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs. Die zentrale Lage soll eine aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Idealerweise sollten diese Wohnungen auch für Ältere mit geringem Einkommen erschwinglich sein.

Dieses ideale Bild von seniorengerechtem Wohnen ist in vielen Kommunen anzutreffen. Aber ist es realistisch? Lässt es sich - ausgehend vom Prüfungsjahr 2016 - in den nächsten 14 Jahren umsetzen?

Wollten die Kommunen das ideale Bild verwirklichen, müssten sie in wenigen Jahren einen beachtlichen Umbau ihres Gemeindegebiets vornehmen bzw. begleiten. Dies ist umso schwieriger, da Kommunen gerade innerhalb der Ortskerne kaum mehr über eigene Flächen verfügen. Ebenso sind sie selbst keine Eigentümer geeigneten Wohnraums oder wollen diesen in Eigenregie schaffen. Geeignete Partner wären dafür erforderlich. 3 Kommunen sehen Seniorenwohnen grundsätzlich als Angelegenheit des freien Markts, in den nicht eingegriffen werden sollte.

Wie also können die geprüften Kommunen bei diesen Gegebenheiten Wege finden, seniorenfreundliche Wohnangebote anzusiedeln? Erste Überlegungen bzw. fortgeschrittene Ansätze in einigen Kommunen zeigen Lösungsvarianten auf.

So wird beispielsweise in Heikendorf überlegt, frei werdende Flächen in der Ortsmitte zu nutzen, um dort verstärkt Seniorenwohnen anzusiedeln.

Meldorf hat 2016 alle Haushalte zur derzeitigen Wohnsituation, künftigen Wohnwünschen und Umzugsabsichten befragt. Die Kommune erhält damit einen aussagefähigen Überblick über vorhandenen Wohnraum (Gesamt-umfang, Größe, Alter), absehbar frei werdende Wohneinheiten und künftig nachgefragte Wohnungen. Hinsichtlich künftiger Umzugsabsichten oder Wohnwünsche wurde auch erfragt, ob z. B. mangelnde altengerechte Ausstattung, Verkleinern des Haushalts, Pflegebedarf oder Kostengründe ursächlich sind. Derzeit werden die Ergebnisse ausgewertet. Sie werden Grundlage eines gemeindlichen Wohnraumentwicklungskonzepts sein.

Das in Glückstadt erarbeitete Wohnungsmarktkonzept ist Teil der Gesamtstrategie "Zukunftskonzept Daseinsvorsorge Glückstadt und Umland".

Der bestehende Wohnungsmarkt wurde, ausgehend vom Jahr 2011 und differenziert nach 9 Wohnquartieren, analysiert. Basierend auf der demografischen Prognose bis 2025 wurden Szenarien abgeleitet, wie sich der örtliche Wohnungsmarkt künftig entwickeln wird. Bevölkerungsrückgänge wurden ebenso berücksichtigt, wie ein Verschieben der Altersstruktur hin zu einem höheren Seniorenanteil. Aus den gewonnenen Informationen wurde ein Handlungskonzept entwickelt. Räumliche und thematische Handlungsfelder wurden darin identifiziert und führten zum Festschreiben von entsprechenden Zielen.

Das Wohnungsmarktkonzept ist über die städtische Webseite abrufbar.

Vorteil solcher Konzepte ist vor allem der Gesamtüberblick über Bestehendes und künftig Benötigtes. Sich abzeichnende Leerstände können genauso ermittelt werden, wie Bereiche mit größerem (energetischen) Sanierungsbedarf oder überzählige Wohneinheiten. Städte wie Glückstadt erhalten quartiersbezogen einen detaillierten Überblick über die bevorste-

henden Entwicklungen im Stadtgebiet. Sie sind damit in der Lage, in einzelnen Teilen des Gemeindegebiets sehr konkret zu steuern. Sie wissen, wo der Handlungsbedarf am größten ist und welcher Wohnraum an welcher Stelle benötigt wird. Dieses Wissen ist eine wichtige Basis, um geeignete Partner zu suchen und mit ihnen in gezielte Verhandlungen eintreten zu können, entsprechend den ermittelten, individuellen Erfordernissen.

Es gibt nicht nur Senioren, die ihr Haus im Grünen zu guten Preisen veräußern können, um sich davon eine bestens ausgestattete, altersgerechte Eigentumswohnung zu kaufen.

Für Glückstadt wurde beispielsweise festgestellt, dass seit 1996 kein öffentlich geförderter Wohnraum mehr geschaffen wurde. Ohne den Erwerb neuer Mietpreis- oder Belegungsbindungen wird es im Jahr 2032 dort keinen öffentlich geförderten Wohnraum mehr geben. Öffentlich geförderter Wohnraum ist dabei nicht deckungsgleich mit dem Gesamtangebot an preisgünstigem Wohnraum. Er ist jedoch wichtiger Teil preisgünstiger Wohnungsangebote und wirkt positiv auf weitere erschwingliche Angebote.

Glückstadt hat daher vertiefend betrachtet, wie sich der preisgünstige Wohnraum im Stadtgebiet entwickeln wird. Dabei wurde bei kleineren Wohnungen bis 50 Quadratmetern Wohnfläche - die u. a. stark von Senioren nachgefragt werden - ein zusätzlicher Bedarf von 110 Wohneinheiten ermittelt. Ein sehr konkret festgestellter Bedarf, der so von keiner anderen geprüften Kommune benannt werden konnte.

Nur selten sind Interessen von Investoren die gleichen, wie die der Kommune. Da für Investoren in der Regel der Profit eines Vorhabens im Vordergrund steht, sind für das Schaffen bezahlbarer Mietwohnungen besondere Anstrengungen erforderlich. Die Kommunen verfügen über einige Instrumente, um hier konsequent eigene Interessen zu verwirklichen.

Beispielhaft waren bei umgesetzten Einzelvorhaben folgende Lösungen anzutreffen:

Die Stadt Bargteheide hat 2007 im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags den neuen Grundeigentümer verpflichtet, 138 Wohnungen als betreute Seniorenwohnanlage herzustellen. Davon waren verpflichtend mindestens 40 Wohnungen als öffentlich geförderter Wohnraum zu errichten. Für die öffentlich geförderten Wohneinheiten steht der Stadt ab Erstbezug ein Benennungsrecht für die Dauer von 35 Jahren zu.

Ähnlich verfährt Bargteheide bei einem weiteren Planvorhaben, das ab dem Jahr 2017 in die Bauphase eintreten soll. Für das durch einen Vorhabenträger zu errichtende "Generationenquartier" wurden im Zuge des zu ändernden Bebauungsplans wichtige bauleitplanerische Ziele durch die Kommune definiert. Inklusives Wohnen steht in dem Quartier im Vordergrund. Der Anteil öffentlich geförderten Wohnungsbaus muss mindestens

40 % des zu schaffenden Wohnraums betragen. Wohnungsgrößen sind mit der Stadt abzustimmen.

Auch die Stadt Glinde hat 2006 mittels städtebaulichen Vertrags einen Vorhabenträger dazu verpflichtet, mindestens 40 öffentlich geförderte Mietwohnungen in einem neu ausgewiesenen Wohngebiet zu errichten.

Die Planungshoheit erlaubt den Kommunen im Rahmen des Planungsrechts Einfluss auf zu schaffenden Wohnraum zu nehmen. Diese Einflussnahme ist möglich, auch ohne selbst Grundstückseigentümer zu sein. Eine fundierte Bedarfsanalyse erleichtert entsprechende Zielvorgaben und Verhandlungen.

Werden wie in Schönberg gemeindeeigene Flächen veräußert, sind auch kaufvertragliche Regelungen möglich. So hat Schönberg den Käufer verpflichtet, 55 % des zu schaffenden Wohnraums dauerhaft als Mietwohnungen bereitzustellen. Der Käufer wurde zudem zu einer 10-jährigen Mietpreisobergrenze von 8,90 € pro Quadratmeter verpflichtet. Diese Verpflichtung ist auf etwaige Rechtsnachfolger zu übertragen.

Kommunen haben es auf dem Wohnungsmarkt mit ganz verschiedenen Ausgangslagen zu tun, wie die beschriebene Situation zeigt.

Eigentumsverhältnisse sind ebenso unterschiedlich, wie soziale Lebensverhältnisse oder Zukunftswünsche der Bürger. Typischerweise hat jede Kommune nur einen Ortskern, der Zentrum aller Generationen ist. Hier muss mit viel Fingerspitzengefühl ein generationenfreundliches Gestalten stattfinden, das vielen Interessen gerecht wird. Die genaue Kenntnis der Ausgangssituation, der künftigen Wohnwünsche und Bedarfe hilft, örtlich passende Strategien zu entwickeln.

Bauleitplanerische und vertragliche Instrumente sind verfügbar, um zielgerichtet den erforderlichen Wohnraum im Gemeindegebiet entstehen zu lassen.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, sich intensiv mit dem örtlichen Wohnungsmarkt auseinanderzusetzen, künftige Bedarfe zu ermitteln und konkrete Ziele zu erarbeiten. Bauleitplanerische und vertragliche Instrumente müssen konsequent genutzt werden, um die örtlich festgestellten Bedarfe umzusetzen.

1.3.2 Barrierefreiheit besser im Blick

Barrierefreiheit ist ein Bereich, der die geprüften Kommunen vorrangig mit Blick auf öffentliche Straßen, Wege, Plätze und Gebäude bewegt. Da es sich zumeist um gemeindeeigenes Infrastrukturvermögen handelt, ist eine direkte, gestaltende Einflussnahme möglich.

Vor allem bei kleineren Unterhaltungsmaßnahmen oder Korrekturen von Wegebeziehungen gaben alle geprüften Kommunen an, diese im finanziellen Rahmen zeitnah umzusetzen. Dazu zählen beispielsweise

- das Angleichen von Bordsteinkanten,
- das Ausbessern von "Stolperstellen" oder
- das Aufstellen zusätzlicher Ruhebänke.

Begehungen einzelner Gemeindebereiche gemeinsam mit Seniorenbeirat, Behindertenbeauftragten und Bürgern mit Handicap finden unregelmäßig in vielen Kommunen statt. Die Ergebnisse der Begehung erreichen die zuständigen Mitarbeiter in der Verwaltung auf direktem Weg. Soweit einzelne Maßnahmen finanzierbar und einfach umsetzbar sind, werden sie kurzfristig realisiert. Den Kommunen, die bislang nur "sporadisch" auf Eingaben einzelner Bürger reagieren, wird empfohlen, örtliche Begehungen zu nutzen, um gezielt in einzelnen Gemeindebereichen kleinere Hürden abzubauen.

Ganze Straßenzüge, Plätze oder Gebäude werden in langen zeitlichen Abständen neu geplant oder saniert. Alle geprüften Kommunen beachten dann die rechtlichen und technischen Vorgaben und berücksichtigen eigene Gestaltungswünsche, um das Einzelvorhaben barrierearm umzusetzen. Seniorenbeiräte und Behindertenbeauftragte werden jeweils in das Einzelvorhaben einbezogen.

Glückstadt geht hier noch einen Schritt weiter.

2013 hat Glückstadt im Rahmen des "Zukunftskonzepts Daseinsvorsorge" eine gezielte Untersuchung bestehender Barrieren im Stadtgebiet vorgenommen. Ausgehend von der zu erwartenden demografischen Entwicklung wird es bereits als notwendig angesehen, Glückstadt barrierearm zu gestalten. Untersucht wurden u. a. Hauptrouten und Nebenwege, Plätze, Querungen, Zugänge zu Geschäften, Sitzgelegenheiten, Beleuchtung oder Leitsysteme.

Mit dem Konzept hat Glückstadt einen sehr dezidierten Überblick über aktuelle Schwachstellen im Stadtgebiet. Davon ausgehend wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, um das gesamte Stadtgebiet barrierearm und aufeinander abgestimmt zu entwickeln. So wird beispielsweise angestrebt, die Hauptrouten einheitlich zu gestalten. Neben dem Vermeiden von Hindernissen kann so auch Orientierung erleichtert werden.

Das Konzept "Barrierefreies Glückstadt" ist unter www.glueckstadt.de abrufbar.

Eine ganzheitliche Analyse des gemeindlichen Gebiets bietet zunächst einen konkreten Überblick über Schwachstellen. Die Analyse hilft bei den weiteren Handlungsempfehlungen, nicht nur das einzelne Vorhaben zu sehen, sondern künftig ganzheitlich gestalten zu können. Das hat den Vorteil, dass nicht nur Hindernisse abgebaut werden. Es hilft, sich besser zu orientieren, erleichtert Leitsysteme einzurichten und steigert letztlich die Attraktivität der Gemeinde.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, eine Analyse des gesamten Gemeindegebiets hinsichtlich vorhandener Barrieren. Daraus sollten Ziele abgeleitet werden, um künftige Um- und Ausbaumaßnahmen barrierearm und aufeinander abgestimmt umsetzen zu können.

1.3.3 **Pflege**

Die Bertelsmann Stiftung geht davon aus, dass sich die Zahl der Pflegebedürftigen bis 2030 um die Hälfte erhöhen wird.⁹ Fast 52 % der Pflegebedürftigen sind dabei 80 Jahre und älter.¹⁰

15 der 22 geprüften Kommunen haben Pflege als ein wichtiges Thema der Zukunft angesehen - dies aus gutem Grund. Gerade die Zahl der Altersgruppe Ü80 wird sich in den geprüften Kommunen von 2012 bis 2030 von ursprünglich 11.860 Personen auf dann 19.440 Personen fast verdoppeln (ohne das Amt Geltinger Bucht). In gleichem Maße wird mit der Zunahme der Hochbetagten auch der Pflegebereich bedeutsamer werden.

Nach Angaben der Pflegestatistik 2013 für Schleswig-Holstein waren zum 31.12.2013 für Personen ab 65 Jahren 63 Pflegeplätze je 1.000 Einwohner dieser Altersgruppe verfügbar.

Die Kommunen wurden im Rahmen dieser Prüfung gebeten, vorhandene Senioren-Angebote konkret zu benennen, vgl. Tz. 1.2.3. Mit Blick auf vorhandene Pflegeplätze im Gemeindegebiet war es jedoch 19 von 22 Kommunen nicht möglich, die Anzahl konkret zu beziffern. Zumeist waren lediglich die Betreiber der Pflegeheime bekannt.

Daher erfragte der LRH bei den zuständigen Heimaufsichten der Landkreise das aktuelle Pflegeplatzangebot in den geprüften Kommunen. Diese Angaben waren problemlos einholbar. Gleichzeitig wurde von den Heimaufsichten bestätigt, dass ein Austausch zwischen ihnen und den kreisangehörigen Kommunen nahezu nicht stattfindet.

Ausgehend von den übermittelten Daten der Heimaufsichten für 2016 waren in den geprüften Kommunen 2.914 Pflegeplätze (inkl. Kurzzeitpfle-

⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung, Themenreport "Pflege 2030", S.11. http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ GP_Themenreport_Pflege_2030.pdf.

Vgl. Pflegestatistik 2013 für Schleswig-Holstein zum Stichtag 15.12.2013. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/P/pflege/Downloads/ pflege_pflegestatistikSH2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

ge) vorhanden. Ende 2012 waren es inkl. Kurzzeitpflege 2.852 Plätze, so dass sich mit Zu- und Abgängen in den letzten 4 Jahren kein nennenswerter Zuwachs ergeben hat. In Relation zum Anteil der ab 65-Jährigen (25,7 % oder 52.830 Einwohner zum 31.12.2012) standen damit in den geprüften kreisangehörigen Kommunen ca. 55 Pflegeplätze je 1.000 Einwohner Ü65 bereit.

Bliebe die Anzahl der Pflegeplätze weiterhin auf diesem Niveau, würde sich die Situation bis 2030 deutlich verschlechtern. Bei einem dann prognostizierten Anteil der ab 65-Jährigen von 66.349 Einwohnern (32,8 %, vgl. Tz. 1.1.1) wären nur noch 44 Plätze je 1.000 Einwohner Ü65 vorhanden.

Damit entstünde eine Deckungslücke von 11 Pflegeplätzen je 1.000 Einwohner Ü65 zum aktuellen Versorgungsstand bzw. von 19 Plätzen je 1.000 Einwohner dieser Altersgruppe im Vergleich zum Durchschnittswert der Pflegestatistik 2013 in Schleswig-Holstein.

Die Zahlen machen deutlich, dass sich die Kommunen mit künftigen Pflegebedarfen befassen müssen.

Die Gemeinde Trappenkamp hat bereits 2009 mit ihrer Gesamtstudie "Wie wollen wir in 20 Jahren leben?" für sich einen künftigen Bedarf von 58 Pflegeplätzen ermittelt. Bislang waren in der Kommune keine Pflegeplätze vorhanden. Trappenkamp hat sich, seitdem der Bedarf festgestellt wurde, gezielt um eine Lösung bemüht. Es ist gelungen in zentralörtlicher Lage mit einem geeigneten Partner ein Grundstück zu entwickeln, auf dem derzeit 51 Wohneinheiten für betreutes Wohnen inklusive einer Tagespflegeeinrichtung entstehen. In einem zweiten Bauabschnitt sollen 40 Pflegeplätze folgen.

Fockbek geht seit vielen Jahren einen eigenen Weg. Die dortige Amtsschwesternstation wird seit 1999 als gemeinnützige Gesellschaft mbH geführt. Dem Aufsichtsrat gehören kommunale Vertreter der Gemeinden Alt Duvenstedt, Fockbek, Nübbel und Rickert an. Arbeitsschwerpunkt der Gesellschaft ist das Betreuen von Senioren im Amtsbereich Fockbek. Dazu gehören vor allem der Betrieb eines ambulanten Pflegedienstes und einer Tagespflege, aber auch beratende Leistungen. Mit den Jahresabschlüssen der Gesellschaft wird regelmäßig ein Lagebericht zur pflegerischen Gesamtsituation und künftigen Entwicklungstendenzen erstellt. Der Amtsbereich Fockbek ist damit stets auf dem Laufenden und kann die angebotenen ambulanten Pflegeleistungen bei sich ändernder Bedarfslage anpassen. Eine intensive Zusammenarbeit mit der "Pflegeinitiative Region Rendsburg" schafft zudem einen vernetzten Austausch regionaler Akteure. Dies ermöglicht ein abgestimmtes Vorgehen bei Pflegeangeboten über den eigenen Amtsbereich hinaus.

kennen.

Nicht immer lassen sich geeignete Partner finden oder bietet sich die örtliche Situation für Kooperationen wie im Amt Fockbek an. Ein ursprünglich ermittelter Pflegeplatz-Bedarf von 80 Plätzen im Bereich Steinbergkirche musste 2014 auf einen Bedarf von 30 Pflegeplätzen korrigiert werden. Dies hat dazu geführt, dass ein bereits 2008 geschlossener Grundstückskaufvertrag mit dem Ziel eine Seniorenwohnanlage zu bauen, rückabgewickelt wurde. Ein Pflegeheim dieser Größenordnung wäre nicht rentabel gewesen.

Aus den Prognosen lässt sich ableiten, dass der Pflegebedarf in den kommenden Jahren deutlich anwachsen wird. Ein Verdoppeln der Altersgruppe Ü80 in den geprüften Kommunen ist dafür ein wichtiges Indiz. Die Kommunen müssen sich mit diesem Senioren-Zuwachs auseinandersetzen. Den daraus entstehenden Pflegebedarf sollten die Kommunen

Erst ausgehend von dem ermittelten Bedarf ist es ihnen möglich, Lösungen zu entwickeln. Dazu gehören

- · das Ermitteln geeigneter Flächen im Gemeindegebiet,
- die Suche nach geeigneten Partnern oder Investoren,
- das Schaffen der bauleitplanerischen Voraussetzungen und
- die Gespräche mit umliegenden Gemeinden.

Je besser die Kommunen ihre Ausgangssituation kennen, umso gezielter können sie auf das Schaffen benötigter Pflegeangebote einwirken.

Gespräche mit Nachbarkommunen oder Partnern benötigen für derartige Investitionen Zeit. Ebenso das Entwickeln von gemeindlichen Flächen oder das Schaffen planerischer Voraussetzungen.

Der absehbar lange zeitliche Vorlauf zur Realisierung solcher Vorhaben (in Trappenkamp 8 Jahre von der Bedarfsermittlung zur Umsetzung) erhöht bereits jetzt den Handlungsdruck.

Sofern der örtliche Pflegebedarf zu gering ausfällt, ist es umso wichtiger, rechtzeitig den Austausch mit Nachbarkommunen zu suchen. Gemeinsam mit ihnen können regionale und für Investoren wirtschaftlich tragfähige Lösungsvarianten erörtert werden.

Der LRH empfiehlt, die örtlichen Pflegebedarfe zu ermitteln und dabei u. a. auch vorhandene Daten und Berichte der Heimaufsichten zu nutzen. Künftig zu schaffende Angebote sollten regional abgestimmt sein.

1.3.4 **Mobilität**

In dem Gutachten "Mobilität der Zukunft in Schleswig-Holstein" wird auf Folgendes hingewiesen: "Alterung der ländlichen Bevölkerung geht einher

mit zunehmenden Mobilitätseinschränkungen, wodurch der Anteil der vom motorisierten Verkehr abhängigen Bevölkerung zunimmt."¹¹

Mobilität im Alter ist daher auch für 11 der 22 geprüften Kommunen ein Thema, das zukünftig mehr beachtet werden soll.

Mobilität reicht dabei vom behindertengerechten Ausbau von Haltestellen (in Kooperation mit Kreisen und Verkehrsgesellschaften) über ehrenamtliche Fahrangebote bis zu einer guten Verkehrsanbindung durch den ÖPNV.

Dabei gibt es vor Ort ganz unterschiedliche Ansätze.

Mit steigendem Alter nimmt im Straßenverkehr das Risiko zu, nicht mehr in jeder Situation Herr über das eigene Fahrzeug zu sein. Einige Landkreise (als zuständige Führerscheinstellen) versuchen dem zu begegnen. So bietet beispielsweise der Kreis Nordfriesland bei freiwilliger Abgabe des Führerscheins ab dem 90. Lebensjahr im Gegenzug ein Jahr lang freie Fahrt mit dem ÖPNV an. Die kreisangehörigen Kommunen, in diesem Fall Sylt, erteilen Senioren Auskunft über dieses Angebot und unterstützen bei der Beantragung.

In den Kreisen Pinneberg oder Schleswig-Flensburg wurden diese Angebote nach kurzer Zeit wieder eingestellt, weil die Resonanz nicht sehr hoch war.

Ein Grund für die fehlende Resonanz könnte das verfügbare Angebot des ÖPNV sein. Es wird zumindest in vielen Kommunen nicht für jede Altersgruppe als ausreichend empfunden. Dass es gerade für kleine kreisangehörige Kommunen schwierig ist, für jeden Fahrtwunsch eine Busanbindung im Ort zu haben, liegt auf der Hand. Auch der ÖPNV muss unter rentablen Gesichtspunkten Verkehrsverbindungen anbieten. Insofern scheitern neue Verbindungswünsche häufig an Finanzierungsfragen.

Mobilität im Alter ist jedoch für kreisangehörige Kommunen eine Frage der Attraktivität und speziell für die Senioren eine Frage des selbstbestimmten Lebens. Vereinzelt sind daher in den geprüften Kommunen Alternativen mobiler Angebote zu finden.

So ist beispielsweise Leck an das Bürgerbussystem Ladelund angeschlossen. Der Verein Bürgerbus Ladelund e. V. gründete sich 2013 und hat mittlerweile 198 Mitglieder. Genehmigungsinhaber und Betriebsführer der Bürgerbuslinie ist ein örtliches Verkehrsunternehmen, mit dem der Verein einen Vertrag schloss. Der barrierefreie 9-Sitzer-Bus wurde aus Mitteln der AktivRegion Nord, des Wirtschaftsministeriums und des Kreises Nordfriesland gefördert. Der Bürgerbusbetrieb wird durch ehrenamtli-

-

Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein, Ramboll-Gutachten, Mobilität der Zukunft in Schleswig-Holstein, September 2016, S. 61 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VII/_startseite/Artikel/ 160926_mobilitaetsgutachten_material/mobilitaetsgutachten.pdf?__blob=publicationFile& v=1.

che Fahrer ermöglicht. Kontinuierlich wachsende Fahrgastzahlen sind zu verzeichnen. Seit Beginn des Bürgerbusbetriebs wurden in gut eineinhalb Jahren mehr als 20.000 Fahrgäste befördert.¹²

Brunsbüttel und Meldorf planen derzeit das Einführen eines Bürgerbusses nach Ladelunder Vorbild.

So hat sich beispielsweise Meldorf intensiv mit dieser Mobilitätsvariante auseinandergesetzt. Der ehrenamtliche Bürgerbus-Verein und die Kommune haben nach einer tragfähigen Lösung gesucht. Allen Beteiligten war bewusst, dass nicht nur die erstmalige Anschaffung eines Busses finanziert werden muss. Die absehbar langen Fahrtstrecken werden nach wenigen Jahren wieder das Anschaffen neuer Busse nach sich ziehen. Zudem muss mit einer Anlaufphase gerechnet werden. Damit kann nicht zweifelsfrei von Beginn an gesagt werden, ob sich der Bürgerbus hinsichtlich der laufenden Kosten trägt. Kommune und Verein haben daher gemeinsam mit dem Kreis Dithmarschen einen Weg gefunden. Der Kreis Dithmarschen bestellt und finanziert das Fahrzeug über seinen Verkehrsvertrag mit der DB Regio Bus Nord GmbH. Der Kreis Dithmarschen fördert aktiv Bürgerbusprojekte im Kreisgebiet. Er hat dazu im April 2016 eine Förderrichtlinie in Kraft gesetzt, die das Antragsverfahren im Kreis erleichtert und finanzielle Sicherheit für Initiatoren bietet. 13 Meldorf selbst will sich zunächst in der Anlaufphase an den laufenden Kosten (Aus- und Fortbildung, Fahrkartensystem, Treibstoffe usw.) beteiligen. Allen Beteiligten ist es ein Anliegen, die Kosten so gering wie möglich zu halten.

Bürgerbussysteme sind ein neuer Weg der Mobilität, vor allem für Bürger, die kein Fahrzeug (mehr) führen.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, örtliche Mobilitätsinitiativen zu unterstützen. Gemeinsam mit dem Kreis und regionalen Verkehrsunternehmen können so neue, bedarfsgerechte Angebote entstehen, die zudem regional vernetzt und auf das bestehende ÖPNV-Angebot abgestimmt sind.

1.3.5 Regionale Zusammenarbeit

Das Altern der Kommunen endet nicht an der Gemeindegrenze. Auch wenn die Kreise nicht in die Prüfung einbezogen waren, muss ergänzend angeführt werden, dass Demografie auf Kreisebene ein wichtiges Thema ist.

So wurde beispielsweise 2011 der erste Masterplan "Daseinsvorsorge im Kreis Nordfriesland" herausgegeben. Der Kreis Dithmarschen hat sein Handlungskonzept Demografie im Juni 2014 veröffentlicht. Im Kreis Stor-

¹² Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Die Gemeinde, 07-08/2016, S. 194 ff.

¹³ http://www.dithmarschen.de/PDF/Bestimmungen_%C3%BCber_die_F%C3%B6rderung_von_B%C3%BCrgerbusprojekten_im_Kreis_Dithmarschen.PDF?ObjSvrlD=2046&ObjID=1682&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&_ts=1460989921.

marn fand im November 2014 der 1. Stormarner Demografiekongress statt. Nähere Informationen sind über die Internetauftritte der jeweiligen Landkreise abrufbar.

Altern, Wohnen, Pflege und Mobilität spielen als wichtige Teilbereiche in allen Konzepten eine Rolle. Die Landkreise leisten damit einen Überblick über wichtige demografische Schwerpunkte und haben grundsätzliche Handlungsempfehlungen erarbeitet. Sie sensibilisieren für die Problematik des demografischen Wandels und die damit verbundenen vielfältigen Herausforderungen. Für die kreisangehörigen Kommunen sind sie eine Orientierungshilfe. Der durch die Landkreise initiierte Austausch bietet eine Plattform für regionales Vernetzen und gemeindeübergreifende Lösungen.

Diese Erkenntnisse sind für die kreisangehörigen Kommunen verfügbar. Sie unterstützen vor Ort den Einstieg in die demografische Diskussion. Allerdings entbinden sie die kreisangehörigen Kommunen nicht von dem Erfordernis, sich vertiefend mit den örtlichen Bedarfen auseinanderzusetzen.

Unterstützt wird regionale Zusammenarbeit auch von Landesseite. Einige Förderprogramme nach den Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR SH)¹⁴ oder dem Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR)¹⁵ sehen ausdrücklich das Einbinden umliegender Kommunen vor.

So ist beispielsweise das "Zukunftskonzept Daseinsvorsorge Glückstadt und Umland" in engem Austausch mit den umliegenden Kommunen entstanden, bevor es in Glückstadt verabschiedet wurde. Gefördert wird die Kommune aus dem Städtebauförderungsprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke".

Es war jedoch festzustellen, dass der Austausch mit den Umlandgemeinden nach Verabschieden des Konzepts in Glückstadt endete. Als Ursache wurde benannt, dass nur Glückstadt Zuwendungsempfänger ist und das Umsetzen erarbeiteter Ziele und Maßnahmen eigenständig fortführt.

Dabei ist regionaler Austausch dauerhaft dringend erforderlich, gerade um den ländlichen Raum zukunftsfähig und seniorenfreundlich gestalten zu können.

Bislang zwar mit dem Umland erörterte, aber räumlich auf das Stadtgebiet Einzelner begrenzte Konzepte, sollten ausgeweitet werden. Gemeinsame Konzepte von zentralen Orten und dem umliegenden ländlichen Raum wären nach Ansicht des LRH für künftige Entwicklungen förderlich.

15 http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/europaeischerLandwirtschaftsfondsEinstieg.html.

¹⁴ http://www.ib-sh.de/fileadmin/user_upload/downloads/Immobilien/Staedtebau/ Staedtebaufoerderungsrichtlinien_SH_2015.pdf.

Sie würden der Region helfen, Stärken und Schwächen differenziert zu betrachten. Darauf aufbauend könnten gemeinsame Strategien erarbeitet werden, wie sich Wohnen, Barrierefreiheit, Pflege oder Mobilität regional bestmöglich gestalten lassen. Gemeinsames kommunales Vorgehen hätte zudem den Vorteil, regionale Kommunikation und Vernetzung zu stärken.

Der LRH regt an, für künftige Förderperioden entsprechende Programme aufzulegen. Zuständige Ministerien könnten ressortübergreifend geeignete Förderprogramme zeitgleich und in engem Austausch einsetzen, um einen einmal begonnenen Prozess sowohl für den zentralen Ort als auch für das Umland zu nutzen.

1.3.6 Fazit zum Bedarf der Kommunen

Kommunen müssen jetzt beginnen, sich strategisch mit der gesamten Bandbreite seniorenspezifischer Themen auseinanderzusetzen. Die altersstrukturellen Veränderungen der kommenden Jahre sind gravierend. Dieser Prozess ist unumkehrbar. In den geprüften Kommunen wird 2030 gut ein Drittel der Einwohner 65 Jahre alt oder älter sein. Damit werden seniorenrelevante Themen zunehmend bedeutsamer. Ausgehend vom Prüfungsjahr 2016 ist dies für die kommenden 14 Jahre eine anspruchsvolle Aufgabe.

Die Themen "Altersgerechtes Wohnen", "Barrierefreiheit", "Pflege" und "Mobilität" sind von den Kommunen als wichtige Handlungsfelder benannt worden. Dennoch hat erst ein Drittel der Kommunen begonnen, sich konkret damit auseinanderzusetzen.

Diese Kommunen verfügen bereits über Handlungskonzepte oder erarbeiten solche derzeit, zumindest für einzelne seniorenrelevante Themen. Vorgefunden wurden Konzepte zur Daseinsvorsorge, zur Barrierefreiheit, zum Wohnraum oder, wie in Heiligenhafen, der noch zu verabschiedende "Aktionsplan Inklusion". Basierend darauf konnten die betreffenden Kommunen für einzelne Themenfelder sehr konkrete zukünftige Bedarfe benennen oder erarbeiten diese aktuell.

Für zwei Drittel der Kommunen ist der Weg noch weiter. Sie sollten sich aktuellen Bestandsaufnahmen widmen, um eine Grundlage für das Ermitteln künftiger Senioren-Bedarfe zu haben. Ehrenamt, lokale Akteure, Bürger und Nachbarkommunen müssen für seniorenspezifische Themen sensibilisiert und aktiv in den Prozess einbezogen werden. Dieses Abstimmen benötigt Zeit und Koordination.

Erst danach können die Kommunen klar formulieren, welche Ziele sie haben und was konkret benötigt wird. Es erleichtert die Suche nach geeigneten Partnern, mit denen Einzelmaßnahmen umgesetzt werden können. Die kommunale Verhandlungsposition wird gestärkt.

Der LRH sieht eine altersorientierte Bedarfsplanung als Zukunftsaufgabe an. Er empfiehlt den Kommunen, sich mit den markanten Senioren-Themen zu befassen und entsprechende Bedarfe zu ermitteln. Konkrete Ziele und Einzelmaßnahmen sollten daraus entwickelt werden.

Die Vielzahl einzubindender Akteure und zu bewältigender Aufgaben erfordert in den Kommunen strategisches Steuern und das Entwickeln ganzheitlicher Konzepte. Der LRH sieht darin eine Querschnittsaufgabe und empfiehlt den Kommunen, einen Koordinator einzusetzen, der eng an die Verwaltungsleitung angebunden ist.

Regionale Zusammenarbeit wird wichtiger. Mobilitätskonzepte machen nur gemeindeübergreifend Sinn. Aber auch bei Themen wie "Pflege", "Barrierefreiheit" oder "Altersgerechtem Wohnraum" sollte regional gedacht und gemeinsam geplant werden.

Kommunen, die wegen örtlicher Gegebenheiten für Investoren nicht interessant sind oder über keine geeigneten Flächen mehr verfügen, finden ggf. gemeinsam mit den Nachbarkommunen vorteilhafte Lösungen.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, aktiv den Austausch mit den Umlandkommunen zu suchen. So können gemeinsame Konzepte für ein seniorenfreundliches Gestalten der Region erarbeitet werden.

2. Ärztliche Versorgung - Hausarzt gesucht!

Auch wenn die ambulante medizinische Versorgung für ganz Schleswig-Holstein als gesichert angenommen werden kann: Die nachstehenden Feststellungen werden zeigen, dass insbesondere in einigen ländlichen Räumen künftig mit Engpässen bei der ambulanten ärztlichen Versorgung zu rechnen ist. Daher sind bereits heute Vorkehrungen zu treffen, um in den nächsten Jahren Versorgungslücken zu vermeiden.

2.1 Demografischer Wandel in der Bevölkerung und bei den Ärzten

Der demografische Wandel in Schleswig-Holstein führt zu einer Verschiebung der Bevölkerungsstruktur. Die Menschen werden im Durchschnitt immer älter, und die Zahl der Neugeborenen geht weiter zurück. Insgesamt ist nachzuweisen, dass die Gesellschaft überaltert. Diese Veränderungen sind grundlegend; sie werden in unserer Gesellschaft immer stärker spürbar. Absehbar ist ferner eine andere Nachfrage der alternden Gesellschaft nach den vorhandenen Infrastruktur-Einrichtungen. Denn in der älter werdenden Gesellschaft wird der Anteil chronisch bzw. mehrfach erkrankter Patienten wachsen.

Hinzu kommt, dass auch die Berufsgruppe der Hausärzte älter wird. Die Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein (KVSH) hat berechnet, dass ein Drittel der Hausärzte in Schleswig-Holstein 60 Jahre und älter ist. ¹⁶ Dies bedeutet, dass eine beträchtliche Anzahl von Ärzten in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen wird. Ohne adäquaten Ersatz wäre die flächendeckende hausärztliche Versorgung gefährdet. Diese Herausforderungen können im ländlichen Raum zu einem Wandel in der ambulanten medizinischen Versorgung führen.

Zu berücksichtigen ist daneben, dass sich der demografische Wandel weder im Gesundheitsbereich noch in der Einwohnerentwicklung in allen Landesteilen gleichmäßig, sondern regional unterschiedlich vollzieht. Sowohl die Versorgungsstrukturen als auch die Einwohnerentwicklung variieren von Kreis zu Kreis. Gut versorgten Regionen, z. B. in den kreisfreien Städten und der Metropolregion Hamburg, stehen die ländlichen Räume gegenüber, die zum Teil von nicht besetzten Arztstellen bedroht sind.

2.2 Erwartungen an die Kommunen

Eine ausreichende medizinische Versorgung der Bevölkerung ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine befriedigende wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Schleswig-Holstein. Dies trägt zu gleichen Lebens-

Vgl. Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein, Versorgungsbericht 2014 (veröffentlicht im Internet unter https://www.kvsh.de/index.php?StoryID=849).

bedingungen in allen Kreisen bei. Die Situation ist aber in den vergangenen Jahren problematischer geworden. So nach und nach leiden in peripheren Regionen Schleswig-Holsteins zunehmend mehr Gemeinden unter einer beginnenden Ausdünnung medizinischer Angebote.

Die stationäre medizinische Versorgung ist ein wichtiger Gestaltungsauftrag für die kreisfreien Städte und Kreise. Seit Jahrzehnten wird dieser Sicherstellungsauftrag von den Kommunen, gemeinsam mit den Ländern, wahrgenommen.

Im Bereich der ambulanten Versorgung liegt der Sicherstellungsauftrag jedoch bei der Kassenärztlichen Vereinigung (KV), den diese wahrnimmt und auch in strukturell schwierigeren Gebieten erfüllen muss. Nach der Bedarfsplanungs-Richtlinie¹⁷ des Gemeinsamen Bundesausschusses soll ein Hausarzt auf 1.671 Einwohner entfallen¹⁸. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) ist das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung der Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Krankenhäuser und Krankenkassen in Deutschland Diese Quote in der Zulassung von Arztstellen wird von der KVSH eingehalten. In einigen Regionen ist es schwierig, die Arztstellen zu besetzen. Einige kommunale Körperschaften im ländlichen Raum berichten darüber, dass nicht immer ausreichend Ärzte vorhanden sind. Dies ist jedoch auf Schwierigkeiten in der Nachbesetzung für ärztliche Praxen durch junge Nachfolger zurückzuführen. In betroffenen Gemeinden bzw. Ämtern wird die Kommunalpolitik in solchen Gebieten angesprochen, da die Einwohner die Erwartung einer guten ärztlichen Versorgung äußern. Diesen Erwartungen der Menschen wollen die Kommunen nachkommen. Zur Förderung der wichtigen Zusammenarbeit und des Austauschs von Informationen stehen die Gemeinden bzw. Ämter mit den örtlichen Ärzten, den Krankenhäusern der Region und der KVSH in Kontakt.

2.3 Erwartungen der Nachwuchsärzte

Eine steigende Lebenserwartung mit gesundheitlichen Herausforderungen und das Aufbrechen sozialer Unterstützungsstrukturen durch Familien lassen Auswirkungen auf die medizinische Versorgung erwarten. Dieser Wandel erfasst auch die Ärzteschaft. Gleichzeitig ändern sich die Erwartungen an den Arztberuf, wie Befragungen von Medizinstudenten zeigen. In Anbetracht der sich abzeichnenden Versorgungsherausforderungen hat die Universität Trier mit Unterstützung der Kassenärztlichen Bundesvereinigung im Juni 2010 eine zunächst für das Land Rheinland-Pfalz durchgeführte Befragung aller Medizinstudenten zu einer bundesweiten Befragung

Bedarfsplanungs-Richtlinie (Stand: 15.10.2015) des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung.

¹⁸ Zum landesspezifischen Bedarfsplan und den angepassten Verhältniszahlen vgl. Umdruck 18/3317 vom 15.09.2014.

weiterentwickelt.¹⁹ 12.518 Fragebögen wurden beantwortet, dies entsprach 15,7 % der Studierenden der Medizin im Jahre 2010.

Die Kernaussagen des Ergebnisses sind:

- Die Medizinstudenten sind in hohem Maße an einer späteren klinischen Verwendung interessiert.
- Größere Städte werden der Tätigkeit auf dem Lande vorgezogen.
- Überwiegend werden Weiterbildungen in spezialisierten Gebieten vorgezogen.
- Barrieren für eine spätere Tätigkeit sind überbordende Bürokratie, fehlende Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie im Falle der Niederlassung finanzielle Risiken.
- 96 % der Antwortenden war es wichtig, Familie und Beruf gut miteinander vereinbaren zu können. Zwischen den Geschlechtern gab es kaum einen Unterschied.
- 61 % der Befragten gaben an, gern auf Teilzeitbasis arbeiten zu wollen.
- Eine angestellte Berufsausübung wird einer Niederlassung vorgezogen.

Zur Überwindung dieser Hinderungsfaktoren wünschten sich die Befragten u. a. Unterstützung

- zu Fragen der Finanzierung einschließlich finanzieller Anreize zur Niederlassung,
- · zur Niederlassung in finanziell unattraktiven Gebieten und
- bei der Etablierung als Arztfamilie in ländlichen Regionen.

2.4 Hinweise der Kassenärztlichen Vereinigung Schleswig-Holstein

Die KVSH hat grundsätzlich bestätigt, dass die Ergebnisse der o. g. Studie sich auf Schleswig-Holstein übertragen lassen. Nach Beobachtung der KVSH wird der Arztberuf zunehmend von Frauen ausgeübt. Außerdem nimmt bei jungen Ärzten die unternehmerische Risikobereitschaft ab, freiberuflich tätig zu sein. Lange Facharzt-Ausbildungszeiten zum Hausarzt (5 Jahre bei Vollzeit-Tätigkeit, 10 Jahre bei Teilzeit-Tätigkeit) und ein Mangel an Privatpatienten werden ebenfalls als Hemmnis angeführt.

Nach Darstellung der KVSH wird es aktuell bereits schwierig, freiwerdende Arztstellen in Mittelstädten zu besetzen. Damit steigt das Risiko einer Unterversorgung in einigen Landesteilen. Eine Unterversorgung liegt z. B. für Hausärzte vor, wenn in einem Planungsbereich die allgemeine Verhältniszahl (1.671 Einwohner auf einen Arzt) um 25 % unterschritten wird.

Gibis/Heinz/Jacob/Müller, Berufserwartungen von Medizinstudierenden - Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, Deutsches Ärzteblatt, Jg. 109, Heft 18 vom 4. Mai 2012,S. 327, http://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=125217.

Die Prognose der KVSH zeigt, dass es zur Zeit vier problematische Planungsbereiche in Schleswig-Holstein gibt. In diesen Bereichen droht in wenigen Jahren eine Unterversorgung mit Ärzten:

Mittelbereich²⁰ Husum: 50,0 % (heute: 84,4 %)

Mittelbereich Itzehoe: 74,0 % (heute: 111,8 %)

• Mittelbereich Rendsburg: 73,0 % (heute: 116,8 %)

Mittelbereich Meldorf: 71,9 % (heute: 105,2 %)

Drei der vier problematischen Planungsbereiche liegen an der Westküste. Die Attraktivität der Westküste als Touristenregion wirkt sich allein offensichtlich nicht auf die Nachwuchsgewinnung aus.

Es liegt auf der Hand, dass nicht jede der Praxen zwingend nachbesetzt werden muss. Eine niedrige Nachbesetzungsquote hätte schwerwiegende Auswirkungen auf die medizinische Versorgung in Teilen Schleswig-Holsteins. Die KVSH bemüht sich daher mit vielen kleineren Maßnahmen, die ärztliche Versorgung sicherzustellen. So wird eine Hausarztstelle oft durch 2 Ärzte in Teilzeit ersetzt.

Außerdem werden regionale Besonderheiten berücksichtigt, wenn dies erforderlich ist. Diese neuen regionalen Abweichungsmöglichkeiten sind möglich geworden durch § 99 Abs. 1 S. 3 SGB V. Ferner erhalten Ärzte mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von über 65-jährigen Patienten einen finanziellen Zuschlag.

Seit dem 01.01.2013 ist die neue Bedarfsplanungs-Richtlinie des Versorgungsstrukturgesetzes (VSG) in Kraft getreten. Inhalt dieser neuen Richtlinie ist zum einen ein modifizierter Demografiefaktor, der die Veränderung der Altersstruktur in der Bedarfsplanung der KVSH besser berücksichtigen soll. Mit der Einführung des Demografie-Faktors hängt der Versorgungsbedarf in einem Planungsbereich nicht mehr nur von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner, sondern auch von der Altersstruktur ab.

Eine weitere Neuerung betrifft den Aspekt der Bedarfsräume. Während bisher die Kreisebene noch alleinige Bedarfsebene war, werden jetzt für die Bedarfsplanung der Hausärzte kleinteiligere Räume, so genannte Mittelbereiche, eingeführt. Diese orientieren sich an den Zentralen Orten der Raumordnung.

Für die Zukunft deutet sich nach Auffassung der KVSH eine leichte Entspannung an. Seit 2014 werden Hausärzte auch in den Universitätskliniken Kiel und Lübeck ausgebildet. Bis die ersten Absolventen des neuen Studienganges entlassen werden, sollten die Kommunen zu neuen Strukturen in der örtlichen ärztlichen Versorgung einen Beitrag leisten und die Attraktivität erhöhen.

Ein Mittelbereich ist der Verflechtungsbereich eines Mittel- oder Oberzentrums; zu den maßgeblichen Begrifflichkeiten vgl. Umdruck 18/3317 vom 15.09.2014.

2.5 Hausarzt gesucht - Rechtliche Grundlagen zur Ansiedlung von Ärzten durch Kommunen

Den Kommunen ist bewusst, dass viele Einwohner in ihrer hausärztlichen Versorgung deutlich schlechter gestellt würden, wenn Praxen geschlossen würden, weil sich kein Nachfolger findet. Der Gemeindetag Schleswig-Holstein hat daher 2012 ein Positionspapier zur "Hausärztlichen Versorgung" veröffentlicht:

- Hausärzte sind Standortfaktoren für Kommunen.
- Kommunen müssen Ärzte aktiv bei der Suche nach einem Praxisnachfolger unterstützen, indem sie ihre Standorte bewerben, z. B. auf der Praxisbörse der Kassenärztlichen Vereinigung Schleswig-Holstein (KVSH).
- Die Kommunen müssen Ärzte bei der Suche nach Praxisräumen unterstützen durch Neubauten oder günstige Praxismieten, soweit es mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist.
- Niederlassungshemmnisse müssen abgebaut werden, z. B. durch gute Betreuungsangebote für Kinder oder attraktive Freizeitangebote.²¹

Die rechtlichen Grundlagen dazu sind in verschiedenen Stufen durch Änderungen des Fünften Sozialgesetzbuches (SGB V) geschaffen worden.

Mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz²² wurde die Kooperationsform des Medizinischen Versorgungszentrums (MVZ) in die Versorgungslandschaft eingeführt. Die gesetzliche Grundlage für MVZ ist der § 95 SGB V. MVZ sollen eine patientenorientierte Versorgung aus einer Hand ermöglichen.

Bereits mit dem GKV-Versorgungsstrukturgesetz²³ wurde den Kommunen erstmals die Möglichkeit eingeräumt, mit Zustimmung der KV in begründeten Ausnahmefällen eigene Einrichtungen zur unmittelbaren medizinischen Versorgung der Versicherten zu betreiben (§ 105 Abs. 5 Satz 1 SGB V).

Mit dem Versorgungsstärkungsgesetz²⁴ hat der Gesetzgeber auf Vorschlag des Bundesrats bestimmt, dass nunmehr auch Kommunen Träger Medizinischer Versorgungszentren (MVZ) sein können (vgl. § 95 Abs 2 a SGB V). Einschränkungen, wie sie das Gesetz für sonstige kommunale Einrichtungen zur unmittelbaren medizinischen Versorgung der Versicherten vorsieht, gelten für kommunale MVZ ausdrücklich nicht.

 $^{21 \\ \ \ \, \}text{http://www.shgt.de/docs/PositionspapierAerztlicheVersorgung.pdf?dl=1\&f=1.}$

²² Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz – GMG) vom 14.11.2003, BGBI. I S. 2190.

²³ Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstrukturgesetz - VStG) vom 22.12.2011, BGBI. I S. 2983.

Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz - GKV VSG) vom 16.07.2015, BGBI. I S. 1211.

Kommunen können ohne die Zustimmung der KV Einrichtungen zur Versorgung von Patienten betreiben und damit auch steuernd eingreifen.

2.6 Strategien der Kommunen zur Ansiedlung von Ärzten

Inzwischen gibt es in den von drohender Unterversorgung betroffenen Kommunen Ansätze, Ärzte anzusiedeln. Die Praxis zeigt dabei, dass Standortgemeinden sich zunehmend mit dem Gedanken befassen müssen, ob sie sich auch finanziell einbringen, um Ärzte am Ort zu halten. Die örtlichen Strategien zur Ansiedlung junger Ärzte umfassen verschiedene Initiativen, von denen hier einige beispielhaft vorgestellt werden. Bemerkenswert ist ferner, dass die ersten 4 der hier geschilderten Strategien über die Grenzen einer Gemeinde hinaus konzipiert wurden; sie umfassen auch das Umland bzw. die Region.

• Das Amt Hüttener Berge²⁵ hat eine Zukunftsstrategie für den Amtsbereich entwickelt, um die Herausforderungen der regionalen demografischen Entwicklung zu bewältigen. Im Kern geht es dabei um die Sicherstellung der wesentlichen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die aufgrund der Veränderung in der Bevölkerungsstruktur gefährdet sind. Mit der Zukunftsstrategie für die Gemeinden und das Amt Hüttener Berge verbinden sich insbesondere 2 Zielsetzungen. Sie soll einerseits die aus dem demografischen Wandel resultierenden Handlungsbedarfe auf der Ebene der Kommunen und des Amts deutlich werden lassen. In diesem Zusammenhang sollen die sich bietenden Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Sie soll andererseits dazu beitragen, die Akteure (Verwaltung, Politik, Bevölkerung) auf das Thema "demografischer Wandel" aufmerksam zu machen und für dessen Folgen zu sensibilisieren.

Zu den amts- und gemeindeübergreifenden Handlungsbedarfen gehört auch die landärztliche Versorgung. Denn ohne aktives Gegensteuern ist nach und nach mit dem Verlust der Hausarztpraxen in den Gemeinden zu rechnen. Das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden sind mit den im Amtsbereich Hüttener Berge ansässigen Haus- und Fachärzten sowie der KVSH in Gespräche eingetreten. Dabei soll ausgelotet werden, welche Beiträge die Amtsverwaltung und die Gemeinden leisten können, um die hausärztliche Versorgung innerhalb des Amtsbereichs zu sichern. Auch hält das Amt einen neuen zentralen Praxisstandort im Gebäude der heutigen Verwaltungsaußenstelle Ascheffel für möglich.

 Die Stadt Glückstadt stellt sich gemeinsam mit dem Umland den Herausforderungen des demografischen Wandels, um in Zukunft ein

Hinweis: Beim Amt Hüttener Berge sind keine örtlichen Erhebungen erfolgt. Aufgrund seiner intensiven Beschäftigung mit den Auswirkungen der demografischen Veränderungen ist das Amt Hüttener Berge zur Vorbereitung dieser Prüfung aufgesucht worden.

bedarfsgerechtes Angebot bereitstellen zu können. Mit der Aufnahme in das Bund-Länder-Programm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" wurde die Stadt Glückstadt in die Lage versetzt, das Zukunftskonzept "Daseinsvorsorge" erarbeiten zu lassen und im Rahmen der Städtebauförderung umzusetzen. Ziel des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist es, Städte und Gemeinden wie Glückstadt als "Ankerpunkt der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und … ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau …" zu sichern.

Teil des Zukunftskonzepts "Daseinsvorsorge" ist die Sicherstellung von medizinischen Versorgungsleistungen unter den absehbar eintretenden Entwicklungen (z. B. Alterung der Bevölkerung, Wiederbesetzungsbedarfe von Arztpraxen). In einer der Arbeitsgruppen wurde u. a. die Haus- und Facharztversorgung in Glückstadt und Umgebung analysiert und aufgrund der Ergebnisse (Alter der Ärzte, Nachbesetzung der Praxen) folgende 3 Maßnahmen erarbeitet:

- Mit allen Akteuren der medizinischen Versorgungsleistungen in der Stadt Glückstadt und dem Umland wird eine Informationsveranstaltung organisiert. Damit werden die Ergebnisse des Zukunftskonzepts nach außen getragen, über Probleme und Herausforderungen im Bereich der medizinischen Versorgung aufgeklärt und ein übergreifendes "Brainstorming" angestoßen.
- Für Ärzte wird eine frühzeitige Nachfolgeregelung angestoßen, z. B. durch ein Netzwerk in Form eines regelmäßigen Runden Tisches.
 An diesem diskutieren die niedergelassenen Ärzte der Region, die Stadt, die Umlandgemeinden sowie die KVSH aktuelle Entwicklungen und erarbeiten passgenaue Maßnahmen.
- Eine aktive Standortwerbung wird künftig betrieben, bei der die Stadt sich längerfristig um den Erhalt der für die Niederlassung von Ärzten attraktiven Rahmenbedingungen (z. B. flexible Kinderbetreuung, ÖPNV-Anbindung zu den Mittelzentren und der Metropole Hamburg) bemühen wird.
- Die Städte Bargteheide und Glinde mussten für die Sicherung der ärztlichen Versorgung selbst nicht tätig werden. Die niedergelassenen Ärzte in der Region haben sich im Jahre 2002 zum "Praxisring Südstormarn e. V." zusammengeschlossen. Der Praxisring Südstormarn e. V. ist ein kooperierender Zusammenschluss von niedergelassenen Haus- und Fachärzten sowie Psychotherapeuten in den 5 Kommunen Barsbüttel, Glinde, Neuschönningstedt, Oststeinbek und Reinbek. Er arbeitet intensiv an einer Zusammenarbeit aller ärztlichen Fachgruppen, um eine optimale, wohnortnahe Patientenversorgung zu gewährleisten. Seine Arbeit ist nach Mitteilungen der Städte Bargteheide und Glinde erfolgreich, denn die allgemeinärztlichen und die zahnärztlichen Versorgungen werden als gut beschrieben. Es sind weder

Leerstände von Arztpraxen noch Probleme mit der Wiederbesetzung von Arztstellen bekannt.

• Der Kreis Schleswig-Flensburg²⁶ hat sich mit den kreisangehörigen Kommunen, der KVSH und der Gesundheitsregion NORD²⁷ im Rahmen der Erarbeitung einer "Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Kreis Schleswig-Flensburg" zusammengetan und eine Informationsbroschüre für Gemeinden und Städte "Ärztliche Versorgung im Kreis Schleswig-Flensburg - Letzte Klappe für den Landarzt!?"²⁸ erstellt. Anlass war die wachsende Herausforderung der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum aufgrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Überalterung der vorhandenen Hausärzte.

Mit der aus Sicht des LRH empfehlenswerten Broschüre wird für die kommunale Praxis verdeutlicht, welche Möglichkeiten die Ämter und die Gemeinden haben, dem Wandel in der medizinischen Versorgung entgegenzuwirken. Es soll dazu beitragen, die ärztliche Versorgung der Einwohner sicherzustellen. Dabei wird anhand praktischer Beispiele dazu ermutigt, neue Ideen und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu entwickeln, damit eine flächendeckende ärztliche Versorgung auch in Zukunft möglich sein wird. Als Beispiele aus den Kreisen Schleswig-Flensburg und Nordfriesland werden angeführt:

- Zweigpraxen von bereits etablierten Arztpraxen,
- von der Gemeinde den Ärzten kostengünstig gestelltes Gebäude mit Praxisräumen,
- Facharztzentren in ländlichen Regionen und
- Fahrdienste, vor allem für ältere Patienten.

Ferner werden bestehende Projekte der medizinischen Versorgung auf dem Lande in anderen EU-Staaten oder Bundesländern (Telemedizin, Multi-Service-Outlet, Dorfmobil, Gemeindeschwesterprojekt, ehrenamtlicher Fahrdienst und Gesundheitsmobil) und 2 neue Modellvorhaben ("Zentrale Gesundheitshäuser" in der Region Mecklenburgische Seenplatte und "Modellprojekt DocMobil") des Sozialministeriums vorgestellt.

 Die Gemeinde Büsum hat die ärztliche Versorgungsstruktur in Büsum analysiert und dabei festgestellt, dass beim Festhalten der bisherigen Struktur in wenigen Jahren Hausärzte für die Versorgung der Bevölke-

²⁶ Hinweis: Beim Kreis Schleswig-Flensburg sind keine örtlichen Erhebungen erfolgt. Aufgrund seiner intensiven Beschäftigung mit den Auswirkungen der demografischen Veränderungen ist der Kreis Schleswig-Flensburg zur Vorbereitung dieser Prüfung aufgesucht worden.

²⁷ Die Gesundheitsregion NORD ist ein Zusammenschluss partnerschaftlicher Organisationen aus dem Bereich der Gesundheitswirtschaft im Norden Schleswig-Holsteins an der Grenze zu Dänemark.

 $^{^{28} \ \ \}text{Vgl. https://www.schleswig-flensburg.de/media/custom/146_8679_1.PDF?1390222530.}$

rung, der Kurgäste und der Pflegeeinrichtungen nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen würden. Die Gemeinde Büsum hat daher das "Ärztezentrum Büsum gGmbH" gegründet. Dazu wurde das bestehende Ärztehaus von den dort praktizierenden 4 Hausärzten übernommen und zu einer Gemeinschaftspraxis weiterentwickelt. Die 4 Ärzte sind nicht mehr selbstständig tätig, sondern werden für die gGmbH im Angestelltenverhältnis tätig. Die Investitionen (Kauf der Immobilie und der Umbau zum Zwecke des Betriebs eines Ärztehauses) sind von der Gemeinde Büsum übernommen worden. Für die durchgeführten Investitionen erhält die Gemeinde eine Miete, die von der für den Betrieb vorgesehenen gGmbH übernommen wird und in den Wirtschaftsplan eingestellt wurde. Die Investitionen wurden von der KVSH gefördert. Außerdem sind einige Geschäftsräume für andere Nutzungen geschaffen worden (Apotheke, KVSH - Anlaufpraxis für die Abendstunden und das Wochenende); sie werden von der gGmbH vermietet.

Das im Wirtschaftsplan 2014 vorgesehene Ergebnis von +4.950 € ist knapp verfehlt worden. Das Jahresergebnis endete mit einem Fehlbetrag von 21.758,36 €. Für 2015 und 2016 sieht der Wirtschaftsplan jeweils ein Gesamtergebnis von +21.510 € bzw. +35.730 € vor.

2.7 Fazit - regional denken

Die Prüfung hat in allen aufgesuchten Kommunen eine hohe Anzahl medizinischer Kooperationen in Form von Gemeinschaftspraxen bzw. Berufsausübungsgemeinschaften, Ärztehäusern und MVZ gezeigt, häufig über die Grenzen einer Gemeinde hinaus. Die medizinischen Kooperationen werden zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung oft als wichtige Lösungsstrategie angesehen. In der Organisationsstruktur sind sie vor allem für junge Ärzte interessant, da sie das finanzielle bzw. unternehmerische Risiko minimieren, denn die Ärzte sind dort meist angestellt. Ferner ermöglichen sie einen fachlichen Austausch und halten die Option von flexiblen Arbeitszeitmodellen bereit. Gerade der letzte Aspekt ist für den immer größer werdenden Anteil von Frauen in der Medizin besonders relevant. Soweit die Kommunen an der Sicherstellung der ärztlichen Versorgung mitgewirkt haben, ist dies sehr häufig interkommunal, also für die Region, erfolgt.

Durch die Koordination der Ansiedlungswünsche junger Ärzte und die Integration von Gesundheitsleistungen in gemeinschaftsähnliche Strukturen lässt sich selbst unter den Bedingungen des demografischen Wandels eine bedarfsgerechte und wohnortnahe medizinische Versorgung sicherstellen. Dies gilt auch für die von dieser Entwicklung besonders betroffenen ländlichen Räume.

Bei der Nachbesetzung von freien Arztstellen und der Gestaltung von hausärztlichen Zentren sollten in den Regionen mit Versorgungsproblemen die Kommunen die Initiative übernehmen, um die Wiederbesetzung zu stabilisieren. Gemeinden, Städte und Ämter haben verschiedene Möglichkeiten, um bei nicht besetzten Arztstellen in ihrer Gemeinde tätig zu werden. Sie können allerdings weder die nicht ausreichende Budgetierung durch die KVSH noch den in einigen Regionen ausgeprägten Mangel an Privatpatienten ausgleichen. Diese strukturellen Probleme für die Ärzteschaft müssen an anderer Stelle angegangen werden. Die Kommunen sollten jedoch die Standortfaktoren für die Niederlassung von Ärzten im Blick behalten (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Hilfestellung bei Praxisübernahme, Förderung der Kooperation von Ärzten), in der Region zusammenarbeiten und sich auf dem Gemeindeportal bei der KVSH präsentieren. Allerdings sollten die Kommunen sich bei von ihnen neu geschaffenen Einrichtungen, wie z.B. dem Ärztehaus Büsum auf die Anschubfinanzierung begrenzen. Sobald diese Einrichtungen dauerhaft am Markt bestehen können, sollten sich die kommunalen Körperschaften von der Trägerschaft zurückziehen und die Aufgabe an Ärzte zurückübertragen.

3. Schulentwicklungsplanung - notwendig, aber unliebsam

Der demografische Wandel in der Bundesrepublik hat das Schulwesen in Schleswig-Holstein erfasst. Die Bevölkerungsstruktur verändert sich; u. a. werden immer weniger Kinder geboren. Schon jetzt lässt sich absehen, dass einige der zur Zeit vorgehaltenen kommunalen allgemeinbildenden Schulen künftig in geringerem Umfang ausgelastet sein werden. Um das schulische Angebot sicherzustellen, müssen die kommunalen Schulträger oftmals tätig werden. Zur Unterstützung der Planung an notwendigen Schulkapazitäten sieht das Schleswig-Holsteinische Schulgesetz (SchulG) das Instrument der Schulentwicklungsplanung vor. Um einen Überblick zu gewinnen, ob die Schulentwicklungsplanung zur kommunalen Praxis gehört, hat der LRH bei 22 Schulträgern örtliche Prüfungen vorgenommen. Ferner sind Abrechnungen der Schulkostenbeiträge, die für auswärtige Schüler erhoben werden, stichprobenweise überprüft worden.

3.1 Die rechtlichen Grundlagen der Schulentwicklungsplanung

Im SchulG werden an zwei Stellen Schulentwicklungsplanungen gefordert:

 Nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 SchulG²⁹ haben die Schulträger die Aufgabe, unter Berücksichtigung der Planungen umliegender Schulträger, Schulentwicklungspläne aufzustellen und regelmäßig fortzuschreiben. Sie haben sich an der Abstimmung eines Schulentwicklungsplans (SEP) auf Kreisebene zu beteiligen. Dabei sind insbesondere zur Sicherung ausreichender Oberstufenkapazitäten die Beruflichen Gymnasien einzubeziehen.

Diese Aufgabe verwalten die Schulträger nach § 47 SchulG in eigener Verantwortung als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit, soweit durch das Schulgesetz nichts anderes bestimmt ist.

• Nach § 51 SchulG sind die Kreise verpflichtet, zur Sicherung eines gleichmäßigen, wohnortnahen und alle Schularten umfassenden Angebots eine Schulentwicklungsplanung unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung und der Schulen in freier Trägerschaft aufzustellen und fortzuschreiben. Dabei sind insbesondere zur Sicherung ausreichender Oberstufenkapazitäten die Beruflichen Gymnasien einzubeziehen. Die Schulentwicklungsplanung ist mit den Schulträgern im Kreis und kreisübergreifend abzustimmen.

Diese Querschnittsprüfung betrachtet das Zusammenspiel der unterschiedlichen Schulentwicklungsplanungen nicht; alle Kreise verfügen jeweils über einen Schulentwicklungsplan. Vielmehr stand die Frage im

Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, : GVOBI. 2007, S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2015, GVOBI. S. 500.

Vordergrund, ob die örtlichen Schulträger ihrer gesetzlichen Aufgabe nachkommen. Dies ist angesichts des demografischen Wandels und seiner Herausforderungen bedeutsam. Insbesondere der wirtschaftliche Betrieb von Schulgebäuden und die Auswirkungen auf die Schulkostenbeiträge waren Prüfungsgegenstand.

Nach § 2 der Mindestgrößenverordnung³⁰ haben Schulträger ihre Schulentwicklungsplanung bei Schulen, welche die Mindestgrößen unterschreiten, zu aktualisieren. Wenn die dabei sichtbare Tendenz sich verstetigt, werden Maßnahmen gefordert (vgl. § 2 S. 2 Mindestgrößenverordnung). Dazu haben innerhalb von 2 Jahren nach Unterschreiten der Mindestgröße Schulträger, Kreis und die zuständigen Schulaufsichtsbehörden geeignete Anpassungsmaßnahmen einzuleiten.

Für die allgemeinbildenden Schulen gelten folgende Mindestschülerzahlen:

Mindestschülerzahlen für allgemeinbildende Schulen

Schulart	Mindestgröße (Anzahl der Schüler)	Bemerkungen
Grundschulen	80	Eine Unterschreitung ist im Rahmen der Teilnahme an einem Schulver- such gem. 138 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SchulG zulässig.
Gemeinschaftsschu- len	240	Mindestgröße gilt die für Sekundarstufe I.
Gymnasien mit 8-jährigem Bildungs- gang	250	Mindestgröße gilt für die Jahrgangsstufen 5 bis 9.
Gymnasien mit 9-jährigem Bildungs- gang, organisatori- sche Verbindungen von Gymnasien mit Gemeinschaftsschul- teil	300	Mindestgröße gilt für die Sekundarstufe I.

3.2 Notwendigkeit einer Schulentwicklungsplanung

Ein Schulentwicklungsplan ist eine planerische Grundlage für den Schulträger, um

Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren (Mindestgrößenverordnung - MindGrVO) vom 11.06.2007, zuletzt geändert durch LVO v. 23.06.2014, NBI.MBW.Schl.-H. S. 166.

- das schulische Angebot zu gewährleisten,
- den Schulbedarf aus Prognosen der Entwicklung künftiger Schülerzahlen abzuleiten,
- · die einzelnen Schulstandorte festzulegen und
- · den Schulbetrieb wirtschaftlich zu planen.

In vielen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein stehen die kommunalen Schulträger bei der Weiterentwicklung ihrer Schulstandorte vor erheblichen Herausforderungen. Diese Herausforderungen resultieren in erster Linie aus dem demografischen Wandel und lassen sich bereits in den Prognosestatistiken zur Bevölkerungsentwicklung ablesen (vgl. Tz. 1.1.1).

Die Planungen der Schulträger werden erschwert, weil nicht nur die Schülerzahlen prognostiziert werden müssen. Weitere Herausforderungen resultieren aus dem geänderten Verhalten der Eltern beim Übergang von den Grundschulen an die weiterführenden Schulen. Hierfür gibt es zwei Gründe:

- der Wegfall der verbindlichen Schulübergangsempfehlung und
- die Aufhebung der festen Schuleinzugsbereiche.

Nach Auffassung vieler Schulträger sind durch den Wegfall der verbindlichen Schulübergangsempfehlung und die Aufhebung der Schuleinzugsbereiche die Übergangszahlen von der Grundschule an die weiterführenden Schulen weniger berechenbar geworden. Einige Schulträger haben ferner auch planerische Schwierigkeiten durch Rückläufer von Gymnasien auf die Gemeinschaftsschulen, da diese oft erst in späteren Schuljahren wechseln. Diese Umstände dürfen jedoch nicht zu der Konsequenz führen, auf die Planungsarbeiten zu verzichten. Im Gegenteil erfordern gerade die schwierigen Rahmenbedingungen vom örtlichen Schulträger, den Verlauf seiner tatsächlichen Schülerströme zu erfassen und die Ursachen zu ermitteln. Gerade deshalb sollte die Schulentwicklungsplanung in diesen Fällen regelmäßig fortgeschrieben werden, um die jährlichen Veränderungen zu erfassen.

3.3 Ziele der Schulentwicklungsplanung

Ein Ziel der Schulentwicklungsplanung ist, für alle Schüler ein alle Schulformen und Schularten umfassendes Bildungsangebot in zumutbarer Erreichbarkeit von ihrem Wohnort sicherzustellen.

Damit soll jedem jungen Menschen ein Bildungsabschluss entsprechend seinen Begabungen und Fähigkeiten ermöglicht werden. Zudem geht es darum, im Interesse der Kinder und Jugendlichen langfristig leistungsstarke und effiziente Schulstandorte zu sichern.

Welche Bedeutung die Schulentwicklungsplanung hat, zeigt bereits die Veränderung bei der Anzahl der Schüler in den öffentlichen Grundschulen.

Sie ist in den Schuljahren von 2000/01 bis 2013/14 von 123.335 auf 96.314 Schüler zurückgegangen (-22 %). Dementsprechend hat sich die Anzahl der Klassen in den öffentlichen Grundschulen von 5.697 auf 4.470 (-1227 Klassen, -22 %) reduziert. Diese Entwicklung wirkt mit einer zeitlichen Verzögerung bei den weiterführenden Schulen entsprechend.

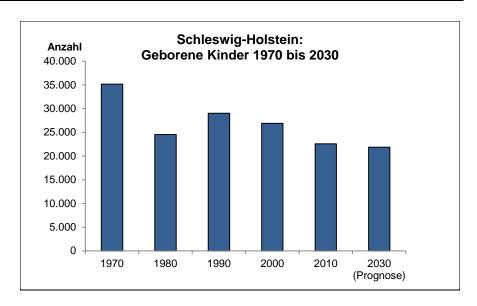
Die Kommunen erreichen durch die Schulentwicklungsplanung erhebliche Vorteile. Mit der Schulentwicklungsplanung erhalten sie die Sicherheit, wirtschaftlich vernünftige Entscheidungen über langfristig wirkende (Bau-) Investitionen für ihre Schulen treffen zu können und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Eine interkommunale Zusammenarbeit der Schulträger ist geboten, denn das ökonomische Anliegen der Schulentwicklungsplanung ist die vorausschauende Anpassung kommunaler Schulangebote an die Entwicklungen der Schülerzahlen. Optimal handeln daher die Schulträger, die ihre Schulentwicklungsplanung gemeinsam mit benachbarten Schulträgern aufstellen, um die Schulentwicklungsplanung regional zu entwickeln.

Die Schulstandorte sind so auszuwählen, dass sie für die Schüler in einem zumutbaren Schulweg vom Wohnort aus erreichbar sind. Dabei sind das Alter der Schüler, die Dauer und die Sicherheit des Schulwegs stets zu berücksichtigen. Soweit die Schulen nicht mehr fußläufig zu erreichen sind, hat der Schulträger in der Schulentwicklungsplanung auch die Beförderung der Schüler zu planen.

Insgesamt gilt: Nur die Schulträger, die sich im Zuge der Schulentwicklungsplanung mit den Grundlagen ihrer Schulsituation befassen, können die wesentlichen Handlungsfelder erkennen und frühzeitig mögliche Planungsansätze in den Selbstverwaltungsgremien und mit den Eltern sowie den Schulen erörtern.

3.4 Veränderung der Bevölkerungsstruktur in Schleswig-Holstein

Die jährlichen Geburtenzahlen stiegen nach dem Ende des 2. Weltkriegs noch bis Mitte der 1960er Jahre stark an. Seit den 1970er Jahren folgten ihnen spürbar weniger starke Geburtenjahrgänge nach. So entwickelte sich in Schleswig-Holstein die Zahl der Kinder und Jugendlichen deutlich zurück. Während 1970 noch 35.171 Kinder geboren wurden, wird diese Zahl bis 2030 nach einer Prognose des Statistischen Amtes Nord bis 2030 um 38 % auf 21.880 zurückgehen:



Die Zahl der jährlich Neugeborenen wird - gegenüber 1970 - bis 2030 voraussichtlich um 13.291 (38 %) zurückgehen.

Die Bertelsmann Stiftung hat in ihrer Bevölkerungsprognose u. a. die Zahlen der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter (6 bis 18 Jahre) bis zum Jahr 2030 prognostiziert. Hiernach wird sich die Zahl dieser Kinder und Jugendlichen in Schleswig-Holstein von 2012 bis 2030 von 361.430 auf 323.860 reduzieren, also einen Rückgang von 37.570 (-10,4 %) aufweisen. Vergleichbare Daten des Statistischen Amts für Hamburg und Schleswig-Holstein stehen nicht zur Verfügung.

Die Analyse dieser Zahlen zeigt jedoch keine Problematik der kreisfreien Städte, sondern der Kreise auf. So haben die kreisfreien Städte einen Zuwachs von 1.260 jungen Menschen im Schulalter. In den Kreisen Schleswig-Holsteins wird sich die Zahl der Kinder und Jugendlichen voraussichtlich von 294.440 (2012) auf 255.610 (2030) reduzieren. Dies entspricht einem Rückgang von 38.830 Kindern und Jugendlichen (-13,2 %).

3.5 Unterschiedlich starker Rückgang zwischen den Kreisen

Nach der Studie der Bertelsmann Stiftung fällt der Rückgang an Kindern und Jugendlichen im Schulalter zwischen den Kreisen Schleswig-Holsteins sehr unterschiedlich aus (vgl. **Anlage 1**). Stark betroffen sind die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Steinburg mit Rückgängen von 20,4 % bis 24,3 %. Auch die Kreise Ostholstein, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg müssen sich mit spürbaren Rückgängen von 16,8 % bis 18,7 % auseinandersetzen. Der Rückgang beträgt in diesen 7 Kreisen mit 32.030 Kindern und Jugendlichen mehr als 82 % des Rückgangs aller Kreise. Jeder der 7 Kreise wird voraussichtlich einen Verlust zwischen 3.020 und 7.080 Kindern und Jugendlichen haben. Dieser Verlust fällt zwischen den 3 Altersstufen unterschiedlich aus:

Entwicklung der Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Schulalter

Altersgruppe / Schulart	Anzahl 2012	Anzahl 2030	Differenz absolut	Differenz in %
6 bis 9 (Grundschule)	42.760	38.530	-4.230	-9,9
10 bis 15 (Sekundarstufe I)	78.590	61.460	-17.130	-21,8
16 bis 18 (Sekundarstufe II)	42.350	31.680	-10.670	-25,2
6 bis 18 zusammen	163.700	131.670	-32.030	-19,6

Ein Rückgang von über 32.000 Kindern und Jugendlichen entspricht dem Bedarf von mehr als 30 großen bzw. über 50 mittelgroßen Schulen. Für das kommunale Angebot an Schulen in diesen Kreisen kann der demografische Wandel daher nicht folgenlos bleiben. Eine zurückgehende Schülerzahl hat unmittelbare Auswirkungen auf den Bedarf an Schulen, Hilfspersonal und Sachbedarf.

Die Kreise Segeberg und Herzogtum Lauenburg sind mit einem Rückgang von 7 bis 11 % weniger stark betroffen. In den Kreisen Pinneberg und Stormarn stagnieren die Zahlen; hier werden minimale Verluste von 0,3 bis 3,1 % erwartet.

3.6 Erkenntnisse zur Schulentwicklungsplanung

In der Prüfung sind 22 kommunale Schulträger im Hinblick auf eine vorliegende Schulentwicklungsplanung geprüft worden. Ziel der Prüfung war festzustellen, wie die Kommunen ihre Schulstruktur planen und ob die Planungen umgesetzt werden. Dazu sind u. a. die Schülerzahlen seit 1995 erhoben worden.

Die Umsetzung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe an der Schulentwicklungsplanung fällt sehr unterschiedlich aus. Die Mehrzahl der Schulträger hat keine eigene Schulentwicklungsplanung vorgenommen:

Anzahl der geprüften Schulträger: 22

- davon mit eigener Schulentwicklungsplanung: 9
- davon ohne eigene Schulentwicklungsplanung: 13

6 von 9 Schulträgern mit eigener Schulentwicklungsplanung haben die Ergebnisse ihrer Planung umgesetzt und mit dem Zusammenlegen von Schulen den Schulbetrieb damit auch wirtschaftlich verbessert (Kappeln, Heiligenhafen, Glückstadt, Brunsbüttel, Bargteheide und Glinde). 3 der Schulträger haben die Erkenntnisse teilweise berücksichtigt, teilweise wird noch an der Umsetzung der Erkenntnisse aus der Planung gearbeitet (Meldorf, Bordesholm und Hohenlockstedt).

Die 13 Schulträger ohne eigene Schulentwicklungsplanung begründen dies mit der Vermeidung von Doppelarbeiten, da der jeweilige Kreis eine Schulentwicklungsplanung führt und diese auf die Schülerzahlen der örtlichen Schulträger abgestimmt ist. Diesem Argument kann der LRH nicht zustimmen.

Die Kreis-Schulentwicklungsplanung basiert auf den Ergebnissen der örtlichen Schulentwicklungsplanung. Die örtliche Schulentwicklungsplanung ist dazu die Grundlage, weil nur durch sie die Besonderheiten dargestellt und erläutert werden:

- Anstieg der Schülerzahlen aufgrund eines Neubaugebiets,
- · Attraktivität einer Schule auf Eltern und Kinder,
- pädagogische Angebote der Schulen,
- Veränderungen bei den Ein- und Auspendlern,
- Übergangsquoten zu weiterführenden Schulen und
- Raumbedarf und Raumauslastung der Schulgebäude.

Liegt also eine örtliche Schulentwicklungsplanung nicht vor, kann die Schulentwicklungsplanung des Kreises nur auf der Schülerzahl aufsetzen - mit allen Unwägbarkeiten, die daraus resultieren.

Die Durchsicht der Schülerstatistiken und die langfristige Entwicklung der Schülerzahlen zeigt für 6 der 13 Schulträger ohne eigene Schulentwicklungsplanung eine möglicherweise ungünstige Tendenz auf, die in den Selbstverwaltungsgremien dieser Schulträger erörtert werden sollten (vgl. dazu Tz. 3.1).

Für 7 der 13 Schulträger ohne eigene Schulentwicklungsplanung (Timmendorfer Strand, Scharbeutz, Grömitz, Trappenkamp, Fockbeck, Schönberg und Plön) hat die Auswertung aufgezeigt, dass die aktuelle und die mittelfristige Entwicklung bei den Schülerzahlen jeweils voraussichtlich unproblematisch verlaufen wird. Allerdings sollten diese Schulträger auch ihrer Verpflichtung zu einer eigenen Schulentwicklungsplanung nachkommen und auch die Planungen der umliegenden Schulträger berücksichtigen. Erst eine regional abgestimmte Schulentwicklungsplanung kann das vollständige Potenzial dieser Planungsarbeiten heben.

3.7 Regionale Unterschiede in der Schulentwicklungsplanung

Auffällig ist der regionale Unterschied beim Stand der Arbeiten zur Schulentwicklungsplanung. In den Kreisen Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Plön und Ostholstein haben die meisten der geprüften kommunalen Schulträger keine eigenen Planungsarbeiten vorgenommen. Etliche dieser Schulträger wiesen bei den örtlichen Erhebungen auf die z. T. erheblichen Differenzen zwischen den Schülerzahlen der Kreis-Schulentwicklungsplanung und den tatsächlichen Schülern hin. Aber auch dieser Umstand konnte die kommunalen Schulträger nicht zu einer eigenen Schulentwick-

lungsplanung veranlassen. Dieses Verhalten ist nicht sachgerecht, insbesondere für die Schulträger in den Kreisen Schleswig-Flensburg und Nordfriesland: in diesen Kreisen fällt der Rückgang an Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter in vielen Gemeinden besonders hoch aus (vgl. Anlage 1).

Uneingeschränkt positiv sind die Prüfungen bei den Schulträgern der Kreise Dithmarschen und Stormarn ausgefallen. Hier sind nicht nur die nach dem Schulgesetz vorgesehenen Planungsarbeiten durchgeführt worden. Zugleich sind die Ergebnisse auch in den kommunalpolitischen Gremien beraten und weitgehend umgesetzt worden.

3.8 Beispiele für Verbesserungsmöglichkeiten bei fehlender Schulentwicklungsplanung

Kommunale Schulträger, die keine Schulentwicklungsplanung betreiben, werten häufig auch die jährlichen Schülerstatistiken nicht aus. Diesen Schulträgern ist weder ein Nachweis über den Nutzungsumfang der Schulräume noch ein Überblick über die langfristige Entwicklung der Schülerzahlen möglich. Schulträger, die diese Entwicklungen nicht zur Kenntnis nehmen, haben erhebliche Schwierigkeiten, auf die Konsequenzen schwindender Schülerzahlen Einfluss zu nehmen. Nachfolgend werden einige Beispiele aus der Prüfung aufgeführt, in denen die Schulträger ihrer gesetzlichen Aufgabe zur Schulentwicklung (§ 48 SchulG) nicht nachgekommen sind.

3.8.1 Stadt Glücksburg

Die Stadt Glücksburg betreibt eine Grundschule (Schule am Kegelberg). Die weiterführenden allgemeinbildenden Schulen liegen ganz überwiegend in Flensburg; eine dänische Grund- und Gemeinschaftsschule befindet sich in Glücksburg. Die Stadt Glücksburg führt keine eigene Schulentwicklungsplanung durch. Der Kreis Schleswig-Flensburg kommt seiner Aufgabe kreisweit nach (letzte Fortschreibung 2012). Für die Stadt Glücksburg ist keine Empfehlung enthalten.

Die Stadtverwaltung Glücksburg konnte für das Schuljahr 1995/96 keine Schülerzahlen vorlegen.

Die Schülerzahlen der Schule am Kegelberg haben sich vom Schuljahr 2000/01 (170 Schüler in 8 Klassen) bis 2015/16 (104 Schüler in 5 Klassen) um 39 % reduziert. Mit der Ausweisung eines Neubaugebiets hofft die Stadt, die Zahl der Grundschüler zu stabilisieren. Dazu wären jedoch mindestens 4 Kinder zusätzlich dauerhaft je Jahrgang nötig.

Nach Ansicht des LRH ist fraglich, ob der Trend rückläufiger Schülerzahlen aufgehalten werden kann. Nach der Hochrechnung der Bertelsman

Stiftung wird die Zahl der Kinder im Grundschulalter in Glücksburg von 2012 bis 2030 voraussichtlich auf insgesamt 130 zurückgehen. Jährlich durchschnittlich 40 % dieser Grundschüler besuchen die dänische Grund- und Gemeinschaftsschule. Sofern diese Entwicklung fortbesteht, würde dies mittelfristig bedeuten, dass die Zahl der Grundschüler für die städtische Schule am Kegelberg dauerhaft unter die für Grundschulen geforderte Mindestgrenze von 80 Schülern fällt. Da ein Ausgleich durch auswärtige Schüler nicht ersichtlich ist, wäre die Schule in ihrem Bestand gefährdet.

Neben der Entwicklung der Schülerzahlen sollte auch die Kostenentwicklung beachtet werden. Der für das Schuljahr 2015/16 berechnete Schulkostenbeitrag für die Schule am Kegelberg beträgt 2.500 € je Schüler (davon 250 € für Investitionskosten und 2.250 € für laufende Kosten). Zum Vergleich: Die laufenden Kosten je Schüler betragen bei den 68 in dieser Prüfung erfassten Grundschulen im gewichteten Durchschnitt lediglich 1.714 €. Der Mehraufwand von 536 € je Schüler in Glücksburg beträgt jährlich mehr als 55 T€ und drückt den Grad der Unwirtschaftlichkeit im Betrieb des Schulgebäudes aus. Die Konsequenz daraus liegt in entsprechend hohen Kosten, die von den Wohnortgemeinden der auswärtigen Schüler und vom Schulträger aufzubringen sind.

Die Stadt Glücksburg sollte daher

- ihrer Verpflichtung zur Aufstellung einer eigenen Schulentwicklungsplanung nachkommen und
- jährlich eine aktuelle Schulstatistik aufstellen und auswerten, um Trends erkennen und nachvollziehen zu können.

3.8.2 Amt Geltinger Bucht

Das Amt Geltinger Bucht ist Träger von 4 Grundschulen und einer Gemeinschaftsschule. Eine eigene Schulentwicklungsplanung gibt es nicht; auch erstellt das Amt keine jährliche Schulstatistik.

Die Schulentwicklungsplanung des Kreises Schleswig-Flensburg ist 2012 aktualisiert worden. Für das Amt Geltinger Bucht wird darin empfohlen, die Grundschulen Gelting (Georg-Asmussen-Schule) und Steinbergkirche mit den Grundschulen Sterup und Kieholm organisatorisch zu verbinden und als Außenstelle zu erhalten.

Die Gemeinschaftsschule hat eine ausreichende Schülerzahl. Von 1995/96, damals Realschule mit Hauptschulteil (350 Schüler), bis 2015/16 (335 Schüler) liegt die Schule stabil über der Mindestgröße von 240 Schülern.

3 der Grundschulen haben im Schuljahr 2015/16 nur eine geringe Auslastung. Diese Schulen stehen vor der Mindestgröße bzw. haben sie bereits unterschritten:

- Grundschule Kieholm: 83 Schüler, darunter 24 Gastschüler aus Kappeln,
- Georg-Asmussen-Grundschule Gelting: 77 Schüler,
- Grundschule Steinbergkirche: 90 Schüler.

Lediglich die Grundschule Sterup verfügt zurzeit über eine stabile Schülerzahl (2015/16: 129 Schüler).

Die Georg-Asmussen-Schule ist von der Grundschule Kieholm 6,7 km, die Grundschule Steinbergkirche von der Grundschule Sterup 3,9 km entfernt. Die Auslastung der Grundschulen ist nicht zufriedenstellend. Auch das Bildungsministerium hat sich unzufrieden mit der Schulentwicklungsplanung im Amt Geltinger Bucht gezeigt und seit 2008 wiederholt organisatorische Veränderungen im Schulwesen angemahnt. Ebenso blieben die Empfehlungen der Kreis-Schulentwicklungsplanung unbeachtet.

Insgesamt kann die Schulentwicklung im Bereich des Amts Geltinger Bucht als "Kirchturmpolitik" charakterisiert werden, da die Schüler-Rückgänge nicht hinreichend beachtet werden. Dies hat weitreichende Konsequenzen: Neben der Auslastung der Schulen erscheint auch die Kostenentwicklung problematisch. Aufgrund der geringen Schülerzahlen sind die Schulkosten 2015/16, die zum Zwecke der Schulkostenbeiträge berechnet wurden, für die 4 Grundschulen auf 2.731,60 € je Schüler berechnet worden - davon 250 € für den Investitionskostenanteil und 2.481,60 € für laufende Kosten. Zum Vergleich: Die laufenden Kosten je Schüler betragen bei den 68 in dieser Prüfung erfassten Grundschulen im gewichteten Durchschnitt lediglich 1.714 €. Der Mehraufwand in der Geltinger Bucht von 767 € je Schüler beträgt jährlich 290 T€. Der nach der heutigen Schülerzahl bis 2030 berechnete gesamte Mehraufwand beträgt über 4,3 Mio. € und drückt den Grad der Unwirtschaftlichkeit im Betrieb der Schulgebäude aus. Die Konsequenz daraus liegt in entsprechend hohen Forderungen, die von den Wohnortgemeinden der auswärtigen Schüler und vom Schulträger aufzubringen sind.

Das Amt Geltinger Bucht sollte die Zukunft seiner Schulen überplanen und folgende Maßnahmen vornehmen:

- Zunächst muss eine eigenständige Schulentwicklungsplanung erstellt werden, wie dies in § 48 Abs. 1 Nr. 1 SchulG als Verpflichtung für jeden Schulträger vorgesehen ist.
- Zur Ergänzung des Schulentwicklungsplans ist für jedes Schuljahr eine Schülerstatistik zur Beratung der Selbstverwaltungsgremien anzufertigen.
- Die Amtsverwaltung sollte die Vorschläge aus dem Kreis-SEP aufgreifen: Sie sollte das Raumangebot in den Schulen überprüfen und dann mit den betroffenen Gemeinden, den Schulen sowie den Eltern über die

Zusammenlegung der 4 Grundschulen zu 2 leistungsfähigeren Schulen beraten. Da die Schulen annähernd 7 bzw. 4 km auseinanderliegen, ist dies zumutbar. Die notwendige Schülerbeförderung erscheint realisierbar.

3.8.3 Gemeinde Sylt

Die Gemeinde Sylt ist Träger von 2 Grundschulen mit 3 Standorten, darunter eine Außenstelle:

- die Grundschule St. Nicolai (einschließlich eines Förderzentrums),
- die Außenstelle Grundschule am Nordkamp (gehört zur Grundschule St. Nicolai), und
- die Boy-Lornsen-Schule.

Die Gemeinde Sylt konnte die für die Prüfung abgeforderten Schülerzahlen für die Schuljahre bis einschließlich 2000/01 nicht angeben, so dass ein langfristiger Vergleich erst mithilfe der Daten aus dem Kreis-SEP möglich war.

Die Gemeinde Sylt betreibt keine eigene Schulentwicklungsplanung. Die Entwicklung der Schülerzahlen aus der Prognose der Kreis-Schulentwicklungsplanung zeigt eine problematische Entwicklung auf:

- Seit 01.08.2014 ist die Grundschule am Nordkamp eine organisatorische Verbindung mit der Schule St. Nicolai eingegangen und wird als Außenstelle geführt. Die Grundschule am Nordkamp hatte im Schuljahr 2010/11 mit 170 Schülern die höchste Schüleranzahl. Im Schuljahr 2015/16 sind nur noch 66 Schüler (-61 %) beschult worden. Nach der Prognose des Kreises Nordfriesland werden ab Schuljahr 2017/18 nur noch 33 bis 43 Schüler die Schule besuchen. Ab 2026 wird die Zahl der Schüler dauerhaft unter 40 Schüler fallen.
- Die Grundschule St. Nicolai (mit Förderzentrum) hatte im Schuljahr 2009/10 mit 147 Schülern den höchsten Stand. Die Schüler sind bis zum Schuljahr 2015/16 auf 113 abgesunken (-23 %). Für das Schuljahr 2017/18 wird nach der Prognose des Kreises die Mindestschülerzahl mit nur noch 72 Schülern unterschritten. Danach wird die Schüleranzahl bis 2023 leicht ansteigen auf 95 Schüler und ab 2032 dauerhaft unter 80 Schüler liegen.
- Die Boy-Lornsen-Schule in Tinnum ist zur Zeit die einzige Grundschule, die aufgrund ihrer stabilen Entwicklung voraussichtlich dauerhaft eine ausreichende Schülerzahl erreichen wird.

Nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Schulalter in der Gemeinde Sylt von 2012 bis 2030 insgesamt um 23,4 % abnehmen:

- Grundschüler -13,5 %,
- Schüler der Sekundarstufe 1 -22,2 % und
- Schüler der Sekundarstufe 2 -35,1 %.

Nicht nur die gesetzliche Pflicht, Prognosen und tatsächliche Entwicklung der Schülerzahlen sollten Anlass sein, eine eigene Schulentwicklungsplanung zu betreiben. Als Folge der geringen Schülerzahlen fallen die Schulkosten für die St. Nicolai-Schule, die Schule am Nordkamp und die Boy-Lornsen-Schule enorm hoch aus. Sie stellen den höchsten Wert bei den Erhebungen in dieser Prüfung dar. Der Schulkostenbeitrag ist 2015/16 mit 3.537 € je Schüler berechnet worden; davon 250 € für den Investitionskostenanteil und 3.287 € für laufende Kosten. Zum Vergleich: Die laufenden Kosten je Schüler betragen bei den 68 in dieser Prüfung erfassten Grundschulen im gewichteten Durchschnitt lediglich 1.714 €. Der Mehraufwand von 1.573 € je Schüler beträgt jährlich 480 T€. Der nach der heutigen Schülerzahl bis 2030 berechnete gesamte Mehraufwand beträgt über 7,2 Mio. € und drückt den Grad der Unwirtschaftlichkeit im Betrieb des Schulgebäudes aus. Die Konsequenz daraus liegt in entsprechend hohen Forderungen, die von den Wohnortgemeinden der auswärtigen Schüler und vom Schulträger aufzubringen sind.

Der Gemeinde Sylt wird daher empfohlen,

- mit einer eigenen Schulentwicklungsplanung zu beginnen,
- jährlich eine Schulstatistik zu erstellen (als Fortschreibung für die Schulentwicklungsplanung),
- aufgrund der geringen Entfernung der Grundschule St. Nicolai zur Außenstelle am Nordkamp (1,3 km), die Zusammenlegung der Grundschule St. Nicolai mit der Außenstelle bei vollständiger Aufgabe der Schule am Nordkamp zu prüfen und
- den anderen Inselgemeinden einen Anstoß für einen die gesamte Insel umfassenden gemeinsamen Schulverband zu geben, der die Verwaltung aller Schulen auf der Insel Sylt umfasst. Vorbild könnte dafür der Schulverband Sylt sein, der als Träger des Gymnasiums bereits alle Inselgemeinden umfasst. Ein einziger Schulverband für alle Schulen könnte das Schulwesen wirtschaftlich gestalten. So ließen sich Synergien durch eine zentrale Verwaltung und Bewirtschaftung heben.

3.8.4 Stadt Niebüll und Gemeinde Leck

Die Stadt Niebüll ist Schulträger der

- Grundschule Alwin-Lensch-Schule und der
- Gemeinschaftsschule Niebüll.

Die Gemeinde Leck ist Schulträger der:

- Grundschule An der Linde (Leck) und der
- Grundschule An der Linde, Außenstelle Enge-Sande (Leck),

Die Entwicklung der Schülerzahl konnte längerfristig nicht betrachtet werden, da der Schulträger Niebüll die Schülerzahlen vor den Jahren 2005/06

und der Schulträger Leck die Schülerzahlen vor 2010/11 nicht ermitteln konnte.

Im Schuljahr 2015/16 weisen die Alwin-Lensch-Grundschule in Niebüll mit 385 Schülern und die Gemeinschaftsschule Niebüll mit 760 Schülern eine deutlich ausreichende Anzahl von Schülern über der Mindestgrenze nach. Die Grundschule An der Linde in Leck hat 246 Schüler. Der Schulträger konnte dem LRH nicht mitteilen, wie viele Schüler davon die Außenstelle Enge-Sande besuchen. Aus der Homepage der Außenstelle hat sich ergeben, dass 51 Schüler in der Außenstelle Enge-Sande beschult werden. Aufgrund der geringen Anzahl der Schüler erfolgt die Beschulung in 2 Lerngruppen.

Die Prognose der Bertelsmann Stiftung geht für die Jahre 2012 bis 2030 von einer Reduzierung der Kinder und Jugendlichen im Schulalter aus:

Entwicklung der Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Schulalter in %

Altersgruppe / Schulart	Niebüll	Leck	
6 bis 9 (Grundschule)	-12,2	-3,7	
10 bis 15 (Sekundarstufe I)	-16,4	-18,4	
16 bis 18 (Sekundarstufe II)	-12,1	-34,5	
Chia 10 zugamman	-14,2	-19,0	
6 bis 18 zusammen	(= 200 Schüler)	(= 200 Schüler)	

Die Gemeinde Leck und die Stadt Niebüll betreiben keine eigene Schulentwicklungsplanung, sondern betrachten lediglich die Schulentwicklungsplanung des Kreises. Die Amtsverwaltung hat mitgeteilt, dass die für eine weitergehende Betrachtung wichtigen Grunddaten regelmäßig zusammengetragen und mit den Schulträgern erörtert werden. Eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden erfolgte nicht.

Bei der Durchsicht des Kreis-SEP 2014 fällt auf, dass die dort zugrunde gelegten Angaben für die Grundschule An der Linde von 281 Schülern nicht mit der tatsächlichen Schülerzahl von 246 übereinstimmen. Ferner geht der SEP von teilweise unrealistischen Annahmen aus. So sind im Schuljahr 2014/15 für den Schulbereich der Grundschule An der Linde 71 Geburten geschätzt worden, tatsächlich waren es 30 % weniger (50 Geburten).

Auch im Bereich der Schulangelegenheiten einer Gemeinde gilt das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltführung. Formal verlangt die Mindestgrößenverordnung für Außenstellen von Schulen keine Mindestgröße. Aber nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot der Gemeindeordnung (§ 5 Abs. 2 GO) ist vom Schulträger auch die Wirtschaftlichkeit von schuli-

schen Außenstellen zu untersuchen. So bestehen an der Wirtschaftlichkeit der Außenstelle in Enge-Sande erhebliche Zweifel: Die Kosten für die Außenstelle der Grundschule An der Linde in Enge-Sande fallen hoch aus. Der für das Schuljahr 2015/16 berechnete Schulkostenbeitrag beträgt 2.839,68 €, davon 2.589,68 € für die laufenden Kosten und 250 € für den Investitionsanteil. Zum Vergleich: der Schulkostenbeitrag für die Grundschule An der Linde beträgt je Schüler 1.554,98 €, davon für die laufenden Kosten 1.304,98 €. Der Mehraufwand für die laufenden Kosten von 1.284 € je Schüler beträgt jährlich 65 T€. Der nach der heutigen Schülerzahl bis 2030 berechnete gesamte Mehraufwand beträgt über 980 T€ und drückt den Grad der Unwirtschaftlichkeit im Betrieb des Schulgebäudes aus. Die Konsequenz daraus liegt in entsprechend hohen Forderungen, die von den Wohnortgemeinden der auswärtigen Schüler und vom Schulträger aufzubringen sind.

Ferner sollte bei einer Gesamtbetrachtung die Raumsituation in der Grundschule An der Linde berücksichtigt werden. Nach einer Mitteilung der Amtsverwaltung kann die Schule nach der Sanierung und dem Ende 2014 fertiggestellten Anbau jederzeit die Schüler der Außenstelle Enge-Sande aufnehmen, da die Kapazität bis zu 350 Schüler ausgelegt ist.

Der Stadt Niebüll und der Gemeinde Leck wird daher empfohlen,

- mit einer eigenen Schulentwicklungsplanung zu beginnen und
- diese mit den umliegenden Gemeinden regional abzustimmen.

Die Gemeinde Leck sollte ferner mit der Amtsverwaltung darüber beraten, ob die Außenstelle mittelfristig geschlossen werden kann. Die Grundschulkinder können dann in der Grundschule An der Linde untergebracht werden, ohne dass dies weitere Investitionskosten auslöst. Beide Schulen liegen 7,2 km auseinander, so dass eine Schülerbeförderung erforderlich ist.

Ferner sollten die Stadt Niebüll und die Gemeinde Leck mit den weiteren Schulträgern über die Zusammenlegung aller allgemeinbildenden Schulen im Zuständigkeitsbereich des Amts Südtondern beraten, um die Zahl der Schulträger zu reduzieren. Anbieten würde sich die Führung der Schulen amtsangehöriger Gemeinden z. B. durch den Schulverband Südtondern, dem bereits alle Gemeinden des Amts angehören. Die Bewirtschaftung aller Schulen durch einen Schulträger hat erhebliche Vorteile in der wirtschaftlichen Führung der Schulgebäude und der Durchführung der Schulentwicklungsplanung.

3.8.5 **Gemeinde Heikendorf**

Die Gemeinde Heikendorf ist Schulträger der Grund- und Gemeinschaftsschule Heikendorf. Die Schule hat das Angebot einer offenen Ganztagsschule. Ein am Ort befindliches Gymnasium wird vom Kreis geführt.

Die Zahl der Schüler hat sich im Betrachtungszeitraum 1995/96 bis 2015/16 verändert:

- Grundschule Heikendorf: Die Zahl der Schüler ist von 282 (1995/96) über 349 (2000/01) auf 267 (2015/16) zurückgegangen.
- Die Gemeinschaftsschule ist hervorgegangen aus der früheren Hauptund Realschule bzw. der Regionalschule. Die Zahl der Schüler hat sich
 von 368 (1995/96) gut entwickelt auf 534 (2005/06). Seitdem geht die
 Zahl der Schüler zurück und hat im Schuljahr 2015/16 noch 470 betragen, davon 346 Schüler von auswärtigen Gemeinden.

Nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Schulalter in Heikendorf von 2012 bis 2030 um 23,6 % abnehmen:

Grundschüler -20,7 %,
Schüler der Sekundarstufe 1 -22,0 % und
Schüler der Sekundarstufe 2 -29,6 %.

Die Gemeinde Heikendorf betreibt keine eigene Schulentwicklungsplanung, sondern orientiert sich an der Kreisplanung. Diese datiert von 2015 und wird jährlich mit den aktuellen Schülerzahlen fortgeschrieben. Danach wird gegenüber dem Schuljahr 2012/13 ebenfalls mit einem drastischen Rückgang bis zum Schuljahr 2030/31 gerechnet, der bei der

- Grundschule -31 % und
- Gemeinschaftsschule -52 % beträgt.

Der Grundschulteil ist aufgrund der Schülerzahlen (2030/31: voraussichtlich 207 Schüler) langfristig gesichert.

Der Bereich der Gemeinschaftsschule wird 2030/31 voraussichtlich nur noch 233 Schüler haben. Es besteht das Risiko, dass der Bestand der Gemeinschaftsschule langfristig nicht mehr gesichert sein könnte. Unabhängig von den Prognosen plant die Gemeinde Heikendorf einen Neubau der Schule.

Die Notwendigkeit einer eigenen Schulentwicklungsplanung wird gestützt durch folgende Punkte:

- Die Anmeldezahlen für die Grund- und Gemeinschaftsschule weichen gegenüber den Prognosezahlen der Kreis-Schulentwicklungsplanung um 17 Schüler (11 in der Grundschule, 6 in der Gemeinschaftsschule) nach unten ab.
- Die Gemeinde Heikendorf beabsichtigt ein zentrales Schulbauvorhaben. Damit soll der bisher in einem separaten Gebäude untergebrachte Grundschulteil mit der Gemeinschaftsschule in einem neu zu errichtenden Gebäude zusammengeführt werden. Aus der Perspektive der Schulentwicklungsplanung ist der komplette Neubau beider Schulteile

diskussionswürdig. Zur Gemeinschaftsschule ist anzumerken, dass die Zahl der auswärtigen Schüler 346 und der einheimischen Schüler lediglich 124 beträgt (Schuljahr 2015/16); dies bedeutet, dass nur noch 26 % der Schüler aus Heikendorf kommen. Annähernd 85 % (288 Schüler) der auswärtigen Schüler kommen aus der Landeshauptstadt Kiel. Die Gemeinde Heikendorf investiert im Vertrauen auf den weiteren Schulbesuch auswärtiger Schüler und in Kenntnis der ab dem Schuljahr 2029/30 dauerhaft unterschrittenen Mindestschülerzahl erhebliche Finanzmittel.

- Auch ist es fragwürdig, ob die Gemeinde Heikendorf mit dem geplanten Vorhaben eines Wohnungsbauprogramms die Entwicklung der Schülerzahlen spürbar beeinflussen kann. So prognostiziert die Bertelsmann Stiftung den Anstieg der über 65-jährigen Heikendorfer von 31,7 % (2012) auf 39,3 % (2030).
- Alternativ zum Neubau: Bevor das Schulbauvorhaben begonnen wird, sollte geprüft werden, ob z. B. die Gemeinschaftsschule Schönkirchen die Schüler aus Heikendorf aufnehmen könnte. Die Gemeinde Heikendorf sollte hierfür statt eines Neubaus die Initiative im Amtsbereich unternehmen, Gemeinschaftsschulen zusammenzulegen. So hat die zweite Gemeinschaftsschule im Amtsbereich (Schönkirchen) einen ebenso drastischen Verlust an Schülern zu erwarten und wird voraussichtlich bereits ab 2027/28 unter der Mindestschülerzahl liegen. Eine Verbindung beider Schulen wäre nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft. Eine größere Gemeinschaftsschule mit mehr als 500 Schülern könnte bessere pädagogische Angebote machen und damit die Schüler stärker fördern.

Die Gemeinde Heikendorf sollte mit einer eigenen Schulentwicklungsplanung beginnen und diese regional abstimmen. Dies ist im Interesse aller Beteiligten, da hierdurch die aktuelle Situation dargestellt, die demografische Entwicklung und ihre Folgen beschrieben und Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden. Dies verhindert, dass Entscheidungen vorschnell und ausschließlich standortbezogen getroffen werden. Auch sollte noch einmal kritisch überlegt werden, ob ein Neubau der Gemeinschaftsschule wirklich unvermeidbar ist. Alternativ könnte stattdessen eine interkommunale Lösung für die Beschulung der Gemeinschaftsschüler erarbeiten werden.

3.9 Positive Beispiele von kommunalen Entscheidungen zum Schulwesen

Einige Schulträger mit eigener Schulentwicklungsplanung haben die Ergebnisse ihrer Planung umgesetzt und ihr Schulwesen damit auch wirtschaftlich verbessert. Dazu werden als Beispiel die Ergebnisse der Städte Glückstadt, Bargteheide und Glinde aufgeführt. Diese Schulträger sind durch eine Schulentwicklungsplanung gekennzeichnet, die über die Gren-

zen des Stadtgebiets hinausgehen und auch die umliegenden Kommunen erfassen.

3.9.1 Schulverband Glückstadt

Die Stadt Glückstadt ist gekennzeichnet durch einen spürbaren Rückgang an Kindern und Jugendlichen im Schulalter. Nach den Berechnungen der Bertelsmann Stiftung werden die Schülerzahlen von 2012 bis 2030 um 28 % zurückgehen. Die Stadt Glückstadt bildet mit den umliegenden Gemeinden den Schulverband Glückstadt, um die Beschulung in der Stadt und der Umgebung zu sichern. Der Schulverband wird von der Stadtverwaltung Glückstadt geführt. Der SEP wird jährlich mit der aktuellen Schüler- und Geburtenstatistik fortgeschrieben, zuletzt zum Schuljahr 2014/15. Diese Fortschreibung wird von Selbstverwaltungsgremien im Zuge der Haushaltsberatungen erörtert. Im Zuge der Schulentwicklungsplanung hat die Stadt Glückstadt

- die Fortuna Realschule mit dem Hauptschulteil der König-Christian-Schule ab 2007 an einem Standort zur Elbschule zusammengeführt,
- die alten Standorte der Förderschule sowie der damaligen Bürgerschule aufgegeben,
- das Förderzentrum Glückstadt 2012 dem Schulverband Krempermarsch übertragen, der das Förderzentrum Steinburg-Süd-West gebildet hat,
- den Grundschulteil der König-Christian-Schule und die Bürgerschule in einem Schulgebäude zur Bürgerschule zusammengeführt.

Insgesamt sind 5 ehemalige eigenständige Schulen zu 3 Schulen zusammengelegt worden. Für die Zukunft überlegt der Schulverband Glückstadt eine Kooperation mit dem benachbarten Schulverband Horst. Aufgrund der Zusammenfassung der Schulen bzw. der Übertragung des Förderzentrums an den Schulverband Krempermarsch hat der Schulverband Glückstadt weniger Gebäude zu unterhalten. Der mit der Reduzierung der Kosten einhergehende Wirtschaftlichkeitsvorteil kommt der Stadt Glückstadt und den weiteren Mitgliedskommunen des Schulverbands Glückstadt sowie den Wohnortgemeinden der Gastschüler zugute.

3.9.2 Stadt Bargteheide

Die Stadt Bargteheide gehört zu den wenigen Schulträgern, die - entgegen dem Landestrend - einen Zuwachs an Schülern verzeichnen können. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Stadt Bargteheide in der Metropolregion Hamburg liegt. Die Bertelsmann Stiftung prognostiziert einen Zuwachs von 8 % an Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter. Zusammen mit den benachbarten Kommunen (Gemeinde Ammersbek und Schulverband Bargteheide-Land) hat die Stadt Bargteheide eine gemeinsame regionale Schulentwicklungsplanung realisiert. Der aktuelle SEP datiert vom Juni 2015 und umfasst die Schuljahre bis 2030/31. Er trifft

auch Feststellungen zur Entwicklung der vorschulischen Kindertagesstätten. Jeder Schulentwicklungsplan wird jährlich mit den Daten zu den Schülerzahlen, den Geburten sowie den Übergangsquoten und Rückläufern aktualisiert und betrachtet. Aufgrund dieser Gemeinsamkeit kooperieren die Schulträger in der Beschulung: Jährlich werden ein bis 2 Klassen der Emil-Nolde-Grundschule an die Johannes-Gutenberg-Grundschule des Schulverbands Bargteheide-Land überwiesen. Insgesamt haben die Schulen der Stadt Bargteheide sehr hohe Schülerzahlen und liegen deutlich über der Mindestgrenze. Aufgrund der Kooperation werden Synergien gehoben, die als Wirtschaftlichkeitsvorteil der Stadt Bargteheide, den Mitgliedern des Schulverbands Bargteheide-Land sowie den Wohnortgemeinden der Gastschüler zugutekommen.

3.9.3 Stadt Glinde

Auch die Stadt Glinde kann wachsende Schülerzahlen verzeichnen. Ebenso wie Bargteheide gehört Glinde zur Metropolregion Hamburg. Nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Schulalter von 2012 bis 2030 sogar um 56 % zunehmen. Die Stadt Glinde hat ihre Schulentwicklungsplanung 2013 von einer örtlichen Betrachtung auf eine regionale Planung umgestellt. Der SEP wird seitdem für gemeinsame Analysen und Schlussfolgerungen zusammen mit der Stadt Reinbek und den Gemeinden Wentorf, Barsbüttel und Oststeinbek in Auftrag gegeben. Eine Fortschreibung ist für 2017 vorgesehen. Mit dem aktuellen SEP bescheinigt der Gutachter der Stadt Glinde eine "defizitäre Raumbilanz" der Grund- und Gemeinschaftsschulen. Zugleich wird der Bedarf für eine weitere Oberstufe für die Region verneint. Die Stadt Glinde hat deshalb am 19.11.2015 die Fusion ihrer beiden Gemeinschaftsschulen beschlossen. Die Gemeinschaftsschule Wiesenfeld und die Sönke-Nissen-Gemeinschaftsschule sollen als eine Gemeinschaftsschule mit Oberstufe im Schulzentrum Glinde untergebracht werden. Das im Schulzentrum befindliche Gymnasium Glinde wird dann in die Gebäude der bisherigen Gemeinschaftsschule Wiesenfeld ziehen. Der Umzug soll nach dem Beschluss der Stadtvertretung vom 24.11.2016 zu Beginn des Schuljahres 2018/2019 erfolgen.

3.10 Transparenz in der Schulentwicklungsplanung

Die Entwicklungsplanung der allgemeinbildenden Schulen wird in der Öffentlichkeit nahezu ausnahmslos unter den Aspekten des örtlichen Schulangebots und der Entfernung von der Wohnung zur Schule erörtert. Mitverantwortlich an dieser einseitigen Diskussion zur Weiterentwicklung der Schulen sind auch die Selbstverwaltungsgremien der Kommunen und der Schulverbände.

Die Schulentwicklungsplanung hat mittel- und langfristige Folgen für

• die Kinder und Jugendlichen sowie ihre Familien,

- den Schulträger und seinen Haushalt sowie
- · die Schule.

Die Konsequenzen aus der Schulentwicklungsplanung sollen von den Selbstverwaltungsgremien der Kommunen gezogen werden. Eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen der Schulentwicklungsplanung wie z. B. einer Zusammenlegung von Schulen, der Schließung von Schulgebäuden oder der Kooperation zwischen zwei Schulen kann gelingen, wenn die notwendigen Entscheidungen akzeptiert werden. Deshalb sollte jede Schulentwicklungsplanung offen, ehrlich und transparent erörtert werden. Dazu gehört es, bereits frühzeitig deutlich zu machen, dass

- die Eltern im Rahmen der freien Schulwahl selbst über das Bestehen oder Nichtbestehen des Schulstandorts abstimmen, wenn sie die Kinder an vergleichbaren anderen Schulen anmelden,
- kleine, einzügig geführte Außenstellen nur ein sehr eingeschränktes Angebot an Differenzierung bieten und somit die Schüler eine spürbar geringere Auswahl an Möglichkeiten für ihre schulische Ausbildung haben.
- die Wirtschaftlichkeit von Schulstandorten insbesondere von deren Auslastung abhängig ist,
- die Kosten für die nur gering ausgelasteten Schulen je Schüler deutlich höher ausfallen und von den Steuerzahlern in der Gemeinde und den Umlandgemeinden aufzubringen sind und
- im Falle der Schließung von Schulen die notwendige Schülerbeförderung zur nächsten erreichbaren Schule geklärt wird.

3.11 Schulentwicklungsplanung auf breite Grundlagen stellen

Die Schulentwicklungsplanung erfolgt bei den Schulträgern meist als eine Zusammenstellung

- · der Schülerzahlen nach Schulen und Schularten,
- der Prognose der Schülerzahlen und
- der Ubergangsquoten von der Grundschule zu den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen.

Diese Fakten stellen zunächst lediglich ein Grundgerüst für die Schulentwicklungsplanung dar. Sie allein reichen für eine tragfähige Zukunftsplanung nicht aus.

Die Schulentwicklungsplanung bewegt sich in einer schwierigen Gratwanderung zwischen dem Elternwillen, den schulrechtlichen Vorgaben und - aus kommunaler Sicht - dem finanziellen Rahmen.

Der LRH empfiehlt, folgende weitere Bausteine als einen Teil der Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen oder sie zumindest eng miteinander zu verknüpfen:

 Erfassung der Geburten und die Geburtenprognose im Einzugsbereich der Schule,

- Bedarfsplanung der Kinderbetreuung mit Schulkinderbetreuung,
- Schülerbeförderung mit dem ÖPNV,
- · Planung der Ganztagsbetreuung,
- Organisation des Angebots eines Schulessens,
- Anpassung des Raumbedarfs nach heutigem Standard,
- Prüfung des Bedarfs an Schulbauaktivitäten und ihrer Kosten sowie
- Schulentwicklungsplanungen anderer Schulträger in der Region, mindestens aber im Einzugsbereich der örtlichen Schulen.

Diese Bausteine ergänzen das Grundgerüst und bereiten die Entscheidungen der Selbstverwaltungsgremien zum künftigen Schulangebot vor. Die Schulentwicklungsplanung soll also eine Betrachtung der vorliegenden Schulstruktur vornehmen und aktuelle Veränderungen und Bewegungen einarbeiten. Erst mit dem Einarbeiten aller Fakten kann gesichert werden, dass Entscheidungen nicht vorschnell und nicht ausschließlich standortbezogen getroffen werden.

3.12 Hinweise zur Abrechnung der Schulkostenbeiträge

Eine umfassende und gründliche Schulentwicklungsplanung betrachtet auch die Schülerströme, die aus anderen Gemeinden kommen, um die örtlichen Schulen zu besuchen bzw. die Schüler, die bei auswärtigen Schulträgern beschult werden. Diese Schülerzahlen werden einbezogen, um die Auslastung der Schulen prognostizieren und die Schulkosten kalkulieren zu können. Die Schulkosten für auswärtige Schüler werden über Schulkostenbeiträge berechnet, die von der Wohnortgemeinde aufgebracht werden müssen. Daher sind in dieser Prüfung auch die Berechnungen der Schulkostenbeiträge stichprobenweise überprüft worden.

Insgesamt werden die Schulkostenbeiträge überwiegend umfassend und vollständig berechnet und in Rechnung gestellt. Dazu beigetragen hat auch die vom Bildungsministerium herausgegebene "Handreichung zur Durchführung des Schullastenausgleichs" mit der ab 01.01.2012 geltenden Regelung des Schullastenausgleichs³¹.

Bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge sind für einige Schulträger Verbesserungen möglich:

 Die Personal- und Sachkosten der Schulverwaltung werden nicht immer vollständig eingerechnet: Nach Abschnitt A Tz. III der Handreichung ist es zulässig, die Personal- und Sachkosten der unmittelbar mit der Schulverwaltung befassten Mitarbeiter sowie anderer Fachbereiche, der Verwaltungsspitze und der politischen Gremien mit dem auf die Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben mittelbar entfallenden Anteil zu berücksichtigen. Um zahlreiche Einzelberechnungen zu ersparen, wird vorgeschlagen, die Kosten entsprechend den KGSt-

³¹ https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/III/Service/ Broschueren/Bildung/Schullastenausgleich.pdf

Materialien "Kosten eines Arbeitsplatzes" (z. B. Stand 2015/16; wird spätestens alle 2 Jahre aktualisiert) zu berechnen. Danach werden zunächst die Personalkosten der Mitarbeiter der Schulverwaltung (Brutto-Personalkosten = Arbeitgeberkosten) nach ihrem Arbeitszeitanteil prozentual berechnet und berücksichtigt. Die Sachkosten des Büroarbeitsplatzes (Raumkosten, Geschäftskosten, Telekommunikation) werden pauschal mit 6.250 € je Vollzeit-Planstelle und die IT-Kosten pauschal mit 3.450 € je Arbeitsplatz berücksichtigt. Sach- und IT-Kosten werden dann anteilmäßig (entsprechend dem bei den Personalkosten berücksichtigten Arbeitszeitanteil) berücksichtigt. Dazu kommen die Gemeinkosten, die sich aus den verwaltungsweiten Gemeinkosten (Selbstverwaltungsgremien, Querschnittsfunktionen) und den amtsbzw. fachbereichsinternen Gemeinkosten (Amts-/Fachbereichsleitung, interne Schreibdienste, Registratur) zusammensetzen. Sowohl für die verwaltungsweiten Gemeinkosten wie für die amts-/fachbereichsinternen Gemeinkosten wird je ein Zuschlag in Höhe von 10 % der berechneten Personalkosten berücksichtigt.

- Vereinbarungen, bestimmte Kosten zu kappen oder nicht zu berücksichtigen, sind nicht zulässig: Die nach § 111 Abs. 6 SchulG zulässige abweichende Vereinbarung bezieht sich ausschließlich auf den Zeitraum, für den die Aufwendungen des Schulträgers berechnet werden.
- Sporthallen dürfen nur mit dem auf die Schule entsprechenden Kostenanteil berücksichtigt werden: Etliche Schulträger berücksichtigen die
 kompletten Kosten für Schulturnhallen bzw. Gymnastikhallen bei der
 Berechnung der Schulkostenbeiträge, obgleich es eine Drittnutzung
 dieser Sporthallen gibt. In diesen Fällen sind die Kosten kalkulatorisch
 entsprechend den Nutzungszeiten aufzuteilen. Dies gilt auch bei Schulträgern, die für die Sporthallennutzung lediglich eine Anerkennungsgebühr erheben.

Schulkostenbeiträge sind korrekt, umfassend und transparent auszurechnen, um einen fairen Ausgleich zwischen den Wohnortgemeinden und dem Schulträger herbeizuführen.

3.13 Fazit - regional denken

Die Mehrzahl der in diese Prüfung einbezogenen Schulträger nimmt - entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung³² - keine eigene Schulentwicklungsplanung vor. Dies ist ein pflichtwidriges Verhalten, deren finanzielle Konsequenz die Schulträger und die weiteren Wohnortgemeinden tragen müssen. In nahezu allen Landesteilen - abgesehen von Bereichen der Metropolregion Hamburg - geht der demografische Wandel mit einem deutlichen Rückgang an Kindern und Jugendlichen im Schulalter einher. Besonders betroffen sind die ländlichen Schulträger an der Westküste und

³² Vgl. § 48 Abs. 1 SchulG

im Norden Schleswig-Holsteins; hier wird ein Rückgang von mehr als 20 % prognostiziert. Diese Entwicklung wird von den Flüchtlingen aus dem Ausland allenfalls noch abgemildert, aber nicht mehr aufgehalten. Bei vielen dieser Schulträger ohne Schulentwicklungsplanung befassen die kommunalpolitischen Gremien sich häufig nicht ausreichend mit der Entwicklung der Schülerzahlen und der Gestaltung der Schullandschaft. Es ist unbestritten, dass der Strukturwandel und teilweise auch die Landflucht in diesen Regionen bereits für schwierige Bedingungen sorgen. Dennoch gibt es keine vernünftige Alternative für die Schulträger, ihren Verpflichtungen zur Planung nachzukommen. Die Beschulung erfolgt in der Regel über die Gemeindegrenzen hinweg. Es gibt kaum eine Schule, die nicht eine - teilweise erhebliche - Anzahl von Schülern aus anderen Gemeinden mit beschult. Diese tatsächlichen Schülerströme sollten sich in der Zusammenarbeit der Kommunen zur Schulentwicklung spiegeln. Deshalb muss eine moderne Schulentwicklung über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt sein. Die benachbarten Gemeinden in den Einzugsbereichen der Schulen sollten die Schulentwicklungsplanung gemeinsam in Auftrag geben, um einen ganzheitlichen Blick auf die Entwicklung und den möglichen Fortbestand bzw. die Aufgabe der Schulen zu ermöglichen. Die Städte Bargteheide und Glinde haben dafür Maßstäbe gesetzt.

Der LRH hat mit seinen Bemerkungen 2013 für größere Schulen plädiert: "Neben der Möglichkeit der wirtschaftlichen Klassenbildung kommen in größeren Systemen weitere Vorteile hinzu. Durch mehr Ressourcen (Lehrkräfte, Räume, Ausstattung) werden Unterrichtssicherung und Steigerung der Unterrichtsqualität vereinfacht. Aufgaben der zentralen Dienste (Verwaltung, Gebäudemanagement, IT-Administration) sind wirtschaftlich zu organisieren. Dagegen gibt es keine Erkenntnisse darüber, dass kleine Systeme schulischen Erfolg besser gewährleisten."³³

Schulträger Schulentwicklungsplanung mit fehlender sollten den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 75 Abs. 2 GO) nicht übersehen. Dieses Wirtschaftlichkeitsgebot müssen die Kommunen auch bei Entscheidungen über den Erhalt ihrer Schulen beachten. Dabei wird es oft notwendig sein, zwischen unterschiedlichen Schulstandorten zu entscheiden bzw. diese Entscheidungen vorzubereiten. So unangenehm es ist: Die Anpassung an den demografischen Wandel ist in vielen Fällen ein Planen des Schülerrückgangs. Es ist eine gemeinsame Aufgabe für die Kommunalpolitik und die Gemeindeeinwohner, die Konsequenzen des demografischen Wandels zu gestalten.

Die Prüfung hat auch aufgezeigt, dass bei den Schulträgern, die eine eigene Schulentwicklungsplanung vornehmen, weitgehende Konsequenzen gezogen werden. Im Ergebnis kann deshalb festgestellt werden, dass

-

³³ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 12.

dort, wo die Schulentwicklungsplanung vorgenommen wird, Maßnahmen zur künftigen Gestaltung der Schullandschaft eingeleitet werden.

Im Übrigen sollte die Verpflichtung der Schulträger zur Vornahme einer eigenen Schulentwicklungsplanung auch von der Kommunalaufsichtsbehörde geprüft werden. Denn die Versäumnisse in der Bereitstellung von Schulen mit angemessen hohen Schülerzahlen können die Haushalte der beteiligten Schulträger über die direkten Kosten sowie die der Herkunftsgemeinden der auswärtigen Schüler über die Schulkostenbeiträge dauerhaft hoch belasten.

4. Brandschutz durch freiwillige Feuerwehren in Schleswig-Holstein: Gut gerüstet für die demografischen Herausforderungen?

Die Gemeinden haben nach § 2 Brandschutzgesetz (BrSchG)³⁴ als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe den abwehrenden Brandschutz und die Technische Hilfe sicherzustellen. Hierfür haben sie den örtlichen Verhältnissen angemessene leistungsfähige öffentliche Feuerwehren zu unterhalten, Fernmelde- und Alarmierungseinrichtungen einzurichten und für eine ausreichende Löschwasserversorgung zu sorgen.

Wegen des demografischen Wandels steht der überwiegend durch die freiwilligen Feuerwehren geleistete Brandschutz in einigen Landesteilen vor Herausforderungen. Folgende Formel bringt das Problem auf den Punkt: Ohne ausreichend qualifizierte und engagierte Feuerwehrmitglieder ist die Einsatz- sowie Leistungsfähigkeit der Feuerwehren in Gefahr. Viele Städte und Gemeinden sehen sich bereits jetzt gezwungen, durch Marketingmaßnahmen neue Mitglieder zu werben. Zudem sind sie bestrebt, den ehrenamtlichen Dienst in der freiwilligen Feuerwehr für aktive Mitglieder weiterhin attraktiv zu halten.

Ziel dieser Prüfung war festzustellen, wie sich die Situation in den durch die Demografie als gefährdet erkannten Regionen Schleswig-Holsteins aktuell darstellt. Die Prüfungserkenntnisse sollten für das zuständige Innenministerium wie auch für die Gemeinden als Fingerzeig für notwendige Maßnahmen verstanden werden.

4.1 Allgemeine Hinweise

Zur nachfolgenden Darstellung des Einsatzspektrums der Feuerwehr und der Situation der einzelnen Feuerwehren ist es notwendig, zunächst Begriff und Umfang des Feuerwehrwesens darzustellen und abzugrenzen.

4.1.1 Feuerwehrwesen - was steckt hinter diesem Begriff

Das Feuerwehrwesen umfasst

- 1. abwehrenden Brandschutz (Bekämpfung von Bränden und den Schutz von Menschen, Tieren und Sachen vor Brandschäden),
- 2. Technische Hilfe (Hilfeleistung bei Not- und Unglücksfällen),
- Verhütung von Bränden und Brandgefahren (vorbeugender Brandschutz, Mitwirkung der Feuerwehren bei Brandschutzerziehung und Brandschutzaufklärung) und
- 4. Mitwirkung im Katastrophenschutz.

Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz - BrSchG) vom 10. Februar 1996, GVOBI. Schl.-H. 1996, S. 200, zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.07.2016, GVOBI. Schl.-H., S. 552

Bis auf den vorbeugenden Brandschutz (Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte) sind die unter Nr. 1 bis 4 aufgelisteten Bereiche durch die Feuerwehren als Aufgaben wahrzunehmen.

4.1.2 Feuerwehren: unterschiedliche Erscheinungsformen

Das Brandschutzgesetz unterscheidet zwischen öffentlichen Feuerwehren und Werkfeuerwehren. Die öffentlichen Feuerwehren (Berufsfeuerwehren, freiwillige Feuerwehren und Pflichtfeuerwehren) sind gemeindliche Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Diese Prüfung betrachtet ausschließlich die freiwilligen Feuerwehren. Unter diesem Begriff werden Gemeindefeuerwehren und Ortsfeuerwehren zusammengefasst. Grundsätzlich besteht für jede Gemeinde jeweils eine freiwillige Feuerwehr als Gemeindefeuerwehr. Denkbar ist jedoch auch, dass Gemeinden in ihren Ortsteilen Ortsfeuerwehren bilden. Mehrere solcher Ortsfeuerwehren bilden zusammen die Gemeindefeuerwehr. Die Anforderungen an Ausrüstung und Personal sind für Orts- und Gemeindefeuerwehren jeweils gleich.

4.1.3 Feuerwehrbedarfsplan: objektiver Leistungsfähigkeitsnachweis

Woran sich die Leistungsfähigkeit einer Feuerwehr orientiert, hat das Innenministerium im Organisationserlass Feuerwehren (OrgFw)³⁵ bestimmt. Ausschlaggebend ist die Fähigkeit, einen sog. kritischen Wohnungsbrand erfolgreich bekämpfen zu können. Hierbei wird ein Brand im ersten Obergeschoss eines Gebäudes unterstellt, in dem der Treppenraum als erster baulicher Rettungsweg verraucht ist und die Menschenrettung über Rettungsmittel der Feuerwehr als zweiter Rettungsweg erfolgen muss.

Nach Nr. 1.2 OrgFw bemisst sich die Fähigkeit einer Feuerwehr nach folgenden Kriterien:

- Die Hilfsfrist innerhalb des Gemeindegebiets muss eingehalten werden.
- Die notwendigen Feuerwehrfahrzeuge müssen nach Anzahl und Typ vorhanden sein.
- Das notwendig ausgebildete Personal muss vorhanden sein.

Damit die Gemeinden objektiv feststellen können, welche

- Standorte der Feuerwehrhäuser,
- Feuerwehrfahrzeuge und
- Mannschaftsstärken

erforderlich sind, kann ein Feuerwehrbedarfsplan aufgestellt werden.

Organisation und Ausrüstung der freiwilligen Feuerwehren, Pflichtfeuerwehren und Werkfeuerwehren sowie die Laufbahnen und die Ausbildung ihrer Mitglieder vom 07.07.2009, Amtsbl. Schl.-H. 2009, S. 700.

Der Organisationserlass Feuerwehren macht einen Feuerwehrbedarfsplan nicht zur pflichtigen Planungsgrundlage ("Kann-Regelung"). Jedoch werden die Gemeinden im Erlass ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit diesem Instrumentarium die Sicherheitsbilanz überprüft werden kann. Die Sicherheitsbilanz drückt aus, ob die Bedingungen zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit <u>der</u> Feuerwehr für das jeweilige Gemeindegebiet erfüllt sind.

Ein Feuerwehrbedarfsplan ist für die Gemeinden prinzipiell ein geeignetes Mittel, um die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr prüfen zu können. Diese Planungsgrundlage wird jedoch erst nach den Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens³⁶ zur Pflicht. Danach ist Anträgen auf Förderung von Feuerwehrfahrzeugen ein Feuerwehrbedarfsplan nach dem Muster der Landesfeuerwehrschule Schleswig-Holstein beizufügen. Für Gemeindefeuerwehren ohne Ortsfeuerwehren wird der Feuerwehrbedarfsplan für die Gemeindefeuerwehr erstellt. Für Gemeindefeuerwehren mit Ortsfeuerwehren wird für jeden Ausrückebereich einer Ortsfeuerwehr ein Feuerwehrbedarfsplan erstellt. Diese Einzelbewertungen bilden die Grundlage für den Feuerwehrbedarfsplan der Gemeinde.

Um feststellen zu können, ob eine Feuerwehr angemessen leistungsfähig ist, sind folgende Kriterien maßgeblich:

- einzuhaltende Hilfsfrist,
- abzudeckende Brandrisiken,
- vorzuhaltende Ausrüstung und
- ausreichende personelle Leistungsfähigkeit.

Insbesondere die personelle Leistungsfähigkeit unterliegt den demografischen Einflüssen. Die Gemeinden sind verantwortlich für die Gesamtpersonalstärke, die Ausbildung sowie die tatsächlich für den jeweiligen Einsatz verfügbaren Kräfte. Dabei bemisst sich die Personal-Sollgröße aus den dargestellten Kriterien. Die damit verbundenen Schwierigkeiten werden in der **Anlage 2** näher erläutert.

4.1.4 Zwischenfazit

Im Kern klärt die Feuerwehrbedarfsplanung, ob die Gemeinde die formelhaft berechneten Risikopunkte durch ausreichend vorhandene Fahrzeugpunktwerte abdecken kann. Für die Besetzung der notwendigen Feuerwehrfahrzeuge ist eine Personalstärke in Mehrfachbesetzung notwendig. Damit sind die Punktwerte maßgeblich für den Bedarf an Feuerwehrmitgliedern. Ihre Berechnungsmodi sind wesentlich für die Frage, ob eine Feuerwehr auch zukünftig als leistungsfähig angesehen werden kann. Die

³⁶ Vgl. Nr. 4.1.8. der Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens (§ 31 FAG), Amtsbl. Schl.-H. 2010, S. 1164.

Definition der Risikopunkte ist somit wegweisend für Regionen, in denen demografische Herausforderungen zu meistern sind.

Der LRH stellt fest, dass objektive Maßstäbe zur Ableitung der Risikopunkte nicht bestehen. Die Herleitung ist nicht transparent. Innenministerium und Landesfeuerwehrschule können nicht darlegen, warum die Einwohnerzahlen - wie in Anlage 2 dargestellt - gewichtet werden. Zudem fehlt ein nachvollziehbarer Algorithmus, woraus sich die Fahrzeugpunktwerte bestimmen. Auch hier konnte das Innenministerium nicht mitteilen, woraus sich die Punktwerte im eigenen Erlass ergeben.

Wie der Bericht noch darlegen wird, kann das bisherige Verfahren in einigen Orten zu einer Überzeichnung des Personalbedarfs kommen.

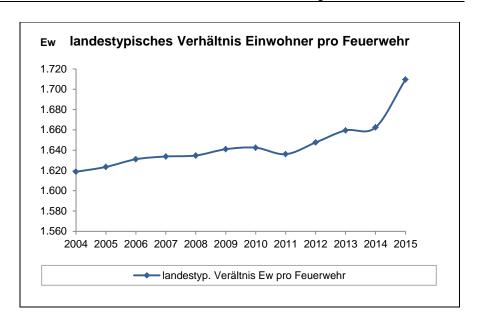
4.2 Bestandsaufnahme: Situation der freiwilligen Feuerwehren in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein leben 22 % der Bevölkerung in den 4 kreisfreien Städten. Um das Verhältnis Einwohner zu Feuerwehrmitgliedern landestypisch darstellen zu können, sind die Daten anzupassen; die Einwohnerdichte in den kreisfreien Städten sowie das dortige Nebeneinander von Berufsfeuerwehr und ehrenamtlichen Mitgliedern der vier Stadtfeuerwehrverbände machen dies notwendig.

In **Anlage 3** legt der LRH dar, wie er das landestypische Verhältnis der Einwohner zu freiwilligen Feuerwehrmitgliedern ermittelt hat.

Diese Kennzahl gibt an, wie viele Einwohner Schleswig-Holsteins (ohne die kreisfreien Städte) ein Mitglied der freiwilligen Feuerwehr stellen. Im Zeitraum 2004 bis 2012 ergibt sich durchweg ein Wert von 47. Ab 2013 steigt dieser Wert um 1 auf 48 an. Mit anderen Worten: Durchschnittlich stellten bis 2012 47 Einwohner in Schleswig-Holstein (ohne die kreisfreien Städte) ein Mitglied der freiwilligen Feuerwehr. Seit 2013 ist hierfür ein Einwohner mehr notwendig.

Interessant zeigt sich das landestypische Verhältnis der Einwohner pro freiwilliger Feuerwehr. Durchschnittlich stand 2015 eine Feuerwehr bereit, um für 1.710 Einwohner Schleswig-Holsteins (um die Einwohner kreisfreier Städte bereinigt) den Brandschutz sicherzustellen. Wie die nachstehende Grafik zeigt, ist dieses Verhältnis erst in den letzten Jahren schlechter geworden. 2004 hat eine Feuerwehr noch 1.620 Einwohner geschützt.

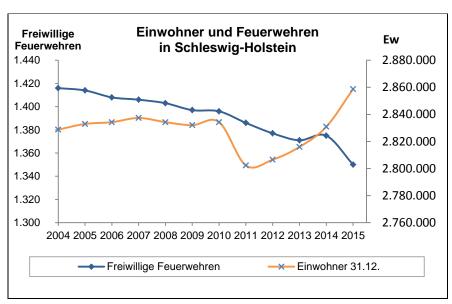


Die Gründe hierfür werden in den nächsten Teilabschnitten dargestellt.

4.2.1.1 Mitgliederentwicklung und Struktur

2015 leisteten in Schleswig-Holstein 48.282 Männer und Frauen ehrenamtlich ihren aktiven Dienst in 1.350 freiwilligen Feuerwehren.

Die Anzahl der freiwilligen Feuerwehren ist im Zeitraum 2004 bis 2015 um 66 zurückgegangen.

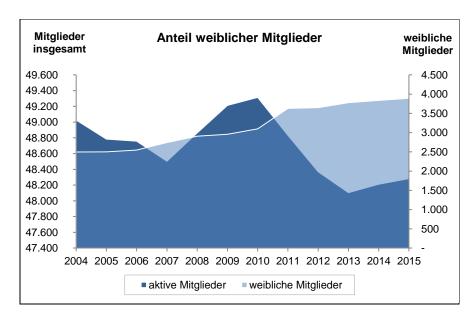


Hinweis: Der Einwohnerrückgang 2011 bildet den Zensus 2011 ab.

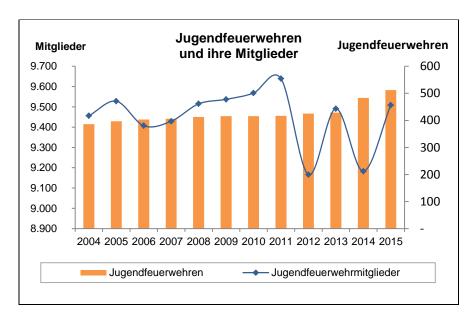
Auch die Mitgliederzahl hat sich in den letzten Jahren leicht nach unten entwickelt. Im Vergleich zu 2004 standen 2015 1,5 % bzw. 744 weniger Feuerwehrmitglieder bereit, um die Aufgaben der freiwilligen Feuerwehr wahrnehmen zu können.

Dramatisch ist der Rückgang bei den Atemschutzgeräteträgern: Diese wichtige Teilgruppe ist um mehr als 2.500 (- 17 %) geschrumpft.

Interessant an der Entwicklung der Mitgliederzahl ist der Anteil der weiblichen Mitglieder. Dieser ist von 2004 bis 2015 um 56 % bzw. 1.395 gestiegen.



Bei der Nachwuchsgewinnung sind leichte Schwankungen erkennbar.



Die Anzahl der Jugendfeuerwehren ist um mehr als ein Viertel auf 512 gestiegen. Die Entwicklung deren Mitglieder ist bis 2011 angestiegen, brach in 2012 um 5 % ein und nahm wellenartig wieder zu. Im Vergleich 2004/2015 ist die Anzahl nahezu konstant geblieben. Die wellenartige Entwicklung wird von den Gemeindewehrführern mit verändertem Freizeitverhalten der Jugendlichen und deren schulischer Beanspruchung

begründet. Diese Tendenz ist bei männlichen und weiblichen Mitgliedern der Jugendfeuerwehren gleichermaßen festzustellen.

Aber: Die Anzahl der weiblichen Mitglieder ist im Vergleichszeitraum 2004/2015 um 7 % gestiegen.

4.2.1.2 Altersstruktur - Durchschnittsalter ist nicht gleich Durchschnittsalter

Die Interpretation der Mitglieder- und Nachwuchszahlen kann nur gleichzeitig mit der Betrachtung der Altersstruktur erfolgen. Nach Angaben der Landesfeuerwehrschule lag 2015 das Durchschnittsalter aller aktiven Mitglieder bei 40,9 Jahren.

In den Feuerwehrbedarfsplänen der jeweiligen Orts- oder Gemeindefeuerwehren werden auch die Altersstrukturen dargestellt. Zum besseren Verständnis werden die Ampelfarben verwendet. Die Bewertungen werden nach folgendem Muster vergeben:

Ampelfarben der Altersstruktur

Altersdurchschnitt	bis 41,8	41,8 bis 46,8	ab 46,8
Ampelfarbe	grün	gelb	rot

Gesehen werden muss, dass es sich hierbei um theoretische Größen handelt. Die Berechnungsmuster der Landesfeuerwehrschule werden in **Anlage 4** dargestellt.

Der Anlage 4 kann entnommen werden, dass die ermittelten Daten für die Gemeinden - bei einer nachgewiesenen systemimmanenten Trägheit von maximal 9 Jahren - nicht steuerungsrelevant sein können. Innerhalb dieser Zeitspanne würde sich das technisch errechnete Durchschnittsalter nicht ändern. Der LRH regt daher an, künftig ausschließlich das arithmetische Mittel der tatsächlichen Lebensjahre und nicht einen Durchschnitt nach Altersklassen zu verwenden.

Da ab dem 50. Lebensjahr der Übertritt in die Reserveabteilung möglich ist und nach § 16 Abs. 3 BrSchG die Mitgliedschaft einer Pflichtfeuerwehr endet, erscheint diese Altersgrenze bedeutender und steuerungsrelevanter.

Das Innenministerium sollte daher verstärkt dieser Grenze Beachtung schenken. Auch sollte es dafür Sorge tragen, dass die Altersstrukturberechnungen das tatsächliche Alter widerspiegeln.

4.2.1.3 Einsatzbelastung: statistische Ungenauigkeiten

Das Einsatzspektrum der freiwilligen Feuerwehren insgesamt lässt sich anhand der vorgelegten Statistikdaten ablesen. Die Jahresstatistik erfasst

ab 2012 nicht mehr die Einsätze, sondern die Alarmierungen. Die wesentlichen Auslöser werden nachstehend dargestellt.

Brandeinsätze

Ein Brand (Schadenfeuer) wird definiert als ein nicht bestimmungsgemäßes Brennen, dass sich auch ohne Einwirkung neuen Zündstoffs unkontrolliert ausbreiten kann. Die in der Statistik vorgenommene Einteilung der Brände folgt der DIN 14010:

Kleinbrand a: Einsatz von einem Kleinlöschgerät.

Kleinbrand b: Einsatz von nicht mehr als einem C-Rohr.

Mittelbrand: Einsatz von nicht mehr als 3 C-Rohren und keiner

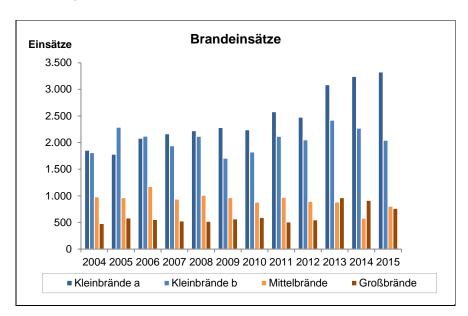
Sonderrohre (wie B-Rohre, Monitore oder Schaumstrahl-

rohr)

Großbrand: Einsatz von mehr als 3 C-Rohren oder/und oben genannten

Sonderrohren.

Der LRH stellt fest, dass diese Definition eher die Löschmitteleinsätze kategorisiert. Unberücksichtigt bleibt hierbei, welche Dauer, Größe oder Komplexität die jeweiligen Brandereignisse hatten. Ebenso wird statistisch nicht erfasst, wie häufig ein sog. kritischer Wohnungsbrand (vgl. Tz. 4.1.3 zu bekämpfen war.



Den Jahresstatistiken der Feuerwehren 2004 bis 2015 zufolge sind die Einsätze zur Bekämpfung von

- Kleinbränden a um 79 %,
- Kleinbränden b um 12 %,
- Kleinbränden insgesamt um 46 % und
- Großbränden um 60 %

gestiegen.

Mittelbrandeinsätze hingegen haben um 18 % abgenommen.

Diese Einsatzzahlen dürfen jedoch nicht falsch interpretiert werden: Gemessen werden die Einsätze aller freiwilligen Feuerwehren. Die Einsatzzahlen drücken kein gestiegenes Brandrisiko aus.

Vielmehr zeigen diese Zahlen, dass vermehrt Wehren gemeinsam ausrücken müssen. Nach Auskunft der Landesfeuerwehrschule ist die Statistik ab 2012 auf Alarmierungen umgestellt worden. Dies bedeutet beispielsweise, dass ein von 3 Feuerwehren bekämpftes Brandereignis dreifach in die Statistik einfließt. Diese Umstellung ist nach Auskunft der Landesfeuerwehrschule notwendig gewesen, da schon in den Einsatzzahlen zuvor "Mehrfachnennungen" nicht ausgeschlossen werden konnten.

Der LRH hat nach dieser Information die von der Landesfeuerwehrschule angeforderten Statistikrohdaten für 2015 analysiert. Diese unterscheiden, ob der Einsatz innerhalb oder außerhalb des eigenen Gebiets stattgefunden hat. Somit lässt sich ermitteln, wie viele Brände tatsächlich einen Feuerwehreinsatz notwendig machten. Der Vergleich mit den offiziellen Statistikdaten ist aufschlussreich:

Abweichung der Statistikwerte von den Einsatzrohdaten

Fin a statum	Statistikangabe	Rohdaten	Abweichung	
Einsatztyp	(= Alarmierungen)	(= Brände)	absolut	relativ in %
Kleinbrand a	3.327	2.405	-922	-27,7
Kleinbrand b	2.044	1.452	-592	-27,3
Mittelbrand	804	630	-174	-21,6
Großbrand	766	293	-473	-61,7
Summe	6.941	4.780	-2.161	

Das Innenministerium und die Landesfeuerwehrschule sollten die Statistikdaten zukünftig transparenter und aussagekräftiger darstellen. Von Interesse für die Entscheidungsträger sind Angaben über die Anzahl der Brände, die eingesetzten Wehren und Feuerwehrmitglieder. Dies ist notwendig, um Fehlinterpretationen und -entscheidungen vorzubeugen. Die auf Seite 82 als Grafik abgebildeten Daten könnten den Eindruck erwecken, dass ab 2013 die Brandereignisse zugenommen hätten.

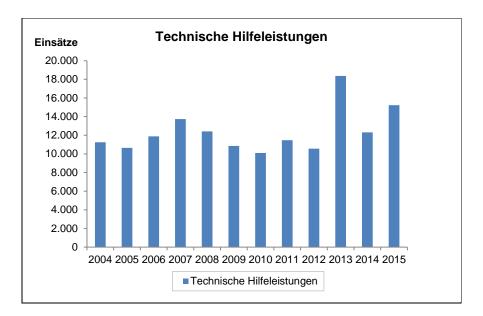
Technische Hilfeleistungen

Die Feuerwehrdienstvorschrift 3³⁷ beschreibt technische Hilfeleistung als Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Leben, Gesundheit und Sachen, die aus Explosionen, Überschwemmungen, Unfällen und ähnli-

-

³⁷ Vgl. https://www.lfs-sh.de/Content/Vorschriften/Dienstvorschriften.php

chen Ereignissen entstehen. Dies schließt "Retten" mit ein. Hierunter werden lebensrettende Sofortmaßnahmen, die sich auf Erhaltung oder Wiederherstellung von Atmung, Kreislauf oder Herztätigkeit richten, verstanden, ebenso das Befreien aus einer lebens- oder gesundheitsgegesundheitsgefährdenden Zwangslage.

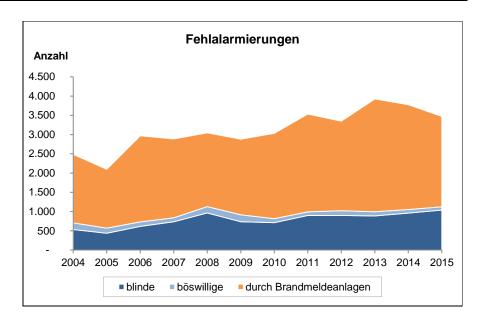


Der auffällige Wert in 2013 ist den Orkanen "Christian" und "Xaver" geschuldet, die die Feuerwehren landesweit stark beansprucht haben.

Wie bei den Brandeinsätzen beschrieben, muss auch hier die Statistikaussage richtig interpretiert werden: Nach der Analyse der Rohdaten hat der LRH 10.992 Ereignisse für 2015 festgestellt. Das sind 28 % weniger, als die 15.233 in der Statistik ausgewiesenen Hilfeleistungen.

Fehlalarmierungen

Fehlalarme sind nicht abschließend definiert. Jedoch lässt sich anhand der Kategorien ableiten, was gemeint ist.



Zum Anstieg der Fehlalarme insgesamt haben die blinden - ohne tatsächlichen Grund technisch ausgelöste - und insbesondere die Alarme durch Brandmeldeanlagen beigetragen. Hierbei beklagen die Feuerwehren regelmäßig eine nicht ausreichende Wartung der Geräte.

Wie bei den Brandeinsätzen und Fehlalarmen hat der LRH auch hier die Rohdaten besonders betrachtet: 2015 hat es 2.885 blinde, böswillige und durch Brandmeldeanlagen ausgelöste Fehlalarmierungen gegeben. In der Statistik ausgewiesen sind 3.472 und damit mehr als 20 %.

4.2.2 Zwischenfazit

Das von Mitgliedern einer freiwilligen Feuerwehr bekleidete Ehrenamt ist im Kanon der kommunalen Daseinsvorsorge wichtig. Umso notwendiger erscheint es, die Risiken des demografischen Wandels rechtzeitig zu erkennen. Nur so können die richtigen Entscheidungen getroffen werden.

Um dies erfüllen zu können, sind aussagekräftige und belastbare Daten unabdingbar. Insoweit müssen die Statistikdaten so eindeutig aufbereitet werden, dass über das Faktum "Alter" oder "Einsatz" keine Zweifel bestehen.

Es ist objektiv nicht nachvollziehbar, warum das Durchschnittsalter so formelhaft berechnet wird. Sinn und Zweck einer solchen Angabe kann nicht sein, über die modellhaft dargestellten 9 Jahre keine Veränderungen angezeigt zu bekommen. Dies kann für Entscheidungsträger nicht hilfreich sein.

Ebenso müssen auch die Einsatzdaten inhaltsreicher dargestellt werden. Um sich ein Bild über die tatsächliche Belastung der jeweiligen Wehren verschaffen zu können, sind Einsatzdaten im eigenen Gebiet oder durch (Lösch-)Hilfe in anderen Gebieten unabdingbar. Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, warum die erhobenen Daten nicht veröffentlicht werden.

Bestehende Kooperationen - auch solche die wegen personeller Unterbesetzung faktisch bestehen - müssen deutlich erkennbar werden. Nur so können Lösungswege für die anstehenden Herausforderungen beschritten werden.

Die angewandte Personalbedarfsbemessung anhand des beschriebenen Systems kann aus Sicht des LRH optimiert werden. Notwendig ist eine nachvollziehbare Vorgabe, wonach sich Risikopunkte und Fahrzeugpunktwerte bemessen. Dagegen greift die Einwohnerzahl als Ausgangswert in touristisch nachgefragten Orten möglicherweise zu kurz: Risiken einer

hohen Anzahl von Tages- und Übernachtungsgästen werden aktuell nicht ausreichend berücksichtigt. Die bisherige Regelung sieht 5 Zusatzrisikopunkte bei saisonalem Fremdenverkehr von mehr als 150 % der Einwohneranzahl vor. Die im Innenministerium eingerichtete Arbeitsgruppe sollte auch dies bei der geplanten Anpassung der Berechnungsvorgabe berücksichtigen.

Überdies stellt sich die Frage, ob nicht auch das Brandrisiko in die Berechnung einfließen sollte. Die Berücksichtigung von Eintrittswahrscheinlichkeiten oder der Einsatzarten der vergangenen Jahre kann bei der Ausrüstung und der Personalsoll-Stärke nicht unberücksichtigt bleiben.

Das Merkblatt zur Feuerwehrbedarfsplanung in Bayern sieht eine solche Risikoanalyse vor:

"Bei der Feuerwehrbedarfsplanung sollte nicht nur das mögliche Ausmaß eines Schadens, sondern auch dessen Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden (= Risiko). Im Bereich der Sicherheitswissenschaften wird der Begriff des Risikos wie folgt definiert:

Risiko = Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens und dessen Ausmaß auf Menschen, Sachen und Umwelt.

Als zweiter Schritt bei der Erstellung des Feuerwehrbedarfsplanes sollte daher nach der Gefährdungsanalyse in einer Risikoanalyse das Einsatzspektrum der Feuerwehr, d. h. das tatsächliche Einsatzaufkommen nach absoluten Zahlen, die zeitliche und räumliche Verteilung und die Gleichzeitigkeit von Schadensfällen untersucht werden.

In der Anlage sind als Hilfestellung hierfür Muster-Tabellen enthalten. "38

Eine angepasste Bedarfsermittlungsvorgabe sollte zudem berücksichtigen, dass es seit dem 01.01.2011 keine Wohnungen mehr ohne Rauchwarn-

³⁸ http://www.sfs-w.de/lehr-und-lernmittel/merkblaetter-broschueren/rechtsgrundlagen-undorganisation.html

melder geben darf.³⁹ In diesem Zusammenhang wäre eine statistische Angabe über kritische Wohnungsbrände in Schleswig-Holstein wünschenswert.

4.3 Erkenntnisse zum Feuerwehrwesen

Wie unter Tz. 4 dargestellt, ist eine ausreichende Personalstärke notwendig, um eine leistungsfähige Gemeindefeuerwehr bzw. Ortsfeuerwehr zu unterhalten. Das Personal für eine ehrenamtliche freiwillige Feuerwehr ist Demografie induziert: Die Gemeinden müssen die Feuerwehrfrauen und männer aus ihren Einwohnerinnen und Einwohnern rekrutieren.

Inwieweit dies bislang gelungen ist und ob die Gemeinde- bzw. Ortsfeuerwehren der Gemeinden auch zukünftig ausreichend personell bestückt sein werden, war Gegenstand dieser Prüfung.

4.3.1 Charakteristika der Feuerwehren in den betrachteten Gemeinden und Städten

In diese Prüfung einbezogen wurden 21 Gemeinden und Städte sowie ein Amt (Geltinger Bucht) mit seinen 16 Gemeinden. Insgesamt wurden so 37 Kommunen und ihre 84 Feuerwehren betrachtet.

Diese 84 Feuerwehren teilen sich auf in

- 18 reine Gemeindefeuerwehren (ohne Ortsfeuerwehren) und
- 66 Ortsfeuerwehren.

Wegen der besonderen Situation im Amt Geltinger Bucht (vgl. Tz. 4.3.7) sind die freiwilligen Feuerwehren im Amtsbereich aus der nachstehenden Betrachtung herausgerechnet worden. In die Betrachtung einbezogen wurden zunächst 21 Gemeinden und Städte; diese teilen sich in 11 Gemeinden mit 45 Ortsfeuerwehren sowie 10 Gemeinden ohne Ortsfeuerwehren auf.

Gemessen an den vorgelegten Feuerwehrbedarfsplänen verbleiben ohne das Amt Geltinger Bucht 212 TEw, die durch ausreichenden Brandschutz zu versorgen sind. Die Einwohnergröße pro betrachteter Gemeinde beträgt demnach durchschnittlich über 10 TEw Die Verteilung der Städte und Gemeinden auf die in der folgenden Tabelle dargestellten Größenklassen unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, das Amt Geltinger Bucht gesondert zu betrachten.

Vgl. § 49 Abs. 4 Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein, Gesetz vom 22.01.2009, GVOBI. Schl.-H S. 6, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.06.2016, GVOBI. Schl.-H. S. 369.

Verteilung der Städte und Gemeinden auf Größenklassen

Einwohner	Anzahl der Städte und Gemeinden in der jeweiligen Größenklasse
5000 bis 6000	2
6001 bis 7000	2
7001 bis 8000	3
8001 bis 9000	2
9001 bis 10000	4
10001 bis 15000	5
15001 bis 18000	3
Summe	21

Die nachfolgenden Teilabschnitte beziehen sich insgesamt auf die 21 Städte und Gemeinden.

4.3.2 Feuerwehrmitglieder: offiziell schon jetzt zu wenig

In den 21 betrachteten Städten und Gemeinden leben laut den vorgelegten Feuerwehrbedarfsplänen 212 TEw. Um die zugewiesenen Aufgaben des Brandschutzgesetzes erfüllen zu können, standen den Gemeindebzw. Ortsfeuerwehren insgesamt 2.271 Feuerwehrmitglieder zur Verfügung.

Damit stellten im Durchschnitt 93 Einwohnerinnen und Einwohner ein Feuerwehrmitglied. Dieser Wert weicht deutlich vom Landesdurchschnitt (vgl. Tz. 4.2) ab, wonach 47 bzw. 48 Einwohnerinnen und Einwohner ein Feuerwehrmitglied stellen.

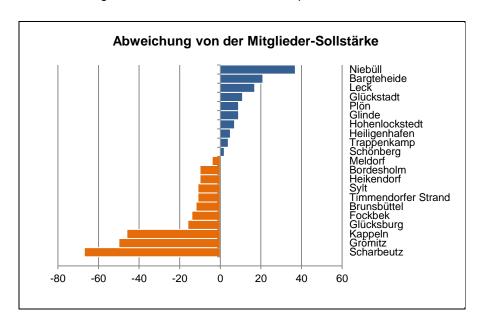
Die 2.271 Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren stellen den sog. Ist-Wert dar. Der nach Risikoklassen der Feuerwehrbedarfspläne angesetzte Soll-Wert liegt mit 2.400 um 5,7 % darüber.

Mit anderen Worten: In den betrachteten Städten und Gemeinden nehmen 129 weniger Feuerwehrmitglieder den Brandschutz wahr, als nach Sollstärke gefordert ist.

Es liegt auf der Hand, dass die unterschrittene Soll-Stärke ungleich verteilt ist. Insoweit muss dieses Ergebnis demografisch betrachtet als Warnung verstanden werden. Denn: Insgesamt unterschritten 31 Orts- und Gemeindefeuerwehren die in den Feuerwehrbedarfsplänen ermittelten Sollstärken. Die nachstehende Grafik zeigt die Situation dieser Entwicklung auf Gemeindeebene. Von den 21 geprüften Gemeinden haben

- 11 insgesamt 251 weniger und
- 10 insgesamt 122 mehr

Feuerwehrmitglieder, als die Feuerwehrbedarfspläne fordern.



Für den LRH stellt sich die Frage, ob tatsächlich zu wenig Mitglieder vorhanden sind. Denklogisch könnten auch die Soll-Werte zu hoch angesetzt sein.

Die folgenden Ausführungen zeigen, dass die Unterschreitung der Soll-Werte nicht immer mit fehlenden Mitgliedern begründet werden kann.

4.3.2.1 Unterschiedliche Anforderungen an die Gemeinden

Sowohl Orts- wie auch Gemeindefeuerwehren müssen eine Personalmindeststärke vorweisen. Diese ergibt sich aus den Risikopunkten und schließlich aus den Fahrzeugsitzplätzen (vgl. Anlage 2). Überwiegend wird in den vorgelegten Feuerwehrbedarfsplänen die Sollstärke von 27 ausgewiesen.

Aus der Sollstärke darf jedoch nicht auf eine homogene Einwohnergröße innerhalb des Gebiets der jeweiligen Orts- oder Gemeindefeuerwehr geschlossen werden. Diese schwankt nämlich je nach Gruppe unterschiedlich. Deutlich wird dies insbesondere in der Gruppe der Wehren mit einer Sollstärke von 27 Feuerwehrmitgliedern. Dort reicht die Spannbreite der Einwohnerzahl von 66 bis 2.800.

Die folgende Tabelle zeigt: Auch in der Gruppe der Wehren mit einer Sollstärke von 37 Feuerwehrmitgliedern ergibt sich eine starke Spannbreite.

Verteilung der Feuerwehren auf die Sollstärkeklassen

Soll-Stärke	Anzahl der Orts- oder Gemeindefeuerwehren	Schwankungsbreite der Einwohnerzahl
27	22	von 66 bis 2.800
37	9	von 218 bis 5.785
40	0	-
63	3	von 7.000 bis 8.600
76	2	von 7.315 bis 17.400

Die restlichen Orts- oder Gemeindefeuerwehren hatten andere Soll-Stärken mit nicht nennenswerten Ausprägungsmerkmalen.

Die Folge: Um die Soll-Stärke der Feuerwehr erreichen zu können, müssen gerade kleine Gemeinden bzw. Ortsteile einen relativ großen Bevölkerungsanteil rekrutieren. Angesichts der demografischen Prognosen wird dies zukünftig immer schwieriger werden.

Schon heute müssen 6 der 22 Gemeinden bzw. Ortsteile, die für ihre Gemeinde- oder Ortsfeuerwehren eine Soll-Stärke von 27 Feuerwehrmitgliedern vorhalten sollen, mehr als 10 % ihrer Einwohner zur Dienstleistung motivieren; in einem Fall sogar über 40 % (Ortsteil Schulendorf der Gemeinde Scharbeutz). Dort stellen rechnerisch 4,4 Einwohner ein Feuerwehrmitglied. Dieses außerordentliche Engagement ist mit dem Landesdurchschnitt von 47 Einwohnern kaum zu vergleichen. Es wird zudem angesichts der demografischen Herausforderungen auch künftig nicht zu halten sein. Die aktuellen Probleme können in der Grafik auf Seite 89 abgelesen werden.

Wie viele Einwohner stellen durchschnittlich ein Feuerwehrmitglied?

Gemeinde Ortsfeuerwehr	Soll-Stärke	Ist-Stärke	Einwohner pro aktives Feuerwehrmitglied
Kappeln			1 odor wormingnod
Olpenitz	27	17	27
Scharbeutz			
Schulendorf	27	15	4
Schürsdorf	27	17	51
Grömitz			
Brenkenhagen	27	10	39
Sylt			
Archsum	37	19	12
Brunsbüttel			
Süd	37	22	48

So überrascht es nicht, dass in dieser Gruppe 13 Wehren die geforderte Soll-Stärke laut Feuerwehrbedarfsplan nicht erreichen können. Hierunter

befinden sich 4 Feuerwehren, die die im Organisationserlass festgelegte kritische Untergrenze von 2/3 der geforderten Personalstärke unterschreiten⁴⁰ (Ortsfeuerwehren Olpenitz, Schulendorf, Schürsdorf und Brenkenhagen). In der Gruppe mit einer Soll-Stärke von 37 Feuerwehrmitgliedern haben 6 Wehren die Soll-Stärke nicht erreicht und 2 die 2/3 Grenze unterschritten (Ortsfeuerwehren Archsum und Brunsbüttel Süd [vgl. Tz. 4.3.5]).

4.3.2.2 Verfügbarkeit der Einsatzkräfte

Die Soll- und Ist-Stärken der Feuerwehrmitglieder laut Bedarfsplan sagen nichts über die tatsächliche Verfügbarkeit der Einsatzkräfte aus. Der LRH hat daher auch die Tages- und Nachtverfügbarkeiten von Montag bis Freitag sowie an den Wochenendtagen erfragt. Beantwortet haben die Gemeindewehrführungen diese Fragen anhand der Einsatzprotokolle und ihrer Erfahrungswerte aus den Einsätzen der letzten Jahre. Damit sind Fehlzeiten aufgrund von Urlaub oder Krankheit berücksichtigt

Abgefragt wurden die Daten für Mitglieder der Einsatzabteilung sowie der Atemschutzgeräteträger:

Verfügbarkeit der Atemschutzgeräteträger und Mitglieder der Einsatzabteilung in %

	Einsatzabteilung	Atemschutz- geräteträger
Mo. bis Fr. Tagesverfügbarkeit (6 - 18 Uhr)	32	34
Mo. bis Fr. Nachtverfügbarkeit (18 - 6 Uhr)	59	59
Tagesverfügbarkeit Sa.	54	57
Nachtverfügbarkeit Sa.	59	62
Tagesverfügbarkeit So.	59	61
Nachtverfügbarkeit So.	61	63

Die Mindestpersonalstärke setzt sich aus Mitgliedern der Einsatzabteilung und der Reserveabteilung zusammen. Übertragen auf die am meisten vertretene Personalgesamtstärke von 27 Feuerwehrmitgliedern bedeutet dies: Von den 18 der Einsatzabteilung zugehörigen Mitgliedern sind montags bis freitags durchschnittlich 5 am Tag verfügbar. Hierbei wird unterstellt, dass in den Gemeinde- oder Ortsfeuerwehren die Mindestpersonalstärke auch erreicht wird. Allein hieraus wird deutlich, dass die Aufgabenwahrnehmung schon unter demografischen Aspekten neu organisiert werden sollte.

-

⁴⁰ Vgl. Nr. 2.3.5 OrgFw.

Die Feuerwehren reagieren hierauf schon aktuell mittels ihrer Alarm- und Ausrückordnungen. Diese sehen je nach Einsatznotwendigkeit die Alarmierung mehrerer Wehren vor. Die Auswirkungen sind anhand der Auswertungen des LRH (vgl. Tz. 4.2.1.3) ablesbar.

4.3.3 Status der Feuerwehren nach den Feuerwehrbedarfsplänen

Die Feuerwehrbedarfspläne dienen den Gemeinden zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit ihrer Orts- bzw. Gemeindefeuerwehren. Auch wenn sie modellhaft sind: Für Träger der Feuerwehr und für die Gemeindewehrführung sind die Daten ein wichtiges Steuerungsinstrument. Die nach Ampelfarben zusammengefassten Einzelergebnisse lassen für Bürgermeister und Gemeindevertretungen einen raschen Überblick zu.

Die Auswertung der vorlegten Feuerwehrbedarfspläne zeigt ein differenziertes Bild. Die nachstehende Tabelle listet Anzahl und relative Anteile der mit "rot" gelisteten Teilergebnisse auf:

Verteilung der Defizite

Kategorie	Status "rot"		
Kategorie	Anzahl	relativer Anteil in %	
Gesamtstatus der Gemeindefeuerwehren insge- samt	13 von 21 [*]	61,9	
Gesamtstatus der Ortsfeuerwehren	32 von 45 ^{**}	71,1	
Sicherheitsbilanz	21 von 54***	38,9	
Einsatzmittel	13 von 54	24,1	
Hilfsfrist	2 von 54	3,7	
Einsatzkräfte	24 von 54	44,4	
Fahrzeugentwicklung	13 von 54	24,1	
Personalentwicklung			
Gesamtstärke	36 von 54	66,7	
Altersstruktur	28 von 54	51,9	

^{* 21} Gemeinden wurden insgesamt betrachtet.

Nach Nr. 1.2 OrgFw kann anhand des Feuerwehrbedarfsplans festgestellt werden, ob die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr für das jeweilige Gemeindegebiet gegeben ist. Die Ampelfarbe "rot" steht für Defizite innerhalb der dargestellten Kategorien. Sie drückt die notwendige Folge aus, dass die betroffenen Gemeinden handeln müssen.

Angesichts der demografischen Herausforderungen ist die Kategorie der Personalentwicklung mit den Unterpunkten Gesamtstärke und Altersstruktur besonders beachtenswert.

^{** 45} Ortsfeuerwehren wurden insgesamt betrachtet.

^{***} Die Differenz zu den 55 Wehren insgesamt erklärt sich durch Ortsfeuerwehr Altheikendorf. Für diese liegt ein Feuerwehrbedarfsplan nicht vor.

4.3.3.1 Gesamtstärke

Die Gesamtstärke gibt darüber Auskunft, ob der im jeweiligen Ausrückebereich der Orts- oder Gemeindewehr festgestellte Bedarf an Fahrzeugen und die hieraus abgeleitete personelle Mindeststärke (vgl. Anlage 2) erreicht wird.

Die Feuerwehrbedarfspläne von 36 Orts- oder Gemeindewehren weisen den Status "rot" aus. Betroffen sind hiervon 11 Gemeinden. Gründe hierfür waren insbesondere nicht ausreichend

- · vorhandene Atemschutzgeräteträger und
- besetzte Einsatz- und Reserveabteilung.

4.3.3.2 Altersstruktur

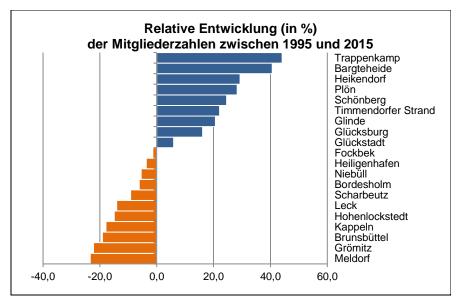
Die Altersstruktur wird im Wesentlichen bewertet durch die altersbedinge Verteilung auf die Einsatzabteilung (bis 49 Jahre) oder die Reserveabteilung (ab 50 Jahre). Ein zu hoher "angenommener" Altersdurchschnitt oder eine ungünstige Verteilung Einsatz- zu Reserveabteilung, beurteilt die Altersstruktur kritisch mit "rot".

Die Feuerwehrbedarfspläne von 28 Orts- oder Gemeindewehren weisen den Status "rot" aus. Betroffen sind hiervon 10 Gemeinden. Gründe hierfür waren insbesondere nicht ausreichend besetze Einsatzabteilungen sowie eine zu hohe Altersstruktur.

4.3.4 Wie werden Mitglieder für den ehrenamtlichen Feuerwehrdienst gewonnen: Lösungsansätze der Gemeinden

Handlungsbedarf im Bereich "Personalgewinnung" für die Feuerwehr haben grundsätzlich diejenigen Städte und Gemeinden erkannt, in deren Verantwortungsbereich sich schon heute eine herausfordernde Personalsituation in den Feuerwehren abzeichnet. Konzeptionelle Ideen und konkrete Umsetzungsmaßnahmen konnten hingegen nur wenige vorlegen.

In den geprüften Städten und Gemeinden haben sich die Mitgliederzahlen seit 1995 unterschiedlich entwickelt.



Die Gemeinde Leck konnte die Mitgliederzahl 1995 nicht vorlegen - ersatzweise wird der Zeitraum ab 2000 dargestellt. Der Gemeinde Sylt war fusionsbedingt nicht möglich, die Daten der Fusionsgemeinden rückwirkend darzustellen.

Diese Daten dürfen über den oben beschriebenen Status der Feuerwehren nicht hinwegtäuschen. Vielmehr drückt die Grafik aus, wie unterschiedlich die Mitgliederzuwächse in den Regionen verlaufen, die besonders vor demografischen Herausforderungen stehen.

Die in den Gesprächen dargestellten Probleme lassen sich für eine Vielzahl von Gemeinden zusammengefasst benennen:

Berichtet wird über ein zunehmendes Anspruchsdenken der Bevölkerung, wonach die freiwillige Feuerwehr als allzeit bereiter "omnipräsenter Alleskönner" Hilfe zu leisten habe. Selbst für kleinste Beeinträchtigungen - die nicht in die Nähe von Vermögensschäden einzuordnen seien - würden Feuerwehrdienstleistungen abgerufen. Festgestellt wird auch ein mangelndes Interesse am ehrenamtlichen Engagement, das auch den Feuerwehrdienst erreicht habe.

Einige Gemeindewehrführer berichteten zudem von einer falschen Wahrnehmung in der Bevölkerung, wonach die freiwillige Feuerwehr als hauptamtliche Einrichtung der Gemeinde gesehen werde. Dies wurde besonders häufig aus den um Hamburg gelegenen Gemeinden berichtet.

4.3.4.1 Generelle Maßnahmen der Mitgliedergewinnung

Generell versuchen alle aufgesuchten Gemeinden bzw. Gemeindefeuerwehren durch folgende Maßnahmen neue Mitglieder zu gewinnen bzw. die aktiven Mitglieder zu halten:

Gezielte Ansprache
 Überwiegend wird die direkte und gezielte Ansprache von Bürgerinnen
 und Bürgern durch Feuerwehrmitglieder als effektivstes Mittel genannt.

Angesprochen werden potenzielle Mitglieder von aktiven Feuerwehrmitgliedern im Kollegenkreis, in der Nachbarschaft und in den Vereinen. Hierzu zählen auch die passiven Mitglieder in den Feuerwehr-Fördervereinen.

- Einladungen zu Übungsabenden, um Feuerwehrdienst und Kameradschaft kennenzulernen.
- Gute Kameradschaft, die durch "Mund-zu-Mund-Werbung" zum Mitmachen animiert.
- Orden und Ehrenzeichen als motivierendes Zeichen der Anerkennung.
- Öffentlichkeitsarbeit (Postkartenaktion, Aktionen am 11. Februar (11.2), Tag der offenen Tür, Blaulichttag, Kinderfest, Dorffest, Neubürgerversammlung).

Festzustellen ist, dass etliche Gemeinden eigene Flyer mit regionalem oder örtlichem Bezug erstellen lassen. Die vom Landesfeuerwehrverband Schleswig-Holstein über den Werbemittelkatalog bereitgestellten Flyer wurden hingegen als zu unpersönlich oder nicht hilfreich charakterisiert.

Doppelmitgliedschaften

Die Mitgliedschaft in zwei Feuerwehren scheint auf den ersten Blick gewinnbringend für alle Beteiligten, da berufsbedingt pendelnde Feuerwehrmitglieder sich auch am Arbeitsort einbringen können. Die befragten Wehrführer stehen diesem Modell gleichermaßen aufgeschlossen wie kritisch gegenüber: Eine Doppelmitgliedschaft sei für die betroffenen Mitglieder zeitintensiv, da für einen reibungslosen Einsatz von beiden Wehren die regelmäßige Teilnahme an Übungsdiensten eingefordert werde. Dies erfordere ein fortwährendes Engagement. Zudem müssten beide Wehren die persönliche Ausrüstung und Einsatzkleidung vorhalten.

Auffällig ist die unterschiedliche Auffassung zur Rolle der Feuerwehr als Kulturträger. Je kleiner die Einwohnerzahl und je ländlicher die Struktur, desto mehr wird die Feuerwehr als tragende Rolle des kulturellen Lebens wahrgenommen. Insbesondere dort wird die Integration ins Dorfleben erwartet und als tragender Beweggrund für eine Feuerwehrmitgliedschaft gesehen. Mit wachsender Einwohnerzahl, stadtähnlichen Strukturen oder in unmittelbarer Nähe zu Städten nimmt diese Rolle ab. Dort sind ein Trend hin zur professionelleren Aufgabenwahrnehmung und eine Konzentration auf die Kernaufgaben einer Feuerwehr zu erkennen. Die wachsende Anzahl von Einsätzen, Dienstabenden und die zeitintensive Aus- und Fortbildung hat einige Wehren dazu veranlasst, sich aus Unterstützungsleistungen von Kulturveranstaltungen zurückzuziehen.

Einige Gemeinden haben erkannt, dass auch die örtlichen Arbeitgeber beworben werden müssen. Auch wenn sie vom Engagement ihrer Mitarbeiter mittelbar profitieren - die Freistellung der Mitarbeiter für Feuerwehreinsätze stellt immer eine Belastung dar. Das Verständnis der Arbeitgeber für Feuerwehreinsätze ist dabei abhängig von der Einsatzart. Insbesondere Fehlalarme und Kleinsteinsätze lösen nach den Berichten der Wehrführungen oftmals Unverständnis für die Feuerwehrarbeit aus. Deutlich wird dies durch die in Rechnung gestellten Verdienstausfälle. Positiv herauszustellen sind daher an die Arbeitgeber gerichtete öffentliche Danksagungen der Gemeinden. Dies geschieht häufig "am Rande" des Neujahrsempfangs und in Einzelfällen durch unregelmäßige Anzeigen in der Lokalpresse.

4.3.4.2 Konkretes Marketingkonzept: Gemeinde Scharbeutz

Die Gemeindevertretung Scharbeutz hat im Sommer 2013 der Umsetzung des Konzepts zur Mitgliedergewinnung und Förderung des Ehrenamts der freiwilligen Feuerwehr zugestimmt. Sie hat zudem beschlossen, eine Arbeitsgruppe "Mitgliedergewinnung und Förderung Feuerwehr" zu gründen.

Das Konzept selbst listet zahlreiche und gute Ideen auf, die zum Stand Frühjahr 2015 teilweise schon umgesetzt waren:

- Mitgliedergewinnung
 - Teilnahme der Jugendfeuerwehren am Girls Day, am Sozialen Tag und an der Ferienspaßaktion.
 - Erarbeitung Konzept "Brandschutzerziehung und -aufklärung" für Kindergärten und 3. Klassenstufe inkl. Feuerwehrpuppenbühne "Kasper 112".
- Marketing
 - Es wurde ein Marketingkonzept erarbeitet (Stand: 10.09.2014).
 - Aus den einzelnen Wehren hat sich ein Redaktions- und Marketingbeirat gebildet, der die Mindestanforderungen für einen gemeinsamen Internet- und Facebookauftritt festgelegt hat.
 - Werbung auf Brötchentüten.
 - Übernahme der Aufgaben des Pressewarts aus den Reihen der Feuerwehrmitglieder, um die Pressearbeit der Feuerwehr weiter auszubauen. Ziel: verbessertes Image, höhere Akzeptanz für das Ehrenamt.
- Entlastungen der Wehrführungen
 - Fachwart auf Gemeindeebene für das Verwaltungsprogramm Fox112 zur Entlastung der einzelnen Wehren.
- Förderung des Ehrenamts
 - Neuregelung der Entschädigungsordnung Rückwirkend zum 01.01.2013 sind die Entschädigungen neu geregelt worden:
 - Die Fahrzeugführer erhalten eine Entschädigung, sofern Wartung und Pflege nicht durch den Gerätewart erfolgen; teilen sie sich die Aufgaben, erhält jeder 50 % des Entschädigungssatzes.

In den Kreis der Entschädigungsberechtigten wurden die Aufgaben

 Fachwart auf Gemeindeebene für das Verwaltungsprogramm FOX112,

- · Fachwart Atemschutz.
- · Brandschutzerziehung und
- Feuersicherheitswache neu aufgenommen.
- Feuerwehrbonuskarte bzw. Rabattaktionen ("Füürwehr-Pott")
 Mit einem extra bereitgestellten jährlichen Budget der Gemeinde, dem sog. Füürwehr-Pott, sollen Maßnahmen finanziert werden, von denen die Feuerwehrmitglieder und deren Angehörigen/Familien profitieren. Damit sollen nachhaltige Anreize für den Erhalt der Mitglieder sowie für neue Mitglieder geschaffen werden. Auch Familienmitglieder kommen in den Genuss der Leistungen. Begründet wird dies mit der belastenden Wirkung des Feuerwehrdienstes auf das Familienleben. Erstmalig erfolgte eine Ausschüttung 2014:

Anreizmaßnahmen zur Mitgliedergewinnung

Anreizmaßnahmen	Budget 2014 in €	Budget 2015 in €	Budget 2016 in €
Tankgutscheine	1.500	16.000	12.600
Kinogutscheine	1.000	800	700
Gutscheine Eisdielen und Restaurant	1.000	3.800	2.400
10er-Karten Mini- und Dünengolf	3.500	200	200
Tageskarte Waldhochseilgarten	1.900	300	200
Saisonkarten Hansa-Park	5.500	4.500	4.000
Familienkarte Ostseetherme	4.800	800	400
Jahreskarte SeaLifeCenter	1.800	100	100
Jahresfamilienkarte Niendorfer Vogelpark	3.500	0	-
Amazongutscheine	-	-	4.100
Tageskarten Pro Vital Fitnessclub	1.100	500	300
Gesamtbudget	25.600	27.000	25.000

Tankgutscheine und Fitnessclubkarten werden ausschließlich an aktive Mitglieder, Gutscheine für Eisdielen und Restaurants ausschließlich an aktive und Mitglieder der Jugendfeuerwehren ausgegeben. Von den übrigen Anreizmaßnahmen können neben diesen beiden Gruppen auch Familienangehörige profitieren.

Für die Leistungen sind Vergabekriterien festgelegt worden. So werden Inhalt und Umfang durch die Gemeindewehrführung festgelegt und bedürfen der Zustimmung des Bürgermeisters der Gemeinde Scharbeutz. Bezugsberechtigt ist jedes Mitglied der Jugendfeuerwehr sowie jedes aktive Mitglied der freiwilligen Feuerwehren der Gemeinde Scharbeutz.

Um die Leistungen in Anspruch nehmen zu können, wird eine Dienstbeteiligung von mindestens 60 % vorausgesetzt. Die jeweilige Ortswehrführung ist verpflichtet, missbräuchlichen Verwendungen vorzubeugen. Die Vergaben aus dem Füürwehr-Pott erfolgen im Rahmen einer Versammlung der jeweiligen Ortswehr.

- Gratifikation/Anerkennungsbeiträge
 - Seit 2014 wird aktiven Feuerwehrmitgliedern auf Antrag als Anerkennung für die geleisteten Dienste eine Gratifikation gezahlt. Die einmaligen Beträge zwischen 150 € und 500 € richten sich nach aktiver Feuerwehrzugehörigkeit von 10 bis 50 Jahren.
- Kameradschaftshilfe im Sterbefall:
 Die Feuerwehren sind seit dem 01.10.2013 Mitglied der Kameradschaftshilfe der freiwilligen Feuerwehren des Kreises Ostholstein.
 Diese zahlt für jedes verstorbene Mitglied ein Sterbegeld von 400 €.
- Kostenloser Parkausweis:
 Seit 2014 erhält jedes aktive Mitglied auf Antrag einen kostenlosen
 Parkausweis für die kostenpflichtigen Großparkplätze in Haffkrug und Scharbeutz.
- Kostenbeteiligung beim Führerscheinerwerb.

4.3.4.3 Motivationstopf: Gemeinde Timmendorfer Strand

Die Gemeinde hat die Einrichtung eines sog. Motivationstopfes für die Feuerwehren mit der Auflistung jährlich anzupassender Angebote beschlossen. Empfänger sind aktive Feuerwehrmitglieder sowie ihre Angehörigen und die Jugendfeuerwehrmitglieder. Hierdurch sollen insbesondere Anreize für Neuzugänge von Jugendlichen sowie zur Mitgliedererhaltung geschaffen werden. Der Motivationstopf erreicht ein geschätztes Volumen von 20 T€ jährlich. Folgende Maßnahmen werden gefördert, sofern das aktive Feuerwehrmitglied eine Dienstbeteiligung von mindestens 50 % nachweist:

- Tankgutscheine für geleistete Feuerwehreinsätze und Dienstfahrten,
- Freier Kinoeintritt in Bad Schwartau und Scharbeutz
- Gutscheine für Eisdielen (Jugendfeuerwehren)
- Freier Eintritt Nautic-Club, Minigolfplatz, SeaLifeCenter, Vogelpark, Ostseetherme inkl. Fitnessstudio, verbilligte Jahreskarten Hansa-Park,
- Kostenbeteiligung beim Führerscheinerwerb.

Neben dem Motivationstopf wird als Anerkennung für die geleisteten Dienste eine Gratifikation gezahlt. Diese dient als "Dankeschön" für die geleistete Dienstzeit und soll nicht als Geldleistung für das Ehrenamt oder die geleisteten Einsätze verstanden werden. Die einmaligen Beträge von 150 € bis 500 € richten sich nach aktiver Feuerwehrzugehörigkeit zwischen 10 und 50 Jahren.

4.3.4.4 Förderung und Anerkennung des Ehrenamts: Stadt Glückstadt

Das "Zukunftskonzept Daseinsvorsorge Glückstadt und Umland" eines externen Gutachters vom März 2014 befasst sich auch mit den Belangen des Brandschutzes. Darin wird der Handlungsbedarf für den personellen Bereich folgendermaßen beschrieben:

- Wie k\u00f6nnen Kinder und Jugendliche f\u00fcr ein Engagement in der Jugendwehr begeistert und gewonnen werden?
- Wie kann der Übergang in die Einsatzabteilung gestaltet werden, sodass ein längerfristiger Verbleib in den Feuerwehren ermöglicht wird?
- Wie k\u00f6nnen erwachsene Menschen f\u00fcr die Einsatzabteilungen gewonnen werden?
- Wie kann der gegenwärtig zu beobachteten Tendenz des Ausscheidens eines erheblichen Anteils der Neumitglieder schon wenige Jahre nach Eintritt in die Einsatzabteilung entgegengewirkt werden?

Die Arbeitsgruppe "Feuerwehr" zum Zukunftsprogramm Daseinsvorsorge hat den städtischen Gremien im Frühjahr 2015 einen lösungsorientierten Maßnahmenkatalog vorgelegt. Nach Beratung in den städtischen Gremien ist beschlossen worden:

- Finanzielle Unterstützung/teilweise Übernahme der Freibadkosten für Feuerwehrmitglieder und Familienangehörige (ab 2015),
- Kostenbeteiligung für die Mitgliedschaft im Fitnessstudio aktiver Feuerwehrmitglieder (ab 2015) und
- Gewährung einer Rentenanwartschaft für aktive Feuerwehrmitglieder (ab 2016).

Die Rentenanwartschaft ist nach den vorgelegten Modellberechnungen von der Beitragszahlungsdauer von 17 bis zu 47 Jahren und einer 5 Jahre umfassenden Abrufphase abhängig. Die jährliche Rente kann - ohne Überschussbeteiligung - zwischen 38 und 205 € ausfallen. Die alternative einmalige Kapitalabfindung variiert entsprechend zwischen 1.004 € und 5.390 €.

Durch die politische Debatte in den Gremien ist von einigen Ausschussmitgliedern zum Ausdruck gebracht worden, dass das Ehrenamt in der Feuerwehr ein besonderes sei. Da durch die Tätigkeit die Gesundheit beeinträchtigt werden könnte, sei eine besondere Förderung und Anerkennung der Mitglieder notwendig.

4.3.4.5 Jugend- und Kinderfeuerwehren

Das Brandschutzgesetz sieht in § 8 a auch die Möglichkeit vor, Jugendund Kinderabteilungen einzurichten. Die Kinderabteilung ist erst möglich geworden durch Gesetz zur Änderung des Brandschutzgesetzes vom 15. Dezember 2014⁴¹.

Im Gesetzentwurf der Landesregierung⁴² wird dies folgendermaßen begründet:

"Nach Ansicht der Feuerwehren sollte die Gewinnung von Nachwuchs möglichst frühzeitig beginnen, bevor die Kinder sich anderen Aktivitäten zuwenden. Dem Träger der Feuerwehr wird es deshalb ermöglicht, künftig eine Kinderabteilung für Mitglieder ab Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres einzurichten (§ 8 a Absatz 2 BrSchG). Die vorwiegend aufgrund des demografischen Wandels stetig sinkenden Mitgliederzahlen bei den freiwilligen Feuerwehren geben Anlass zur Besorgnis. Deshalb ist es dringend erforderlich, die Organisation Feuerwehr auch für andere Personengruppen zu öffnen. Die frühzeitige Integrationsmöglichkeit bereits ab 6 Jahren in einer Kinderabteilung ist ebenso wie die Einrichtung einer Verwaltungsabteilung für nicht feuerwehrdiensttaugliche Mitglieder, ein Versuch, die Institution insgesamt noch attraktiver zu gestalten."

Die befragten Gemeindewehrführer zeigten sich einer Kinderabteilung gegenüber überwiegend skeptisch. Begründet wurde dies mit einer in der Praxis schwierigen Umsetzung und insbesondere durch fehlende Betreuer; nicht jedes Feuerwehrmitglied sei grundsätzlich geeignet, eine Kinderabteilung aufzubauen und professionell zu betreuen. Zudem wird die Schwierigkeit gesehen, die Kinder und später Jugendlichen über den langen Zeitraum bis zum 18. Lebensjahr und damit bis zur Einsatzreife nach dem Brandschutzgesetz⁴³ zu motivieren.

Ganz anders lautet das Urteil über die Jugendfeuerwehr: Mehrheitlich wird die Jugendabteilung als "Quelle neuer Mitglieder" gesehen und entsprechend gefördert. Einige Wehren sind dazu übergegangen, erst ab dem 12. Lebensjahr den Eintritt in die Jugendfeuerwehr möglich zu machen. Nach Auskunft der Gemeindewehrführer hätten die Erfahrungen gezeigt, dass somit der Zeitraum bis zur Einsatzreife sinnvoll verkürzt wird. Hierdurch werde das Motivationsniveau gehalten, bei der Feuerwehr zu bleiben und in die Einsatzabteilung zu wechseln.

Die Wehren beziehen ihre Führungskräfte überwiegend aus ehemaligen Mitgliedern der Jugendfeuerwehren. Zudem wirkt sich der relativ hohe Frauenanteil der Jugendfeuerwehren positiv auf den Frauenanteil in den Einsatzabteilungen aus.

42 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/2238 vom 09.08.2014.

⁴¹ Vgl. GVOBI. Schl.-H. 2014, S. 489.

⁴³ Vgl. § 9 Abs. 2 Brandschutzgesetz Schl.-H.: Für die Teilnahme am Einsatzdienst ist die Vollendung des 18. Lebensjahres erforderlich.

Gute Erfahrungen haben einige Feuerwehren mit Schulprojektwochen oder mit schulischen "Feuerwehr Arbeitsgemeinschaften" gesammelt. Die Schülerinnen und Schüler wurden an die Feuerwehrtätigkeiten praktisch herangeführt; dies weckte ihr Interesse für eine Mitgliedschaft in der jeweiligen Jugendfeuerwehr.

4.3.5 Folgen fehlender freiwilliger Feuerwehrmitglieder - Aufstockung der hauptamtlichen Wachabteilung in Brunsbüttel

Der Industrieraum Brunsbüttel ist auch ein bedeutender Seehafenstandort. Das durch den Nord-Ostsee-Kanal geteilte Stadtgebiet stellt besondere Anforderungen an den Brandschutz.

4.3.5.1 Besonderes Aufgabenspektrum für die freiwillige Feuerwehr

Die Gemeindefeuerwehr Brunsbüttel hat nach eigenen Angaben zwischen 1995 und 2015 20 % an ehrenamtlichen Feuerwehrmitgliedern verloren. Besonders betroffen ist der Stadtteil Brunsbüttel Süd. Laut Feuerwehrbedarfsplan leben dort 1.005 Einwohner. Dieser zwischen Nord-Ostsee-Kanal und Elbe liegende Stadtteil ist geprägt durch Industriebetriebe, Häfen, Schleusenanlagen, Tanklager sowie Gefahrgüter. Diese örtlichen Gegebenheiten wirken auf die Risikopunkte und damit auf die personelle Soll-Stärke.

In Brunsbüttel besteht die freiwillige Feuerwehr auch aus einer hauptamtlichen Wachabteilung. Aktuell sind dort 24 Mitarbeiter beschäftigt. Diese stellen eine 24-stündige Besetzung der Wache Süd mit mindestens 4 Einsatzkräften sicher.

Diese unterstützende Einheit wird vorrangig so eingesetzt, dass innerhalb der Hilfsfrist die

- vertraglich übertragenen Aufgaben des abwehrenden Brandschutzes in Industrie-, Hafen- und Schleusenanlagen sowie
- Schiffsbrandbekämpfung gewährleistet werden können.

Grundlage für diese Aufgaben sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Stadt Brunsbüttel. Danach ist die Gemeindefeuerwehr für die Schiffsbrandbekämpfung und technische Hilfeleistung auf der Unterelbe (Stromkilometer 680 bis 710) und der Seewasserstraße zuständig. Auf Anforderung des Landes ist ein Einsatz auch in anderen Gewässern möglich.

Wie die Stadt Brunsbüttel darlegt, belasten die Ziele des Havariekommandos für den Bereich der Schiffsbrandbekämpfung auch die freiwillige Feuerwehr. Das Innenministerium habe zudem bestätigt, dass auf den ehrenamtlichen Einsatz der Feuerwehr nicht verzichtet werden könnte, um die

Aufgabe erledigen zu können. Dies gelte insbesondere für die Häfen und den Nord-Ostsee-Kanal.

4.3.5.2 Hauptamtliche Wachabteilung als Lösung

Die Stadt Brunsbüttel hatte schon 2009 festgestellt, dass die Löschgruppe Süd personell nicht ausreichend bestückt war. Seinerzeit wurde die Aufstockung der hauptamtlichen Wachabteilung beschlossen. 2015 wurde der Feuerwehrbedarfsplan fortgeschrieben und erneut die fehlende Leistungsfähigkeit festgestellt.

Die Stadt Brunsbüttel hat hierauf reagiert und den erkannten Stellenmehrbedarf im Haushalt umgesetzt. Der Bereich Brandschutz ist um 10 Stellen aufgestockt worden. Im Haushalt 2016 sind Personalmehrausgaben von 643 T€ veranschlagt worden.

Insgesamt weist der Teilergebnisplan Brandschutz ein negatives Ergebnis von 1.805 T€ aus. Hierin enthalten sind die gesamten Personalaufwendungen von 1.525 T€ sowie Personalkostenzuschüsse bzw. -erstattungen des Bundes, des Landes und von Kooperationsunternehmen.

4.3.5.3 Keine Kooperation mit den Werkfeuerwehren erwünscht

Das Innenministerium ist der Auffassung, dass eine Übertragung kommunaler Aufgaben des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistung im Stadtgebiet Brunsbüttel oder in einem Teil ihres Gebiets durch öffentlichrechtlichen Vertrag auf den Träger einer Werkfeuerwehr nach dem Vorbild Niedersachsens nicht im öffentlichen Interesse der Stadt Brunsbüttel und des Landes liege; eine Übertragung sei bei den derzeitigen Strukturen nicht realisierbar:

- "Die vorhandene Industrieparkfeuerwehr wurde personell soweit zurückgefahren, dass sie derzeit lediglich den Brandschutz im eigenen Zuständigkeitsbereich sicherstellen kann.
- Eine sachgerechte Erfüllung der zusätzlichen kommunalen Aufgaben durch die Werkfeuerwehr ist ohne erheblichen personellen Mehrbedarf nicht zu erreichen. Anderenfalls könnten der Brandschutz und die Hilfeleistung im eigenen Bereich der Werkfeuerwehr gefährdet werden.
- Ein Aufweichen des Prinzips der Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der technischen Hilfe durch öffentliche Feuerwehren als gemeindliche Einrichtungen steht im Widerspruch zum bundesweiten System der freiwilligen Feuerwehren und stellt das Gesamtsystem der freiwilligen Feuerwehren in Frage. Dies ist auch aus Sicht des

Landesfeuerwehrverbandes Schleswig-Holstein sowie des Deutschen Feuerwehrverbandes keine denkbare Handlungsoption." ⁴⁴

Aus Sicht des LRH stellt eine Kooperation nach den Regelungen Niedersachsens⁴⁵ sehr wohl eine Option dar, ohne systemisch zu werden. Soweit Aufgaben des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistungen übertragen wurden, gilt die Werkfeuerwehr als gemeindliche Feuerwehr. Insoweit unterliegt sie der Fachaufsicht der Gemeinde. Hat die Gemeinde die Aufgaben in ihrem gesamten Gebiet übertragen, so nimmt die Leiterin oder der Leiter der Werkfeuerwehr die Aufgaben der Gemeindebrandmeisterin oder des Gemeindebrandmeisters wahr, ansonsten die der Ortsbrandmeisterin oder des Ortsbrandmeisters.

Aufgabenerfüllung und Wirtschaftlichkeit stehen nicht widersprüchlich zueinander: Um Synergieeffekte auf beiden Seiten, Gemeinde- und Werkfeuerwehr, heben zu können, müssen Kooperationen möglich sein. Dies gilt insbesondere vor Zeiten demografischer Herausforderungen. Dies hat der niedersächsische Landtag erkannt und in der betreffenden Gesetzesbegründung ausgeführt: "In § 19 Abs. 1 Satz 1 erfolgt eine Präzisierung dahin gehend, dass nicht die Werkfeuerwehr selbst, sondern der Träger der Werkfeuerwehr mit der Durchführung gemeindlicher Aufgaben als Beliehener beauftragt werden kann. Die Beleihung kann für das Gemeindegebiet oder Teile des Gemeindegebietes ganz oder teilweise erfolgen. Eine Einschränkung der Aufgabenwahrnehmung auf hauptberufliche Werkfeuerwehren erfolgt nicht mehr. Auch nebenberufliche Werkfeuerwehren können vergleichbar einer Freiwilligen Feuerwehr während der Betriebszeiten in der Lage sein, Brandbekämpfung und Hilfeleistung außerhalb des Betriebes durchzuführen. Ihre grundsätzliche Verfügbarkeit dürfte mindestens auf dem Niveau der Freiwilligen Feuerwehr liegen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wären während der regelmäßigen Betriebszeiten auch Kooperationsmodelle zwischen wirtschaftlichen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen mit Werkfeuerwehr und Gemeinden als Träger der Freiwilligen Feuerwehr vorstellbar. Insgesamt erweitert die Neuregelung den Gestaltungsspielraum hinsichtlich der räumlichen und sachlichen Ausgestaltung von Kooperationen." 46

Hinsichtlich des demografischen Wandels sollte geprüft werden, ob in besonderen Einzelfällen, wie z. B. in Brunsbüttel Süd, eine solche Teillösung sinnvoll wäre. Am Beispiel Niedersachsens wird deutlich, dass hierdurch das Gesamtsystem der freiwilligen Feuerwehren nicht in Frage steht.

⁴⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 18/3272 vom 07.08.2015.

Vgl. § 18 Brandschutzgesetz Niedersachsen, Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr (Niedersächsisches Brandschutzgesetz - NBrandSchG) vom 18. Juli 2012, Nds. GVOBI. 2012, S. 269.

⁴⁶ Vgl. Landtagsdrucksache Niedersachsen 16/4451 vom 10.02.2012.

4.3.6 Regionale Verbundenheit als Lösungsansatz

Denkbare Lösungsansätze, den Auswirkungen des demografischen Wandels organisatorisch zu begegnen, sind dem LRH außerhalb der in die Prüfung einbezogenen Gemeinden und Städte begegnet.

4.3.6.1 Zweckverbände stärken regionale Verbundenheit und den Brandschutz: Verbandsfeuerwehr Probstei Nord

Die Gemeinden Barsbek, Krokau und Wisch des Kreises Plön haben mit Wirkung zum 04.01.2016 einen Zweckverband gegründet. Dieser hat die Aufgabe, Brandschutz und Hilfeleistungen im Gebiet seiner Mitglieder flächendeckend sicherzustellen, zu fördern und dauerhaft zu sichern. Für den abwehrenden Brandschutz und technische Hilfe hat er den örtlichen Verhältnissen angemessene, leistungsfähige, öffentliche, freiwillige Feuerwehren zu unterhalten. Diese Aufgaben übernimmt die Freiwillige Feuerwehr "Probstei Nord" des Zweckverbands.

In den drei Gemeinden lebten zum 31.12.2015 zusammen 1.668 Einwohner. Nach den alten Feuerwehrbedarfsplänen waren für die Feuerwehraufgaben 81 Mitglieder als Soll-Stärke (3 x 27) vorgesehen.

Durch die Zusammenlegung ist es nicht zu erhöhten Brandrisiken gekommen. Auch wenn der Feuerwehrbedarfsplan für die neue Wehr zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch erarbeitet wurde: Die Mitgliederzahl von 77 (Stand 27.09.2016) reicht vollkommen aus, die neu ermittelte Soll-Stärke von 57 Feuerwehrmitgliedern zu erfüllen. Es kommt somit nicht zu einer brandtechnischen Unterversorgung der in diesen Gemeinden lebenden Bevölkerung.

Dieses Beispiel macht deutlich: Auf Basis der Feuerwehrbedarfspläne aller 3 Gemeinden ist eine Soll-Stärke von 81 Feuerwehrmitgliedern ermittelt worden. Ausschließlich durch die Zusammenlegung der einzelnen Wehren zur Freiwilligen Feuerwehr "Probstei Nord" sinkt der Personalbedarf auf 57 Mitglieder. Hierdurch ist für einen überschaubaren Zeitraum die Feuerwehr gegen negative demografische Einflüsse gesichert.

Zudem wird deutlich: Das derzeit für den Personalbedarf verwendete Verfahren sollte überprüft werden.

4.3.6.2 Koordinierte Zusammenarbeit mit dem Feuerwehrfonds: Feuerwehren im Amtsbereich Berkenthin

Mehrere Gründe bewegten das Amt Berkenthin und seine Gemeinden, ein Feuerwehrkonzept zu erstellen:

Auswirkung des demografischen Wandels,

- geringe Tagesverfügbarkeit,
- gestiegene Anforderungen an die Feuerwehrmitglieder und
- finanzieller Druck auf die kommunalen Haushalte.

Seit dem 01.01.2008 wird ein Fuhrparkkonzept vollzogen. Dieses sieht eine verbindliche Ersatzbeschaffung und Ergänzung notwendiger Fahrzeuge und Großgeräte über einen Zeitraum von 25 Jahren vor. Kern dieses Konzepts ist ein Fonds, aus dem die Gemeinden bezuschusst werden. Übernommen werden Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten. Der Fonds leistet die Zuschüsse nur, wenn sich die jeweilige Gemeinde an

das gemeindeübergreifende Fuhrpark- und Ausrüstungskonzept hält.

Die Kosten werden solidarisch auf alle Gemeinden verteilt; Maßstab ist die Einwohnerzahl. Flankiert wird das Konzept durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der Gemeinden.

Durch dieses Konzept konnten vier taktische Löschfahrzeuge eingespart werden. Gelingen konnte dies, indem die Einsatzschwerpunkte, die Alarmund Ausrückordnung und die "Pärchenbildung" benachbarter Wehren konsequent in folgende Überlegungen einflossen:

- Was wird notwendigerweise gebraucht und
- was ist bezahlbar?

Im Laufe der Zeit wurde das Fonds-Finanzierungskonzept um die

- Tragkraftspritzen,
- Atemschutzgeräte,
- hydraulisches Rettungsgerät,
- Wärmebildkamera,
- die laufenden Kosten der Jugendfeuerwehren sowie
- Kleiderkammer

erweitert.

Zudem sind eine Führungsgruppe Amt eingerichtet, Bekleidungs- und Ausrüstungsstandards gesetzt und durch Rahmenverträge die gemeinsame Beschaffung als Standard gesetzt worden.

4.3.7 **Schwierige Situation im Amt Geltinger Bucht**

Die 2010 aufgestellten Feuerwehrbedarfspläne gingen von 13.336 Einwohnern aus. Diesen standen 16 Gemeindefeuerwehren zur Verfügung, von denen 8 ohne Ortsfeuerwehren und 8 mit insgesamt 21 Ortsfeuerwehren organisiert waren. Somit gab es insgesamt 29 freiwillige Feuerwehren im Amtsbereich.

Auf die 21 Ortsfeuerwehren entfielen 10.014 Einwohner. Danach ist eine Ortsfeuerwehr durchschnittlich für 477 Einwohner zuständig. Dieser Durchschnittswert spiegelt die reelle Einwohnersituation nur bedingt wider:

Ortsfeuerwehren je Einwohnerklasse

Einwohner	Anzahl der Ortsfeuerwehren im Amt Geltinger Bucht
1 bis 200	3
201 bis 300	4
301 bis 400	5
401 bis 500	4
501 bis 600	2
1.000 bis 1.250	3
Summe	21

Daten auf Basis der vorgelegten Feuerwehrbedarfspläne

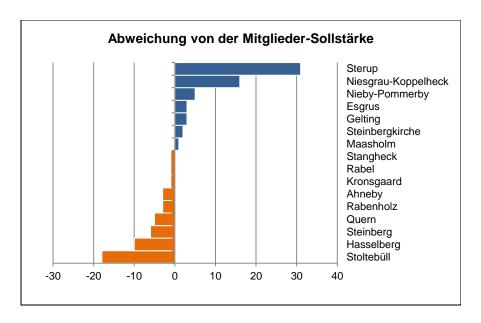
Unter Tz. 4.2 ist das Verhältnis von landestypischen Einwohnern zu Feuerwehren dargestellt worden. 2010, also in dem Jahr, in dem die Feuerwehrbedarfspläne des Amts Geltinger Bucht erstellt wurden, betrug dieser Wert 1.642. Dieser Wert unterstreicht die Notwendigkeit, die Verhältnisse dieses Amts in besonderer Weise zu würdigen.

4.3.7.1 Feuerwehrmitglieder nur in der Gesamtbetrachtung ausreichend

Den 13.336 Einwohnern des Amts standen nach den Feuerwehrbedarfsplänen 796 Feuerwehrmitglieder gegenüber. Damit stellen durchschnittlich weniger als 17 Einwohner ein Mitglied der freiwilligen Feuerwehr. Dieses ehrenamtliche Engagement ausschließlich für die Feuerwehr von umgerechnet fast 6 % der Bevölkerung hält dem demografischen Wandel nicht dauerhaft stand. Zwar übererfüllten die 2010er Zahlen den seinerzeit ermittelten Personal-Sollwert von 783 um mehr als 1,7 %.

Aber bei näherer Betrachtung erfüllten 17 Feuerwehren den Personal-Sollwert nicht. 2 Ortsfeuerwehren unterschritten die kritische 2/3-Grenze.

Die personelle Über- bzw. Unterdeckung wird aus folgender Grafik deutlich:



Von den 16 Gemeinden des Amts haben

- 9 insgesamt 48 weniger und
- 7 insgesamt 61 mehr

Feuerwehrmitglieder, als die Feuerwehrbedarfspläne fordern.

Bei der Interpretation dieser Werte muss gesehen werden, dass es sich um Daten aus 2010 handelt. Aktuelle Feuerwehrbedarfspläne liegen nicht vor. Die Abfrage für Prüfungszwecke konnte nur zum Teil beantwortet werden. Die relativ dünne Datenlage lässt eine Darstellung der Mitgliederentwicklung im Amtsbereich nicht zu.

Trotzdem: Die vorgelegten Teildaten zeigen, dass sich in den Einsatzabteilungen einiger Feuerwehren die Mitgliederzahl weiter verschlechtert hat. Zudem fehlen oder sind nicht in ausreichender Anzahl Atemschutzgeräteträger vorhanden. Mit Blick auf die Tagesverfügbarkeit kann von einer leistungsfähigen Feuerwehr nicht mehr gesprochen werden.

4.3.7.2 Status der Feuerwehrbedarfspläne: 93 % Defizite in der Sicherheitsbilanz

Wie bereits beschrieben, sind die Daten der Feuerwehrbedarfspläne für die Entscheidungsträger ein wichtiges Instrument. Die Auswertung der vorgelegten Feuerwehrbedarfspläne aus 2010 zeigt folgende Situation auf:

Verteilung der Defizite

Votogorio	Status "rot"			
Kategorie	Anzahl	relativer Anteil in %		
Gesamtstatus der Gemeindefeuerwehren insgesamt	15 von 16 [*]	93,8		
Gesamtstatus der Ortsfeuerwehren	21 von 21**	100,0		
Sicherheitsbilanz	27 von 29	93,1		
Einsatzmittel	23 von 29	79,3		
Hilfsfrist	6 von 29	3,4		
Einsatzkräfte	26 von 29	89,7		
Fahrzeugentwicklung	5 von 29	17,2		
Personalentwicklung				
Gesamtstärke	23 von 29	79,3		
Altersstruktur	11 von 29	37,9		

¹⁶ Gemeinden wurden insgesamt betrachtet.

Die Ampelfarbe "rot" steht für Defizite innerhalb der dargestellten Kategorien.

"Gertz+Gutsche+Rümenapp" stellten im Juni 2012 die kleinräumige Bevölkerungsprognose für den Kreis Schleswig-Flensburg vor. Für das Amt Geltinger Bucht wird bis 2030 ein Rückgang von 1.700 Einwohnern prognostiziert. Marketingmaßnahmen, die für den Eintritt in die freiwillige Feuerwehr werben, werden nicht ausreichend sein. Der erkennbare dringende Handlungsbedarf sollte daher auch organisatorische Maßnahmen berücksichtigen. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass beispielsweise durch Zweckverbände eine zielorientierte Neuordnung des Feuerwehrwesens erreicht werden kann.

4.4 Fazit: Realistische Personalbemessung und verstärkte regionale Zusammenarbeit erforderlich

Die ehrenamtlichen Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren erfüllen eine wichtige Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Damit die freiwilligen Feuerwehren auch künftig angemessen leistungsfähig sind, bedarf es ausreichend Feuerwehrmitglieder in den notwendigen Funktionen. Umso wichtiger erscheint es, die Risiken des demografischen Wandels rechtzeitig zu erkennen. Nur so können die richtigen Entscheidungen getroffen werden.

Inwieweit sich der demografische Wandel auf die Leistungsfähigkeit der freiwilligen Feuerwehren auswirkt, wird wesentlich durch die Personalbemessungsformel bestimmt werden. Das aktuell verwendete Verfahren erscheint hierfür nicht mehr geeignet: Bei der Mindestsoll-Stärke von 27 Feuerwehrmitgliedern stellte der LRH eine Einwohnerspannbreite zwischen 66 und 2.800 Einwohnern fest. Die Personalsoll-Stärke leitet sich ab

^{** 21} Ortsfeuerwehren wurden insgesamt betrachtet.

aus den notwendigen Feuerwehrfahrzeugen und deren Sitzplätze; diese müssen mehrfach besetzt sein. Den Feuerwehrfahrzeugen werden sog. Fahrzeugpunktwerte zugewiesen. Diese decken mindestens die ermittelten Risikopunkte je Ausrückebereich. Weder das Innenministerium noch die Landesfeuerwehrschule konnten darlegen, nach welchem Schema sich die Risikopunkte und Fahrzeugpunktwerte ermitteln bzw. welche Überlegungen hierbei zugrunde gelegt wurden.

Das Beispiel der Feuerwehr "Probstei Nord" (vgl. Tz.4.3.6.1) ist bemerkenswert: Bei gleichbleibender Einwohnerzahl und Brandlast ist lediglich durch die Neuorganisation der Personalbedarf von 81 auf 57 Mitglieder gesunken. Damit sind nunmehr mehr Mitglieder als erforderlich in der freiwilligen Feuerwehr.

Ob ein solcher Schritt anderen freiwilligen Feuerwehren helfen würde, kann erst nach einer landesweiten Bestandsaufnahme beantwortet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Feuerwehrbedarfspläne für alle freiwilligen Feuerwehren pflichtig zu erstellen sind. Die aktuelle Regelung in den Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens (vgl. Tz. 4.1.3) greift für die Lösung der demografischen Herausforderungen zu kurz. Der LRH schlägt daher vor, die Bedarfspläne alle 3 bis 5 Jahre aktualisiert den Trägern der freiwilligen Feuerwehren vorzulegen. So wäre gewährleistet, dass dies mindestens einmal in der Wahlperiode der Gemeindevertretungen geschieht.

Das Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde sollte sich zügig einen landesweiten Überblick über die bestehende Situation verschaffen. Um dies erfüllen zu können, sind aussagekräftige und belastbare Daten unabdingbar. Insoweit müssen die Statistikdaten eindeutig aufbereitet werden. Zukünftig dürfen über wichtige Angaben wie "Alter" oder "Einsatz" keine Zweifel bestehen. Die unter Tz. 2.2 dargestellten Hinweise des LRH sollten dabei lösungsorientiert berücksichtigt werden.

Denn: Die jetzige Situation, die die Gemeinden absolut gleich, nach Einwohnern gemessen jedoch stark unterschiedlich fordert, wird den demografischen Herausforderungen nicht gerecht werden können. Die Lösung des Amts Berkenthin zeigt, dass andere Wege möglich sind. Es ist Aufgabe des Innenministeriums, die Landräte als allgemeine untere Landesbehörde für die öffentlichen Feuerwehren zu unterstützen, diesen Prozess zu starten und zu steuern.

Keinesfalls sollten sich die Aufsichtsbehörden auf die Möglichkeit des § 16 BrSchG zurückziehen: Zwar haben die Gemeinden eine Pflichtfeuerwehr aufzustellen, sofern der abwehrende Brandschutz und die technische Hilfe aufgrund fehlender freiwillig dienstleistender Personen nicht ausreichend erfüllt werden können. Dies bedingt jedoch, dass genügend Personen

nen zwischen dem 18. und 50. Lebensjahr verfügbar sind. Im Amtsbereich Geltinger Bucht soll die Einwohnerzahl bis 2030 um mehr als 1.700 zurückgehen. Dringender kann ein Handlungsbedarf kaum sein.

Der landesweit zu verzeichnende Mitgliederrückgang sollte als Warnsignal verstanden werden: In den letzten 16 Jahren ist die Zahl der Feuerwehrmitglieder um 744 und die der Atemschutzgeräteträger um mehr als 2.500 zurückgegangen. Vielversprechend ist aber der zunehmende Anteil weiblicher Mitglieder. Allerdings ist ihr Anteil von derzeit unter 10 % ausbaufähig. Innenministerium und der Landesfeuerverband sollten dies berücksichtigen. Dass zudem viele Gemeinden eigenes Werbematerial mit örtlichem Bezug herstellen lassen, sollte ebenfalls Konsequenzen haben: Die vom Landesfeuerwehrverband über seinen Werbemittelkatalog bereitgestellten Flyer wurden vielfach als zu unpersönlich und wenig hilfreich bezeichnet. Sie erfüllen offensichtlich nicht den gewünschten Zweck.

Die von einigen Gemeinden geleisteten geldwerten Vorteile für Feuerwehrmitglieder und teilweise für die Familienangehörigen können nur als letztes Mittel verstanden werden. Ziel muss die Anerkennung für die geleistete Bereitschaft sein, Freizeit und Gesundheit für die Gemeinschaft eingesetzt zu haben. Für solche Zwecke gewährte Vorteile erscheinen mit dem öffentlichen Auftrag der freiwilligen Feuerwehr vereinbar. Hierbei müssen Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden.

5. Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber - attraktiv genug?

Die Kommunen sind auf ausreichendes und qualifiziertes Personal angewiesen, um ihre vielfältigen Aufgaben im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich erfüllen zu können. Durch seinen unmittelbaren Kontakt mit den Bürgern trägt das kommunale Personal zudem wesentlich zum Ansehen der Verwaltungen bei. Das Statistische Bundesamt prognostiziert bis 2030 einen deutlich steigenden Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung. Die Altersstruktur wird sich damit erheblich ändern. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ab. "Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird von Schrumpfung und Alterung stark betroffen sein. Als Erwerbsalter wird hier die Spanne von 20 bis 64 Jahren betrachtet. Im Jahr 2013 gehörten 49,2 Millionen Menschen dieser Altersgruppe an. Ihre Zahl wird erst nach 2020 deutlich zurückgehen und 2030 etwa 44 bis 45 Millionen betragen."⁴⁷

5.1 Personal im demografischen Wandel

Vom prognostizierten demografischen Wandel kann das Personal der Kommunen in mehrfacher Hinsicht betroffen sein:

- Eine sich ändernde Altersstruktur wird sich auf Art und Umfang der kommunalen Aufgaben auswirken. Gleiches ist ebenfalls für sich ändernde Einwohnerzahlen zu erwarten.
- Der Personalbestand selbst ist vom demografischen Wandel betroffen; er altert.
- Eine sinkende Anzahl von Erwerbspersonen verstärkt den Wettbewerb der Arbeitgeber um qualifiziertes Personal.

Ein sich änderndes Aufgabenspektrum, älter werdendes Personal und erschwertes Gewinnen von Mitarbeitern erfordern von den Kommunen neue Wege im Personalbereich.

Ziel war es daher für die in die Prüfung einbezogenen Kommunen, einen Überblick über den aktuellen Stand zu erhalten. In die Prüfung des Personalbereichs wurden 22 ausgewählte Kommunen einbezogen. Geprüft wurde dabei nicht die einzelne Stadt oder Gemeinde, sondern die jeweils dazu gehörende Verwaltung (z. B. statt der Gemeinde Bordesholm das Amt Bordesholm). Denn die möglichen Probleme des prognostizierten demografischen Wandels betreffen das gesamte Verwaltungspersonal.

Die Stadt Glücksburg wurde nicht in die Prüfung des Personalbereichs einbezogen, da sie nicht über eine eigene Verwaltung verfügt. Sie ist eine Verwaltungsgemeinschaft mit der rund 14-mal größeren, kreisfreien Stadt Flensburg eingegangen, die die Geschäfte führt.

⁴⁷ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 2013, S.20

Die Stadt Niebüll und die Gemeinde Leck gehören der gleichen Verwaltung - dem Amt Südtondern - an.

Damit verbleiben für den Personalbereich 21 Städte, Gemeinden und Ämter, die mit 20 Verwaltungen in die Auswertung einbezogen wurden. Diese Verwaltungen sind unterschiedlich groß. Zum Prüfungszeitpunkt waren zwischen 25 und 117 Vollzeitstellen vorhanden.

5.2 Einfluss des allgemeinen demografischen Wandels auf Aufgabenspektrum und Personalbedarf

Die Bertelsmann Stiftung hat für den Zeitraum von 2012 bis 2030 für 3 der geprüften Kommunen einen Zuwachs an Einwohnern prognostiziert. Dagegen haben 17 Kommunen rückläufige Einwohnerzahlen zu erwarten. Eine Kommune wird annähernd auf gleichem Einwohnerniveau bleiben. In allen betrachteten Kommunen soll der Anteil der Bevölkerung, der das 65. Lebensjahr überschritten hat, zunehmen. Dies entspricht den Annahmen des Statistischen Bundesamts. Die Zahl der über 80-Jährigen steigt laut Bertelsmann Stiftung in allen betrachteten Kommunen bis 2030 an; teilweise wird sie sich verdoppeln.

Solche detaillierten Prognosen der Bertelsmann Stiftung gibt es nur für Gemeinden mit mehr als 5 Tsd. Einwohnern. Etwa die Hälfte der betrachteten Verwaltungen betreut jedoch neben der geprüften Kommune mehrere Kommunen mit weniger als 5 Tsd. Einwohnern. Für diese liegen keine Prognosen der Bertelsmann Stiftung bezüglich des demografischen Wandels vor.

Eine in allen geprüften Kommunen alternde Bevölkerung, damit anteilig weniger Kinder und Erwerbstätige sowie überwiegend sinkende Einwohnerzahlen wirken sich auf alle Lebensbereiche aus. Sie werden ein anderes kommunales Leistungsangebot erfordern.

"Demografische Prozesse in den Kommunen sind selbst Auslöser von einzelfallbezogenem Verwaltungshandeln. Ihr Volumen bestimmt daher über die Nachfrage nach spezifischen Verwaltungsleistungen und entsprechend über das notwendige Angebot an solchen Verwaltungsleistungen."⁴⁸

Von 20 Verwaltungen gehen 15 davon aus, dass der allgemeine demografische Wandel Einfluss auf ihre Aufgaben haben wird. Damit sehen drei Viertel der geprüften Verwaltungen hier einen ursächlichen Zusammenhang.

Tendenziell gehen diese Verwaltungen davon aus, dass sich durch einen Schwerpunkt "Senioren" Aufgaben ändern oder diese umfangreicher werden. Zum Teil gebe es durch die Arbeit von Seniorenbeiräten bereits Auswirkungen in der Verwaltung. Formaler und fachlicher Betreuungsaufwand nehmen hierfür zu. So werden z. B. die Bedarfe älterer Bür-

-

 $^{^{}m 48}$ Vgl. KGSt, Management des demografischen Wandels, Bericht Nr. 1/2009, S.22

ger in wachsendem Umfang bei städteplanerischen und baulichen Maßnahmen berücksichtigt.

Zudem erscheint es wahrscheinlich, dass ein älteres und voraussichtlich teilweise auch hilfebedürftigeres Publikum höhere Fallzahlen im Bereich der Grundsicherung im Alter und des Wohngeldes mit sich bringen.

Für die Aufgaben im Bereich der Schulen und Kindertageseinrichtungen erwarten einige Verwaltungen ein rückläufiges Arbeitsaufkommen.

Veränderte Aufgabenschwerpunkte, beispielsweise durch mehr Senioren oder weniger Einwohner werden sich auch personell niederschlagen. So sind 11 der geprüften Verwaltungen der Meinung, dass sich die erwarteten Änderungen in den Aufgaben zahlenmäßig auf das Personal auswirken werden.

In einer Verwaltung wird bereits am Personalabbau gearbeitet, in einer anderen wurde Personal aufgestockt. Die übrigen Verwaltungen wollen den Auswirkungen bei Bedarf durch Anpassungen der Stellenpläne sowie Aus- und Fortbildung bzw. Qualifikation des vorhandenen Personals begegnen.

Davon, dass sich Aufgaben nur verlagern, aber nicht umfangreicher werden, gehen 4 Verwaltungen aus. Aus- und Fortbildung bzw. Qualifikation des vorhandenen Personals für geänderte Aufgaben sollen auch in diesen Verwaltungen erfolgen. Zahlenmäßiger Korrekturbedarf des eigenen Personalbestandes wird hier jedoch nicht gesehen.

Drei Viertel der betrachteten Verwaltungen beschäftigen sich demnach mit dem demografischen Wandel und dessen möglichen Auswirkungen auf Aufgaben und Personaleinsatz. Die aus den Prognosen gezogenen Schlussfolgerungen sind in den Verwaltungen unterschiedlich.

Ein Viertel der geprüften Verwaltungen nimmt an, dass der prognostizierte demografische Wandel sich weder auf die Aufgaben der Verwaltung noch auf das Personal auswirken wird. Diese Verwaltungen verkennen, dass die demografisch bedingten Effekte auf alle kommunalen Leistungen wirken. Weniger Kinder und Jugendliche werden künftig Auswirkungen auf den personellen Einsatz in den Bereichen Kindertagesstätte, Schule oder Jugendarbeit haben. Demgegenüber müssen sich Kommunen bei einer älterwerdenden Bevölkerung zunehmend mit Angelegenheiten älterer Menschen befassen. Dies macht Korrekturen oder Neuzuschnitte kommunaler Aufgaben erforderlich und wirkt auf die Anforderungen an das eigene Personal. Ausbildungs- und Qualifikationsbedarfe sind daher ebenso zu prüfen und ggf. anzupassen, wie jeweils benötigte Vollzeitäquivalente für veränderte Aufgabenschwerpunkte.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, ihre Anstrengungen zu intensivieren. Alle kommunalen Leistungen sollten konkret auf Anpassungsbedarfe durch demografische Effekte untersucht werden. Die Ergebnisse sollten

Teil eines strategischen Planens und Steuerns künftiger Bedarfe sowie des dafür erforderlichen Personals werden.

5.3 Demografischer Wandel beim kommunalen Personal

Für die Gesamtbevölkerung ist prognostiziert, dass sich die Altersstruktur hin zu einer älter werdenden Bevölkerung verschieben wird. Dies müsste ebenfalls auf die Erwerbstätigen und damit auch das kommunale Personal zutreffen.

Einen steigenden Anteil älterer Mitarbeiter haben nach eigenen Angaben 12 der betrachteten Verwaltungen festgestellt. In 4 dieser Verwaltungen ist die Leitungsebene davon besonders betroffen.

Alle übrigen Verwaltungen gaben an, dass die Altersstruktur gut durchmischt sei. Zum Teil habe es in den zurückliegenden Jahren bereits einen Wandel in der Altersstruktur - hin zu jüngeren Mitarbeitern - gegeben.

Damit konnten alle Verwaltungen Aussagen zu ihrer Altersstruktur treffen, auch wenn diese teilweise erst im Zuge der Prüfungshandlungen erarbeitet wurden. Der LRH empfiehlt den Kommunen, eine umfassende Altersstrukturanalyse zu erstellen und diese regelmäßig fortzuschreiben.

Ein größer werdender Anteil älterer Mitarbeiter in 12 der betrachteten Verwaltungen und damit ein ansteigender Altersdurchschnitt entsprechen dem prognostizierten demografischen Wandel. Ein Verschieben der Altersstruktur des Personals - hin zu älteren Mitarbeitern - wird durch das Anheben des Rentenalters verstärkt. Zudem hat das stete Senken von Personalkosten in den zurückliegenden Jahren dazu geführt, dass keine bzw. kaum jüngere Mitarbeiter eingestellt und Ausbildungskapazitäten reduziert wurden.

Einer solchen Fehlentwicklung wirken 11 der Verwaltungen mit steigendem Anteil älterer Mitarbeiter durch unterschiedliche Lösungsansätze entgegen. Besonders im Fokus stehen dabei der Aufbau und das Fördern von Verwaltungsnachwuchs.

Diese Verwaltungen

- bilden wieder verstärkt aus,
- bereiten Auszubildende gezielt auf neue Aufgaben vor und
- übernehmen Auszubildende, auch wenn aktuell keine Stelle frei ist.

Der überwiegenden Zahl der geprüften Verwaltungen ist zudem der Erhalt von Leistungs- und Arbeitsfähigkeit des eigenen Personals ein wichtiges Anliegen. Es ließe sich zunächst vermuten, dass gerade Verwaltungen mit aufwachsender Altersstruktur verstärkt geeignete Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit für ihre älteren Mitarbeiter ergreifen sollten.

Doch diese These ist unbegründet. So wurde von der KGSt in einem Bericht 2010 Folgendes herausgestellt: "Es konnte kein Zusammenhang zwischen Alter und Leistungsvermögen nachgewiesen werden. Die Studien belegen, dass ältere Beschäftigte nicht generell weniger leistungsfähig sind. Aber sie unterscheiden sich von jüngeren Beschäftigten dadurch, dass sie andere Leistungsprofile haben. So können z. B. jüngere Menschen Informationen schneller verarbeiten, sie können sie schneller in ihrem Gedächtnis abrufen, und sie können schneller zwischen verschiedenen Aufgaben wechseln. Im Vergleich dazu können ältere Menschen durch mehr Erfahrung, durch mehr Wissen und durch ein größeres Urteilsvermögen diesen Unterschied kompensieren."⁴⁹

Ergänzend zeigen Erfahrungswerte von 8 Verwaltungen, die sich bereits verjüngt haben, dass krankheitsbedingte Ausfälle nicht zwangsläufig ältere Mitarbeiter betreffen. Sie verzeichnen trotz jüngerer Mitarbeiter teilweise eine steigende Tendenz von Krankheitstagen. Als Ursachen werden starke Arbeitsverdichtung, schlechtes Betriebsklima sowie der fehlende Erfahrungsschatz der Mitarbeiter vermutet. Das Stärken und Erhalten der Arbeitsfähigkeit ist somit für alle Altersgruppen gleichermaßen bedeutsam.

17 der betrachteten Verwaltungen haben dies bereits erkannt und bieten Maßnahmen zum Erhalten und Stärken der Arbeitsfähigkeit für das gesamte Personal an. Zahlreiche angebotene Maßnahmen zielen dabei direkt auf das Erhalten und Fördern der Gesundheit. Dies betrifft sowohl ein gesundheitsförderndes Gestalten des Arbeitsplatzes als auch Fitnessangebote oder Ähnliches. Beispielsweise werden

- Arbeitsplätze in Zusammenarbeit mit dem medizinischen Dienst optimiert,
- Arbeitsplätze den individuellen Bedürfnissen angepasst (Schreibtisch und -stuhl, Hilfsmittel usw.),
- mobile Massagen während der Arbeitszeit angeboten (Die Bezahlung erfolgt durch den Mitarbeiter selbst.),
- vergünstigte Eintrittskarten für Schwimmbäder ausgegeben,
- Ernährungsberatungsprogramme angeboten,
- regelmäßig Rückentrainings durchgeführt oder
- eine Stunde Sport pro Monat als Arbeitszeit anerkannt.

Zudem wird in den Verwaltungen großer Wert auf ein funktionierendes betriebliches Eingliederungsmanagement gelegt.

Für den Erhalt der Arbeits- und Leistungsfähigkeit ist zudem das Betriebsklima besonders bedeutsam. Psychische Erkrankungen bereiten den geprüften Verwaltungen zunehmend Probleme. Es wird daher an Strategien zur Prävention und zur Früherkennung gearbeitet.

 $^{^{}m 49}$ KGSt, Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, Bericht 3/2010, S.16

Das kollegiale und wertschätzende tägliche Miteinander wird als Basis für ein Wohlfühlen am Arbeitsplatz gesehen. Verhalten von Führungskräften spielt dabei eine entscheidende Rolle. Dieses wirkt sich z. B. auf die Motivation, Arbeitsfähigkeit und persönliches Befinden von Mitarbeitern aus. Die Verwaltungen stellen sich diesen Aufgaben und haben beispielsweise folgende Maßnahmen in Angriff genommen oder bereits etabliert:

- Teamstruktur/-arbeit wird ausgebaut und verbessert.
- Maßnahmen zur Gemeinschaftsbildung (z.B. After-Work-Treffen, Betriebsausflüge, gemeinsames Grillen) werden regelmäßig durchgeführt.
- · Mitarbeitergespräche werden regelmäßig geführt und
- Führungsrichtlinien werden erstellt und Führungsseminare angeboten.

Die Verwaltungen befassen sich mit möglichen Auswirkungen einer veränderten Altersstruktur und haben unterschiedliche Ansätze gewählt, diesen zu begegnen bzw. vorzubeugen. Zahlreiche Einzelmaßnahmen zeigen, dass individuell an geeigneten und für die eigene Verwaltung passenden Lösungen gearbeitet wird. Ganzheitliche Konzepte kommen jedoch noch zu kurz.

Ein umfassendes Konzept, in das alle individuell begonnenen Maßnahmen aufgenommen und aufeinander abgestimmt werden, wäre wünschenswert. Geeignet scheint hier das Implementieren eines Gesundheitsmanagements zu sein. Es umfasst mit Blick auf die Gesundheit sowohl Aspekte der Arbeitsorganisation als auch der Führung und der Verwaltungskultur. Der LRH empfiehlt den Kommunen, ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement aufzubauen.

5.4 Personalgewinnung

Nach der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts nimmt die Zahl der erwerbsfähigen Personen bis 2030 um gut 4 bis 5 Mio. ab, vgl. Tz. 5. Aufgrund dieses insgesamt rückläufigen Anteils werden die Kommunen zukünftig in stärkerer Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern stehen.

Von den betrachteten Verwaltungen erklärte nur eine, keinerlei Probleme beim Gewinnen von Personal zu haben. Die übrigen 19 Verwaltungen haben bereits heute Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal zu bekommen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Bereiche:

- Techniker,
- Ingenieure,
- Gärtner,
- Erzieher und

 50 Vgl. KGSt, Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, Bericht 3/2010, S.49

 Verwaltungsfachleute (hauptsächlich ab Vergütungsgruppe EG 8 bzw. ehemals "gehobener Dienst").

Keine der geprüften Verwaltungen sieht dafür im demografischen Wandel die alleinige Ursache. 8 Verwaltungen betrachten den demografischen Wandel als mitverantwortlich, 11 vermuten ausschließlich andere Gründe für die Probleme.

Von den Verwaltungen wurden besonders folgende Gründe als ursächlich für eine erschwerte Personalgewinnung genannt:

- geringe Verdienstmöglichkeiten im Vergleich zur Privatwirtschaft,
- mangelnde Attraktivität des öffentlichen Dienstes,
- geografische Lage der Verwaltung und
- zu wenig Auszubildende (auch schon in den zurückliegenden Jahren).

Mit Ausnahme von 3 Verwaltungen gehen alle davon aus, dass sich die Probleme bei der Personalgewinnung mit dem prognostizierten demografischen Wandel noch verstärken werden.

Sie versuchen dem mit vermehrter eigener Ausbildung (soweit möglich) zu begegnen. Auszubildende werden nach erfolgreichem Abschluss möglichst übernommen, auch wenn aktuell noch keine Stelle frei ist. Das vorhandene Personal wird fortgebildet und qualifiziert. Auf Ausbildungsmessen und in Schulen wird aktiv für Ausbildungs- und Praktikumsplätze in den Verwaltungen geworben. Es erfolgen überregionale Ausschreibungen mit neuen Inhalten, z. B. Hinweise auf die Standortattraktivität und hervorzuhebende Arbeitsbedingungen. Kommunen des Städteverbands haben vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in einem gemeinsamen Portal "berufe-sh.de" Stellenangebote gebündelt. Dort wird gleichzeitig über die unterschiedlichen Berufe und die Ausbildungsvielfalt in Kommunen informiert. Dieser Initiative haben sich zwischenzeitlich auch Kommunen angeschlossen, die nicht dem Städteverband angehören.

Neben dem zunehmenden Wettbewerb um Auszubildende werden sich auch die Probleme der Verwaltungen, qualifiziertes Personal zu gewinnen, verstärken. Die Verwaltungen werden ihre bisherigen Anstrengungen intensivieren müssen, um konkurrenzfähig zu sein und zukünftig ausscheidendes Personal gleichwertig ersetzen zu können oder zu halten. Sie sollten fortlaufend darauf hinwirken, sich und den Verwaltungsberuf attraktiv zu gestalten. Verwaltungen müssen Anreize bieten, bei ihnen beschäftigt sein zu wollen.

Die beteiligten Verwaltungen schätzen sich aus unterschiedlichen Gründen alle als attraktive Arbeitgeber ein. 15 von ihnen planen, ihre Attraktivitätsmerkmale noch zu steigern bzw. aktiv zu bewerben. Nach Angaben der Verwaltungen machen folgende Merkmale einen Arbeitgeber attraktiv:

- · Arbeiten, wo andere Urlaub machen,
- gute Infrastruktur,

- Freizeit- und Bildungsangebote in der Kommune,
- gutes Image der Verwaltung,
- · gutes Betriebsklima,
- interessante Aufgaben und umfangreiche Kompetenzen,
- sicherer Arbeitsplatz,
- familienfreundliche, flexible Arbeitszeitregelungen,
- Telearbeitsplätze, Heimarbeit,
- großzügige Aus- und Fortbildungsangebote,
- Möglichkeiten, das Arbeitsumfeld mit zu gestalten,
- gute technische Ausstattung,
- · Aufstiegschancen und
- · Gemeinschaftsveranstaltungen.

Den Verwaltungen ist bewusst, dass ein sicherer Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst allein nicht genug Anreiz bietet, um ausreichend qualifizierte Bewerber zu bekommen und das vorhandene Personal zu halten. Zudem kann die Vergütung aufgrund des Tarifgefüges dem Niveau in der Privatwirtschaft nicht entsprechen. Sie arbeiten daran, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, wissen um die Wirkung einer guten Infrastruktur vor Ort und eines guten Betriebsklimas.

Ebenso wichtig ist es, die Entscheidungs- und Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung zu kommunizieren.

Der LRH empfiehlt den Verwaltungen, hinsichtlich ihrer Arbeitgeber-Attraktivität Stärken und Schwächen konkret zu analysieren. Vorzüge sollten aktiv beworben werden. Vorhandene Portale, wie berufe-sh.de, sind dafür eine geeignete Plattform, die aktiver genutzt werden sollten.

5.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet Möglichkeiten, die Folgen des prognostizierten demografischen Wandels beim Personal zu mildern. Verwaltungen könnten sich z. B. auf bestimmte Aufgabenbereiche spezialisieren und entsprechendes Fachwissen für andere vorhalten. Weniger Aufgaben mit höheren Fallzahlen zu erledigen, erlaubt ein effizientes und qualitativ hochwertiges Bearbeiten. Zudem hat das Bündeln von Fachaufgaben über Gemeindegrenzen hinweg den Vorteil, dass die Facheinheit auch personell besser ausgestattet sein kann. Denn in der Regel entsenden die teilnehmenden Kommunen die bislang damit befassten Mitarbeiter in die gemeinsame Facheinheit. Wissenstransfer wird wieder möglich. Auch Probleme bei Urlaubs- und Krankheitsvertretungen lassen sich so leichter lösen. Gerade vor dem Hintergrund, dass sinkende Einwohnerzahlen in der Regel geringere Einnahmen zur Folge haben, erscheint eine Zusammenarbeit von Verwaltungen sinnvoll.

15 der betrachteten Verwaltungen sehen in der interkommunalen Zusammenarbeit eine Möglichkeit, die Auswirkungen des demografischen Wandels zu verringern. 3 Verwaltungen sehen darin keine Lösung. Von den beiden verbleibenden Verwaltungen glaubt eine, dass die interkommunale Zusammenarbeit vielleicht ein Lösungsansatz sein könnte. Die andere ist für das Thema offen, sieht sich bezüglich des demografischen Wandels aber so gut aufgestellt, dass sie es im Hinblick darauf nicht für notwendig hält.

Einige Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit gibt es bereits:

- · Bürgerbus,
- Schulentwicklungsplanung,
- · Grundsicherung im Alter und
- die Initiative "berufe-sh" (vgl. Tz. 5.4).

Auch in anderen Bereichen - die nicht vorrangig den demografischen Wandel betreffen - gibt es Kooperationen. Dies betrifft z. B. die Zusammenlegung von Standesämtern, die Flüchtlingsarbeit und den IT-Bereich. Für weitere Bereiche sind die Verwaltungen offen, wenn "es Sinn mache".

Der LRH empfiehlt, dass sich Verwaltungen insbesondere in den Bereichen, die bereits jetzt Probleme bei der Personalgewinnung bereiten, intensiv um interkommunale Zusammenarbeit bemühen.

5.6 **Fazit**

Die Verwaltungen müssen sich personell auf den demografischen Wandel einstellen. Noch nicht allen ist bewusst, dass eine andere Altersstruktur der Bevölkerung auch Auswirkungen auf das kommunale Leistungsangebot haben wird. Diese künftigen Leistungen werden von qualifizierten Mitarbeitern erbracht werden müssen. Dafür gilt es, den notwendigen Rahmen zu schaffen.

Altersstrukturanalysen, ein umfassendes Gesundheitsmanagement und das Steigern der eigenen Attraktivität sind nur einige Bausteine, um bei wachsender Konkurrenz um Arbeitskräfte als Arbeitgeber gefragt zu sein. Alle betrachteten Verwaltungen versuchen - soweit möglich - gegenzusteuern. Eine Reihe von Maßnahmen wurde bereits umgesetzt oder wird derzeit erarbeitet. Einzelmaßnahmen allein reichen jedoch nicht aus. Ganzheitliche Konzepte, wie z. B. ein umfassendes Gesundheitsmanage-

Ganzheitliche Konzepte, wie z. B. ein umfassendes Gesundheitsmanagement, sollten erarbeitet werden.

In nahezu allen geprüften Verwaltungen zeigt der Fachkräftemangel bereits Auswirkungen, denen mit vermehrter Aus- und Fortbildung begegnet wird. Insbesondere im Bereich Ausbildung werden jedoch häufig Grenzen durch die räumlichen Gegebenheiten und die verfügbaren finanziellen Mittel gesetzt. Mittelfristig wird es vor allem den attraktiven Kommunen gelingen, im Kampf um qualifiziertes Personal zu punkten.

Das Steigern der eigenen Attraktivität ist damit für die Verwaltungen unerlässlich. Vorhandene Portale und Netzwerke können gerade auch kleinen Kommunen helfen, von Erfahrungen zu profitieren. Sie sollten verstärkt genutzt werden.

Noch zu wenig beachtet werden die Chancen, die interkommunale Zusammenarbeit eröffnet. Gemeinsame Facheinheiten mehrerer Kommunen bieten zahlreiche Vorteile. Da, wo es für die einzelne Kommune schwierig ist, ggf. nur zeitanteilig qualifiziertes Personal zu finden, können größere Einheiten vorteilhafter sein. Stellenangebote gemeinsamer Facheinheiten bieten zudem Bewerbern Vorteile. Mehr Verantwortung schafft Spielräume bei der Vergütung. Vertretungsregelungen und Wissenstransfer werden wieder möglich. Nicht zuletzt kann in größeren Facheinheiten mehr Flexibilität geboten werden, was als wichtiges Attraktivitätsmerkmal genannt wurde.

IV. Stellungnahmen

Dem Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) sowie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände wurde der Entwurf der vorliegenden Prüfungsmitteilung am 06.01.2017 zugeleitet. Der Bitte um Stellungnahme kamen Sie Ende Februar bzw. Ende März nach.

Das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (MIB) legt zunächst Wert auf die Feststellung, dass der demografische Wandel sowohl Bevölkerungswachstum als auch Schrumpfung umfasse. Dies unterstreiche die Notwendigkeit einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Das MIB verweist auf die strategischen Ansätze im Entwurf der Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030 der Landesregierung.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände (AG KLV) begrüßt ausdrücklich, dass der LRH die ausgewählten Themenbereiche geprüft und damit die Herausforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge wieder auf die Tagesordnung gesetzt habe. Die Themenauswahl verdeutliche die Komplexität und zeige exemplarisch die zukünftigen Handlungserfordernisse auf kommunaler Ebene. Die kommunalen Landesverbände hätten gemeinsam mit der Landesregierung 2005 im Bericht "Schleswig-Holstein im demografischen Wandel"⁵¹ Handlungsempfehlungen für Kommunen erarbeitet.

Die AG KLV thematisiert das Verhältnis der Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung zu denen von einigen Kreisen in Auftrag gegebenen eigenen kleinräumigen Bevölkerungsprognosen. Zwar sieht die AG KLV gleichlaufende Prognoseentwicklungen, empfiehlt aber für kleinteilige Analysen und für die Planungspraxis, auf die differenzierten Ergebnisse der Kreise zurückzugreifen.

Der LRH weist daraufhin, dass die Daten der Bertelsmann Stiftung für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen genutzt wurden. Um Ausmaß und Folgen des demografischen Wandels würdigen und Handlungsempfehlungen erarbeiten zu können, sollten alle Erkenntnisquellen genutzt werden.

Seniorengerechte Infrastruktur

Das **MIB** nimmt die Feststellungen des LRH zur Kenntnis und hält es für bemerkenswert, dass erst ein Drittel der Kommunen damit begonnen habe, sich mit den Themen "altersgerechtes Wohnen", "Barrierefreiheit", "Pflege" und "Mobilität" auseinanderzusetzen. Insofern sei die Empfehlung

Vgl. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/downloads/demografischerwandelsh.pdf?blob=publicationFile&v=2.

des LRH hilfreich, einen Koordinator für seniorenrelevante Themen einzusetzen.

Zudem verweist das MIB auf den Erlass zur Haushaltskonsolidierung für Empfänger von Fehlbetragszuweisungen, der ausdrücklich keine Empfehlungen enthalte, Personal und Geld für diesen geprüften Bereich einzusparen bzw. auf zusätzliche Ausgaben zu verzichten.

Die AG KLV unterstreicht die Aussage des LRH, dass der Aufgabenkanon nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehöre. Zutreffend sei, dass bei unausgeglichenen Haushalten oder Empfängern von Fehlbetragszuweisungen der Einsatz von mehr Personal oder Geld nahezu ausgeschlossen sei. Die aus Sicht der AG KLV wichtigen und zielführenden Empfehlungen des LRH seien insoweit abhängig von der kommunalen Haushaltslage.

Fraglich sei daher, wie angesichts vorhandener Personal- und Finanzmittel eine sinnvolle und notwendige Seniorenbedarfsplanung erfolgen könne. Gleiches gelte für den Einsatz eines Koordinators seniorenrelevanter Themen, wobei die Empfehlung des LRH sachlich nachvollziehbar sei. So habe der Kreis Rendsburg-Eckernförde 2015 die Stelle eines Demografiebeauftragten geschaffen. Diesem obliege es, ressortübergreifend und in Kooperation mit der örtlichen Ebene solche Konzepte und Vorhaben zu begleiten, zu initiieren und zu fördern, die den Folgen des demografischen Wandels gestaltend begegneten.

Trotz der finanziellen Situation hätten zahlreiche Kommunen aus eigener Initiative Konzepte zur örtlichen Daseinsvorsorge erstellt.

Insgesamt sei dieser Berichtsteil eine gute Grundlage mit hervorragenden Beispielen, wie eine strategische, verantwortungsvolle und angemessene Herangehensweise erfolgen könne.

Ärztliche Versorgung - Hausarzt gesucht

Das **MIB** hält die in der Prüfungsmitteilung dargestellten Strategien zur Ansiedlung von Ärzten für Gemeinden mit ärztlicher Unterversorgung für sehr hilfreich. Die vom LRH ausgesprochene Empfehlung an die Kommunen, ihr finanzielles Engagement bei neu zu schaffenden Einrichtungen (wie z. B. Ärztehäuser) auf eine Anschubfinanzierung zu beschränken und die Trägerschaft auf den Zeitraum zu beschränken, bis die Einrichtung am Markt dauerhaft bestehen könne, wird vom Ministerium uneingeschränkt geteilt.

Die **AG KLV** weist auf die Investitionsleistungen hin, die bei Neueinrichtung eines kommunalen Medizinischen Versorgungszentrums nötig und für kleinere Kommunen oftmals schwer zu bewältigen seien.

Schulentwicklungsplanung - notwendig, aber unliebsam:

Nach Auffassung des **MIB** zeigt die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen wie wichtig es sei, dass die Schulträger ihrer Verpflichtung nachkämen, Schulentwicklungspläne nach § 48 Abs. 1 SchulG aufzustellen. Es sei überraschend und unverständlich, dass die Mehrzahl der in diese Prüfung einbezogenen Schulträger keine eigene Schulentwicklungsplanung vornehme.

Als besonders interessant bewertet das Ministerium die Beispiele für Verbesserungsmöglichkeiten bei fehlender Schulentwicklungsplanung. Dass einige Schulkostenbeiträge deutlich über dem gewichteten Durchschnitt lägen, zeige wie wichtig es sei, diese Zahlen allen Organen der Schulträger und der Gemeinden bekannt zu machen. Das Ministerium unterstützt ausdrücklich die Feststellung des LRH, dass die Schulträger und die Gemeinden den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 75 Abs. 2 GO) nicht übersehen sollten.

Das vom MIB eingeschaltete Ministerium für Schule und Berufsbildung merkt an, dass die Betrachtung der Außenstellen von Grundschulen allein unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit dem Thema nicht gerecht werde. Es weist auf eine Änderung der Landesverordnung über die Bestimmung der Mindestgröße von öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und Förderzentren (Mindestgrößenverordnung – MindGrVO) vom 21.03.2017 hin, die am 31.07.2017 in Kraft tritt. Danach können Außenstellen von Grundschulen bis zu einem Absinken der Schülerzahl auf 44 grundsätzlich aufrechterhalten werden, unter bestimmten Voraussetzungen auch mit einer Schülerzahl von mindestens 27.

Nach Auffassung der **AG KLV** helfe die Schulentwicklungsplanung Ursachen zu identifizieren, weshalb eine Schule nicht mehr ausreichend nachgefragt werde. Jedoch lägen Steuerungsmöglichkeiten außerhalb der Einflusssphäre des jeweiligen Schulträgers.

Die AG KLV bemängelt, dass die Feststellungen des LRH nur in sehr beschränktem Umfang Lösungsansätze für die fehlende Steuerungsmöglichkeit von Schülerströmen durch den Schulträger böten. Zudem sei ein Rückschluss von fehlender Schulentwicklungsplanung auf unwirtschaftliches Verwaltungshandeln kaum belegbar. Ferner fehle es an konkreten Lösungsvorschlägen, die u. a. auch einbeziehen, dass die Entscheidung über den Erhalt/Wegfall von Schulstandorten regelmäßig Gegenstand direkt-demokratischer Willensbildung auf kommunaler Ebene sei.

Der LRH hält die Einwände der AG KLV nicht für zielführend. Die Schulträger nehmen ihre Schulangelegenheiten in eigener Verantwortung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahr (§ 47 SchulG). Zu den Aufgaben

der Schulträger gehört auch, Schulentwicklungspläne aufzustellen und regelmäßig fortzuschreiben (§ 48 Abs. 1 Nr. 1 SchulG). Für die sich hieraus ergebenden Handlungserfordernisse (z. B. im Hinblick auf die aktuellen Anmeldezahlen und die langjährige Entwicklung der Schülerzahlen) und Folgen ist ausschließlich der Schulträger verantwortlich. Er entscheidet ebenso über die Errichtung einer Schule (§ 58 Abs. 1 SchulG) wie über die Auflösung und die Änderung einer Schule (§ 59 SchulG). Für den LRH gibt es daher einen klaren Zusammenhang zwischen den Erfordernissen der Schulentwicklungsplanung und wirtschaftlichem Verwaltungshandeln.

Brandschutz durch freiwillige Feuerwehren: Gut gerüstet für die demografischen Herausforderungen?

Die Stellungnahme des **MIB** ist geprägt durch eine rechtliche Bewertung der Prüfungsergebnisse. Es weist daraufhin, dass der Feuerwehrbedarfsplan als Hilfsmittel zu verstehen sei, um die Mindestanforderungen darzustellen. Eine Anwendungspflicht bestehe nicht. Hinsichtlich der vom LRH thematisierten fehlenden objektiven Maßstäbe zur Ableitung der Risikopunkte verweist das MIB darauf, dass mit steigender Einwohnerzahl auch das Gefahrenpotenzial steige. Zudem legt es Wert auf die Feststellung, dass die Gesamtpersonalstärke von 27 knapp bemessen sei und schon 2008 auch die Kreiswehrführer gefordert hätten, an der Sollgrenze von 27 Personen festzuhalten. Das MIB räumt jedoch ein, dass die Tages- und Nachtverfügbarkeit tatsächlich ein Hauptproblem des demografischen Wandels sei.

Der LRH bleibt bei seinen Prüfungsfeststellungen.

Das **MIB** bestätigt bestehende Unschärfen bei der Altersstrukturberechnung und hält eine geänderte Berechnung im Sinne des Vorschlags grundsätzlich für möglich.

Die auf Alarmierung umgestellte Erfassung der Brandeinsätze sei bewusst vorgenommen worden, um die oftmals erforderliche nachbarschaftliche Löschhilfe zu verdeutlichen.

Erstaunt zeigt sich das Ministerium über die örtlich vorgenommene Anhebung des Eintrittsalters in eine Jugendabteilung auf das 12. Lebensjahr und verweist auf die gesetzlich geltende Regelung, die auf die Vollendung des 10. Lebensjahres abstellt.

Uneingeschränkt teilt das MIB die Aussage zur Pflichtfeuerwehr. Diese sei nur als Ultima Ratio anzusehen und stelle keine Rückzugsbasis für die künftige Entwicklung dar.

Zur vom LRH zitierten Definition der Technischen Hilfe merkt das Ministerium an, dass diese unvollständig sei und den Eindruck erwecke, die Feuerwehren seien für alle beschriebenen Maßnahmen zuständig. Dies sei falsch, da sich die Zuständigkeit auf die Maßnahmen beschränkten, die mit der in Feuerwehr-Dienstvorschrift 13/1 beschriebenen feuerwehrtechnischen Ausstattung bewältigt werden können; die Rettungsmaßnahmen würden in die Zuständigkeit des Rettungsdiensts fallen.

Der LRH stellt hierzu fest, dass die vom MIB zitierte Dienstvorschrift 13/1 durch den Einführungserlass der Feuerwehr-Dienstvorschrift 3 vom 25.08.2008 (- IV 333 - 166.431.5) vom Ministerium aufgehoben worden ist und daher seine Prüfungsaussage (vgl. Tz. 4.2.1.3) zu den statistischen Ungenauigkeiten bestehen bleibt.

Die AG KLV betrachtet die Prüfungsaussagen als sehr umfangreich und hilfreich. Ferner hält sie es für wichtig, die datenmäßige Bestandsaufnahme auf verlässliche und realistische Grundlagen zu stellen. Zudem sieht die AG KLV das MIB in der Pflicht, Vorschläge zur Überarbeitung der Personalbemessungsformel zu erarbeiten. Ausdrücklich wird die Forderung des LRH unterstützt, die Datenlage zu Einsatzzahlen und -belastungen auf brauchbare und realistische Zahlen zu bringen.

Die AG KLV bedauert, dass die Empfehlungen von zwei Feuerwehrmarketingkongressen und das hohe Engagement bei Landesfeuerwehrverband und Mitgliedern keinen Eingang in den Bericht gefunden haben. Eine Vielzahl von Wehren habe sehr gute Erfahrungen und Erfolge mit den Konzepten und Werbemitteln des Landesfeuerwehrverbands erzielt.

Die AG KLV teilt zum Thema Werkfeuerwehrkooperation Brunsbüttel aus systematischen und grundlegenden Bedenken die Argumentationsschiene des MIB.

Anstatt die Feuerwehrbedarfspläne einmal innerhalb der Wahlperiode den Trägern der freiwilligen Feuerwehren vorzulegen, schlägt die AG KLV vor, gemeinsam mit MIB und dem Landesfeuerwehrverband Lösungen zu erarbeiten, um dem gerechtfertigten Anspruch der Gemeinden auf Information und Steuerung nachzukommen.

Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber - attraktiv genug?

Das **MIB** nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Es schließt sich der Empfehlung an, dass alle kommunalen Leistungen auf Anpassungsbedarfe durch demografische Effekte untersucht werden sollten. Der LRH habe zu Recht darauf hingewiesen, dass Kommunen künftig in stärkerer Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern stehen. Insofern verweist das MIB auf das 2009 durch Sonderzuweisung unterstützte kommunale Gemeinschaftspro-

jekt "Personalmarketing der Kommunen in Schleswig-Holstein". Damit sei der Aufbau des Internetportals www.berufe-sh.de gefördert worden.

Als richtungsweisend wird von der **AG KLV** die LRH-Feststellung gesehen, wonach die Aufgaben- und Personalanalyse vieler Verwaltungen unzureichend sei. Sie bedürfe dringend vertiefender Zahlenwerke. In der Folge müsse sich die kommunale Neu- oder Reorganisation nach regionalen demografischen Erfordernissen richten. Dabei seien auch zwingend Überlegungen zur interkommunalen Zusammenarbeit einzubeziehen.

Abzuwarten bleibe, ob durch ein geändertes Aufgabenspektrum tatsächlich ein rückläufiges Arbeitsaufkommen im Kita-, Schul- oder Jugendbereich entstünde. Die AG KLV teile hier die Sicht einiger geprüfter Kommunen nicht. Vielmehr könne durch Remanenzeffekte oder zwingende Anpassungsbedarfe auch mit höherer, zumindest aber gleichbleibender Arbeitsbelastung zu rechnen sein.

Das vom LRH angesprochene Internetportal berufe-sh.de böte auch die gemeinsame Vermarktung kommunaler Arbeitgeber sowie das gemeinsame Bearbeiten von Personalmanagementthemen.

Die AG KLV regt an, demografische Auswirkungen auf Aufgabenstruktur, Verwaltungsorganisation und Personalbedarf zu vertiefen.

Der LRH stellt hierzu fest, dass die thematisch breit gefächerte Querschnittsprüfung zunächst eine erste Bestandsaufnahme leistet.

Demografische Einflüsse werden in den nächsten Jahren wachsenden Handlungsdruck erzeugen. Dem wird sich der LRH weiterhin widmen und einzelne personelle Bedarfe in künftigen Prüfungen vertiefen.

Anlage 1
Entwicklung der Anzahl der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter nach der Prognoserechnung der Bertelsmann Stiftung

Kreise	Altersgruppe	2012	2030		ung 2030
	6 - 9	4.660	4.130	-530	-11,4 %
Dithmarschen	(Grundschule) 10 - 15	8.750	6.610	-2.140	-24,5 %
	(Sekundarstufe I) 16 - 18	4.800	3.460	-1.340	-27,9 %
	(Sekundarstufe II)				
	6 - 18 zusammen 6 - 9	18.210	14.200	-4.010	-22,0 %
	(Grundschule)	5.860	4.930	-930	-15,9 %
Nordfriesland	10 - 15 (Sekundarstufe I)	10.670	7.840	-2.830	-26,5 %
	16 - 18 (Sekundarstufe II)	5.780	4.110	-1.670	-28,9 %
	6 - 18 zusammen	22.310	16.880	-5.430	-24,3 %
	6 - 9 (Grundschule)	7.140	6.660	-480	-6,7 %
Schleswig-	10 - 15 (Sekundarstufe I)	13.310	10.610	-2.700	-20,3 %
Flensburg	16 - 18 (Sekundarstufe II)	7.080	5.390	-1.690	-23,9 %
	6 - 18 zusammen	27.530	22.660	-4.870	-17,7 %
	6 - 9 (Grundschule)	10.080	9.030	-1.050	-10,4 %
Rendsburg-	10 - 15 (Sekundarstufe I)	18.170	14.330	-3.840	-21,1 %
Eckernförde	16 - 18 (Sekundarstufe II)	9.590	7.400	-2.190	-22,8 %
	6 - 18 zusammen	37.840	30.760	-7.080	-18,7 %
	6 - 9 (Grundschule)	4.220	3.910	-310	-7,3 %
Plön	10 - 15 (Sekundarstufe I)	7.850	6.230	-1.620	-20,6 %
	16 - 18 (Sekundarstufe II)	4.230	3.140	-1.090	-25,8 %
	6 - 18 zusammen	16.300	13.280	-3.020	-18,5 %
	6 - 9 (Grundschule)	6.230	5.680	-550	-8,8 %
Ostholstein	10 - 15 (Sekundarstufe I)	11.260	9.220	-2.040	-18,1 %
	16 - 18 (Sekundarstufe II)	6.170	4.780	-1.390	-22,5 %
	6 - 18 zusammen	23.660	19.680	-3.980	-16,8 %
	6 - 9 (Grundschule)	4.570	4.190	-380	-8,3 %
Steinburg	10 - 15 (Sekundarstufe I)	8.580	6.620	-1.960	-22,8 %
Clomburg	16 - 18 (Sekundarstufe II)	4.700	3.400	-1.300	-27,7 %
	6 - 18 zusammen	17.850	14.210	-3.640	-20,4 %
Zwischensumme	6 - 18 zusammen	163.700	131.670	-32.030	-19,6 %

Kreise	Altersgruppe	2012	2030	Entwicklu	ng 2030
	6 - 9 (Grundschule)	9.810	9.870	60	0,6 %
Segeberg	10 - 15 (Sekundarstufe I)	16.910	15.260	-1.650	-9,8 %
	16 - 18 (Sekundarstufe II)	8.450	7.430	-1.020	-12,1 %
	6 - 18 zusammen	35.170	32.560	-2.610	-7,4 %
	6 - 9 (Grundschule)	7.260	6.840	-420	-5,8 %
Herzogtum-	10 - 15 (Sekundarstufe I)	12.400	10.690	-1.710	-13,8 %
Lauenburg	16 - 18 (Sekundarstufe II)	6.020	5.260	-760	-12,6 %
	6 - 18 zusammen	25.680	22.790	-2.890	-11,3 %
	6 - 9 (Grundschule)	8.730	9.510	780	8,9 %
Stormarn	10 - 15 (Sekundarstufe I)	15.050	14.550	-500	-3,3 %
Otorman.	16 - 18 (Sekundarstufe II)	7.380	7.010	-370	-5,0 %
	6 - 18 zusammen	31.160	31.070	-90	-0,3 %
	6 - 9 (Grundschule)	10.990	11.460	470	4,3 %
Pinneberg	10 - 15 (Sekundarstufe I)	18.340	17.530	-810	-4,4 %
i illicoci g	16 - 18 (Sekundarstufe II)	9.400	8.530	-870	-9,3 %
	6 - 18 zusammen	38.730	37.520	-1.210	-3,1 %
	6 - 9 (Grundschule)	79.550	76.210	-3.340	-4,2 %
Kreise	10 - 15 (Sekundarstufe I)	141.290	119.490	-21.800	-15,4 %
zusammen	16 - 18 (Sekundarstufe II)	73.600	59.910	-13.690	-18,6 %
	6 - 18 zusammen	294.440	255.610	-38.830	-13,2 %

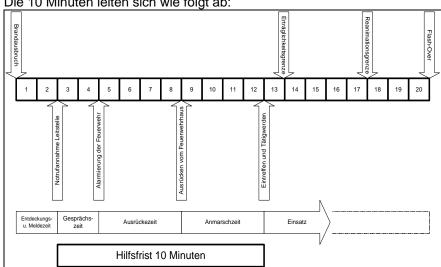
Kriterien zur Messung der Leistungsfähigkeit freiwilliger Feuerweh-

Nachfolgende Kriterien helfen den Gemeinden festzustellen, ob eine Feuerwehr angemessen leistungsfähig ist:

Hilfsfrist

Die Gemeinde hat zu prüfen, ob die Hilfsfrist in den Ausrückebereichen der Feuerwehr von den vorhandenen Feuerwehrhäusern aus eingehalten werden kann. Die Hilfsfrist wird nach Nr. 2.2.1 OrgFw folgendermaßen definiert:

"Die Hilfsfrist ist die Zeit zwischen dem Absetzen des Notrufs und dem Eintreffen/Tätigwerden der Feuerwehr". Bei der Konzeption der Feuerwehrhäuserstandorte ist innerhalb des Gemeindegebiets eine Hilfsfrist von 10 Minuten anzustreben. Auch diese Parameter wirken auf die Personalstärke.



Die 10 Minuten leiten sich wie folgt ab:

Quelle: Vorlage Feuerwehrbedarfsplan der Landesfeuerwehrschule

Abzudeckende Brandrisiken

Die Brandrisiken einer Gemeinde bzw. eines Ausrückebereichs bemessen sich aus der

- Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner,
- Größe des zu schützenden Bereichs und der Brandbelastung der in ihm vorhandenen Gebäude und Anlagen,
- topografischen Lage,
- Löschwasserversorgung sowie
- den sonstigen Gefahren. 52

Um Brandrisiken nachvollziehbar beurteilen und die erforderliche Ausstattung der Feuerwehren bestimmen zu können, regelt der Organisati-

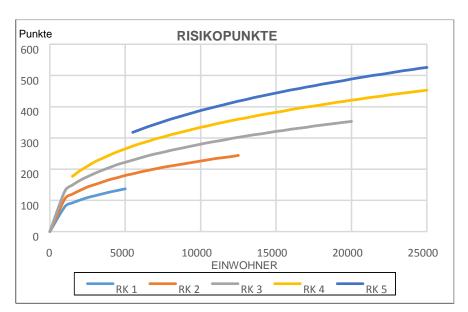
⁵² Vgl. Nr. 2.2.1 OrgFw.

onserlass Feuerwehren in Nr. 2.2.2: "Zur Bestimmung der erforderlichen Anzahl und der Art des Feuerwehrfahrzeuges ist das Merkblatt zur Ermittlung notwendiger Feuerwehrfahrzeuge aufgrund von Risikoklassen zugrunde zu legen."

Dieses Merkblatt⁵³ verfolgt die Ziele landesweit gleicher Maßstäbe sowie einer einfachen Handhabung. Da sämtliche örtliche Besonderheiten nicht berücksichtigt werden können, soll auf den Ermessensspielraum der Verantwortlichen nicht verzichtet werden.

Das Merkblatt unterstellt, dass das Risiko in einer Gemeinde grundsätzlich von der Anzahl der Einwohner abhängt. Diese Grundrisiken werden in der Risikoklasse 1 hinterlegt. Weitere Risiken, die sich aus Bebauung, Gewerbe und Industrie ergeben, werden den Risikoklassen 2 bis 5 zugeordnet.

Die folgende Grafik zeigt, wie die unterschiedlichen Risikoklassen (RK) die Einwohnerzahl bewerten und somit verschiedene Risikopunkte hervorbringen:



Quelle: Landesfeuerwehrschule Schleswig-Holstein

Wie aus der Grafik ersichtlich ist, verlaufen die Risikopunkte nicht linear zur Einwohnerentwicklung. Zudem erfolgt die Einteilung in Risikoklassen anhand gewisser Einwohnerzahlen. So wird z. B. angenommen, dass ab 5.000 Einwohnern mindestens die Risikoklasse 2 und unterhalb von 1.000 Einwohnern höchstens die Risikoklasse 3 vorliegt.

Die Risikopunkte sind das Produkt aus der 3. Wurzel der Einwohnerzahlen und eines besonderen Faktors pro Risikoklasse:

-

⁵³ Vgl. Anlage 1 zum Organisationserlass Feuerwehren.

Die Werte werden nach folgender Formel berechnet:

$$RP = EW^{\frac{1}{3}} \cdot Faktor$$

RP = Risikopunkte EW = Einwohner

Die Risikopunkte sind das Produkt aus der 3. Wurzel der Einwohnerzahlen und eines besonderen Faktors pro Risikoklasse:

Risikoklasse	Faktor
1	8,00
2	10,50
3	13,00
4	15,50
5	18.00

Dass die jeweiligen Faktorgrößen wesentlichen Einfluss auf die Risikopunkte haben, liegt auf der Hand. Welche Überlegungen dieser Formel zugrunde liegen, wonach die Faktorwerte gebildet worden sind bzw. woraus sie sich ableiten und warum die Einwohnerzahl wie abgebildet gewichtet wird, konnten Innenministerium und Landesfeuerwehrschule nicht mitteilen.

Die Risikoklassen bilden das Gemeindegebiet allgemein nach Art der baulichen Nutzung und baulichen Anlagen ab. So können bei gleicher Einwohnerzahl unterschiedliche Risikopunkte ermittelt werden; diese berücksichtigen allerdings örtliche Besonderheiten und deren Gefährdungspotenzial nicht. Daher können max. 20 sog. Zusatzrisikopunkte vergeben werden, um einen Mehrbedarf abzubilden.

Vorzuhaltende Ausrüstung

Welche Ausrüstung durch die Gemeinde beschafft und vorgehalten werden muss, richtet sich nach dem Ergebnis der Risikobewertung. Hierfür werden den ermittelten Risikopunkten sog. Fahrzeugpunktwerte für Löschfahrzeuge gegenübergestellt.

Fahrzeugart und die jeweiligen Fahrzeugpunktwerte ergeben sich ebenfalls aus der Anlage 1 des Organisationserlass Feuerwehren. Allerdings fehlt es an einem transparenten und nachvollziehbaren Algorithmus, wie sich die Fahrzeugpunktwerte ermitteln. Das zuständige Referat des Innenministeriums konnte nicht mitteilen, woraus sich diese Punktwerte im eigenen Erlass ergeben.

Stehen dem nach Risikoklasse und Einwohner bemessenen Bedarf an Fahrzeugpunkten nicht ausreichend Fahrzeugpunktwerte gegenüber, wirkt dies negativ auf die Sicherheitsbilanz.

Personelle Leistungsfähigkeit

Für die Besetzung der notwendigen Feuerwehrfahrzeuge ist eine erforderliche Personalstärke in Mehrfachbesetzung notwendig. ⁵⁴ So soll eine stete Einsatzbereitschaft der Feuerwehr gewährleistet werden. Die notwendige personelle Besetzung des nach der Bedarfsrechnung notwendigen Fahrzeugbestands richtet sich nach Anlage 2 des Organisationserlasses Feuerwehren.

Danach ist die doppelte Besetzung aller Funktionsplätze durch die Mitglieder der Einsatzabteilung erforderlich; unter Einrechnung der Reserveabteilung die dreifache Besetzung:

Mindeststärke der Feuerwehren

Notwendige genormten Feuerwehrfahr- zeuge mit Sitzplätzen	Personalstärke der Einsatzabteilung	Personalstärke der Reserveab- teilung	Personal- gesamtstärke der Feuerwehr
bis zu 9	18	9	27
von 10 bis 15	25	12	37
von 16 bis 18	34	16	50
von 19 bis 24	43	20	63
für jeweils 9 weitere	9	4	13

Wird die Sollstärke um ein Drittel unterschritten, ist die ausreichende personelle Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben. In solchen Fällen ist durch den Träger der Feuerwehr die Leistungsfähigkeit zu prüfen und zu beurteilen. Gegebenenfalls ist die erforderliche Personalstärke durch eine Pflichtfeuerwehr sicherzustellen.⁵⁵

⁵⁴ Vgl. Nr. 2.3.1 OrgFw.

⁵⁵ Vgl. Nr. 2.3.5 OrgFw.

Landestypisches Verhältnis Einwohner zu freiwilligen Feuerwehrmitgliedern

	Einwohnerzahl des Landes Schleswig-Holstein
abzüglich	Einwohnerzahl der kreisfreien Städte
=	bereinigte Einwohnerzahl
	ehrenamtliche Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren
abzüglich	ehrenamtliche Mitglieder der Stadtfeuerwehrverbände
=	bereinigte Mitgliederzahl
	bereinigte Einwohnerzahl
dividiert durch	bereinigte Mitgliederzahl
	landestypisches Verhältnis
=	Einwohner zu freiwilligen Feuerwehrmitgliedern

Berechnung der Altersstruktur

In der Einsatzabteilung (18. bis 49. Lebensjahr) wird ein Durchschnitt von 33,5 Jahren (18+49 = 67/2 = 33,5) und in der Reserveabteilung (50. bis 67. Lebensjahr) von 58,5 Jahren (50+67 = 117/2 = 58,5) angenommen.

Diese beiden Durchschnittswerte unterstellen eine Gleichverteilung über alle Jahrgänge und nehmen eine Verteilung von Einsatzabteilung zu Reserveabteilung von 2 zu 1 an. Die Berechnungsformel lautet:

Diesem "theoretischen Durchschnittsalter" werden die Durchschnittswerte der einzelnen Wehren gegenübergestellt. Aber auch diese berechnen sich nach besonderem Schema: Bei der Berechnung des Altersdurchschnitts für die Feuerwehrbedarfspläne werden Altersklassen zugrunde gelegt.

Berechnung der Mittelwerte je Altersklasse

Altersklassen	Lebensjahr	Mittelwert
I	18. bis 29.	(18+29) / 2 = 23,5
II	30. bis 39.	(30+39) / 2 = 34,5
III	40. bis 49.	(40+49) / 2 = 44,5
IV	50. bis 67.	(50+67) / 2 = 58,5

Die Geburtsjahrgänge werden diesen Klassen zugeordnet, um hieraus den Durchschnitt bilden zu können. Hierdurch kann jedoch der tatsächliche Durchschnitt um den Mittelwert der Altersklassen um mehr als 5 Jahre schwanken (vgl. nachfolgende Tabelle).

Nachweis des gleichbleibenden Alterswerts

Anzahl	Alter min	Alter max	Altersklasse	Wert
1	18	29	I	23,5
1	30	39	II	34,5
1	40	49	III	44,5
1	50	67	IV	58,5
Durchschnitt	34,5	46,0		40,3

Mit anderen Worten: Ausgehend vom Minimalwert (z. B. 30 Jahre) würde die modellhaft angenommene Altersstruktur die nächsten neun Jahre gleichbleibend ein feuerwehrtechnisches Durchschnittsalter von 40,3 ausweisen. Der Ampelwert würde stets "grün" anzeigen, da die 41,8 Jahre jeweils unterschritten werden.