

Entwicklung von Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum

"INNOVATION IM LÄNDLICHEN RAUM"

HEFT NR. 5

EUROPÄISCHE BEOBACHTUNGSSTELLE LEADER

SEPTEMBER 1999

Dieser Leitfaden ist das Ergebnis verschiedener Tätigkeiten, die die AEIDL seit 1995 durchgeführt hat, wie:

- > das LEADER-Seminar "Neue Dienstleistungen für die Bevölkerung" (Växjö, Schweden, 27. bis 31. März 1996);
- > die gemeinsame Arbeitsgruppe der Europäischen Beobachtungsstelle LEADER und von **CELAVAR** (**Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale** / Studien- und Verbindungsausschuß der französischen landwirtschaftlichen und ländlichen Verbände, Frankreich). Diese Arbeitsgruppe unter Leitung von der stellvertretenden Direktorin der Europäischen Beobachtungsstelle LEADER, **Gilda Farrell**, setzt sich aus **Jacqueline Mengin**, **Pascal Vin** und **Alain Chanard** (CELAVAR), **André Faggion** (TELIDE, Frankreich), **Helga Jäger** (Deutschland), **Jan Olson** (schwedisches LEADER-Netzwerk) und **Claudio Tassoni** (Institut für das Management von Sozialdienstleistungen der Kommune Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italien) zusammen.

Für die Redaktion zeichnen darüber hinaus **Gilda Farrell** und **Samuel Thirion** (INDE, Portugal) verantwortlich. **Yves Champetier** und **Jean-Luc Janot** (Europäische Beobachtungsstelle LEADER) haben an der Endfassung mitgewirkt. Produktionsleitung: **Christine Charlier** (Europäische Beobachtungsstelle LEADER).

Inhalt

Vorwort	5
Teil 1	7
Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum	9
1.1 Was sind "Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum"?	9
1.2 Neue Rahmenbedingungen, neue Kernfragen	14
1.3 Dienstleistungen für die Bevölkerung als Antriebskraft für die ländliche Entwicklung	20
Teil 2	25
Der Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum	27
2.1 Der Überblick über Angebot und Nachfrage	27
2.2 Überwindung des Mißverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage	32
2.3 Die Rolle der LEADER-Gruppen	36
Teil 3	41
Hilfreiche Instrumente	41
Merkblatt 1	43
Merkblatt 2	47
Merkblatt 3	49
Merkblatt 4	51
Merkblatt 5	53

Vorwort

Nicht nur Beschäftigung und neue Aktivitäten, sondern auch Dienstleistungen für die Bevölkerung zählen zu den Faktoren, die den Erhalt der Bevölkerung im ländlichen Raum maßgeblich mitbestimmen. Sie prägen gleichermaßen neue Formen von Solidarität und sozialem Zusammenhalt.

Aber die Schaffung, Erhaltung und Erneuerung gemeinwohlorientierter Leistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum stößt sich an der geringen Bevölkerungsdichte, aus diesem Grund wird die Suche nach relevanten Lösungsansätzen erforderlich.

Auch wenn Gemeinwohlaufgaben sehr unterschiedliche Formen annehmen, ist ihre Organisation in Stadtrandgebieten genauso problematisch wie in entfernt liegenden ländlichen Räumen. Erforderlich sind aus diesem Grund Komplementarität und Einbindung in städtische Dienstleistungen oder Komplementarität zwischen verschiedenen ländlichen Gebieten.

Aufgrund der Entwicklung der Lebensweise und der Ansprüche der Verbraucher, müssen Dienstleistungen für die Bevölkerung insbesondere qualitativ dem Bedarf spezifischer Zielgruppen (Senioren, Pendler, junge Paare usw.) entsprechen.

Diese Entwicklung deckt sich mit der Ermittlung neuer Funktionen für den ländlichen Raum (Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen, Niederlassung dezentralisierter Abteilungen von Großunternehmen, Aufwertung von Naturgebieten, Entwicklung von Freizeit- und Erholungsgebieten usw.).

Im Hinblick auf die zukünftige Aufgabenstellung dieser Gebiete steht das zentrale Thema Dienstleistungen für die Bevölkerung auch im Mittelpunkt strategischer Überlegungen.

Für diese Überlegungen sind gleichermaßen die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Privatsektor, die Vereine und die Verbraucher dieser Dienstleistungen selbst zuständig.

In Anbetracht der Reichweite dieser Kernfragen enthält diese Broschüre:

a) Eine allgemeine Problemanalyse

Im ersten Teil werden:

- > die Reichweite von Dienstleistungen für die Bevölkerung und ihre Beschaffenheit im ländlichen Raum genauer geprüft (*Kapitel 1.1*);
- > die neuen (demographischen, institutionellen, technologischen und wirtschaftlichen) Rahmenbedingungen sowie daraus resultierende neue Kernfragen analysiert (*Kapitel 1.2*);
- > Dienstleistungen für die Bevölkerung als Antriebskraft für die ländliche Entwicklung verdeutlicht (*Kapitel 1.3*).

b) Methodologische Komponenten zur Einrichtung von Dienstleistungen für die Bevölkerung

Die Entwicklung bzw. Erhaltung von Dienstleistungen im ländlichen Raum entspricht häufig sektoralen, von unterschiedlichen Maßnahmen geförderten Ansätzen. Im Gegensatz dazu wird ein territorialer Ansatz vorgestellt, nach dem Dienstleistungen für die Bevölkerung einer globalen Gebietsentwicklungsstrategie zuzuordnen sind. Dieser zweite Teil behandelt mehrere Phasen:

- > die Analyse der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage (*Kapitel 2.1*);
- > Anpassung von Angebot und Nachfrage (*Kapitel 2.2*);
- > Überlegungen über die Rolle der LEADER-Gruppen im Rahmen dieses Ansatzes (*Kapitel 2.3*).

**c) Beispielhafte Instrumente
für die verschiedenen Phasen: Diagnose,
Aufbau, Begleitung und Bewertung
von Dienstleistungen für die Bevölkerung**

In diesem Teil werden fünf Instrumente vorgestellt:

- > Die Analyse von Dienstleistungen im ländlichen Raum als Instrument zur Gebietsentwicklung (*Beispielhafte Instrumente - Merkblatt 1*);
- > Bestandsaufnahme vorhandener Ressourcen (*Beispielhafte Instrumente - Merkblatt 2*);
- > Gezielte Verbesserung der Qualität des Dienstleistungsangebots (*Beispielhafte Instrumente - Merkblatt 3*);
- > Bewertung der Qualität der Dienstleistungen (*Beispielhafte Instrumente - Merkblatt 4*);
- > Bildungsangebote zur Förderung von Qualität (*Beispielhafte Instrumente - Merkblatt 5*).

Teil 1

Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum

Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum

Kernfragen

1.1 Was sind "Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum"?

Dienstleistungen für die Bevölkerung decken einen ganzen Fächer von Aktivitäten ab, die für das Leben von Personen bzw. Familien unverzichtbar sind. In gemeinhin durch eine geringe Bevölkerungsdichte geprägten ländlichen Räumen sind sie eines der Hauptelemente, um die Bevölkerung am Ort zu halten. Dabei stellen sich jedoch Fragen nach Nähe und Zugang zu diesen Dienstleistungen, nach ihrer Benutzungsfrequenz, nach der Isolierung ihrer Erbringer oder auch nach der Konkurrenz städtischer Leistungen, unter der ländliche Anbieter leiden.

1.1.1 Definition von Dienstleistungen für die Bevölkerung

Unter dem Begriff Dienstleistungen für die Bevölkerung sind alle direkten oder indirekten Leistungen für Personen bzw. Familien zu verstehen, die dem individuellen bzw. kollektiven wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedarf entsprechen. Dazu gehören v.a.:

- > Universaldienste wie Wasser und Strom für Haushalte, Müllabfuhr, Abwasseraufbereitung usw.;
- > soziale Leistungen wie Erziehung und Bildung (Schule), Gesundheitsvorsorge (Arzt, Apotheker, Krankenwagen, Krankenhaus);
- > andere Sozialleistungen (häusliche Dienste, Angebote für Kleinkinder, für Senioren usw.);
- > Sicherheit (Polizei, Bewachung);
- > öffentlicher Nahverkehr;
- > Kommunikation (Post, Telefon);
- > Information;
- > Handel (Lebensmittel, Bäcker usw.) in Form niedergelassener oder ambulanter Geschäfte;
- > Kultur- und Freizeitdienstleistungen.

Diese Angebote sind kostenmäßig (Benutzer) und angebotsmäßig (Anbieter, Lieferanten) sehr unterschiedlich beschaffen.

a) Bezogen auf die Kosten lassen sich für die Benutzer verschiedene Dienstleistungen unterscheiden:

- > **marktbezogene verwaltungsunabhängige Leistungen**, die zu Marktpreisen angeboten werden;
- > **marktbezogene verwaltungsabhängige Leistungen**, die ebenfalls verkäuflich zu erhalten sind, aber deren Preise und Organisation mehr oder weniger stark von der Öffentlichen Hand beeinflusst werden (Post, Apotheke, Wasser, Strom usw.);
- > **nicht marktbezogene Leistungen**, d.h. alle von der Öffentlichen Hand finanzierten kostenlosen Dienstleistungen (Schulen, Unterhaltung des öffentlichen Straßennetzes usw.);
- > **Mischformen**, d.h. Dienstleistungen, die zum Teil von der Öffentlichen Hand gefördert und zum Teil von den Benutzern (einkommensabhängig) mitfinanziert werden wie z.B. Kinderkrippen und andere soziale bzw. kulturelle Dienstleistungen.

b) Auf der Angebotsseite können verschiedene Anbieter für diese Dienstleistungen zuständig sein:

- > die Öffentliche Hand (Staat, lokale oder regionale Gebietskörperschaften);
- > der Privatsektor;
- > Vereinigungen und Vereine.

Traditionell waren nicht marktbezogene Leistungen immer Vorrecht der Öffentlichen Hand, der Privatsektor beschränkte sich auf marktbezogene Dienstleistungen. Heute sind diese Unterscheidungen im großen und ganzen überholt und alle drei Sektoren bieten verwaltungsabhängige sowie verwaltungsunabhängige Leistungen sowie nicht marktbezogene Dienstleistungen an. Im Augenblick bestehen z.B. vertragliche Formen der Zulieferung zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor bzw. den Vereinigungen, um Aufgaben wahrzunehmen, die in der Vergangenheit rein öffentliche Aufgaben waren. In bestimmten Fällen bietet auch die Öffentliche Hand hochwertige marktbezogene maßgeschneiderte Dienstleistungen an, die von Verbrauchern finanziert werden. Je nach Geschichte und Tradition ist die Aufteilung von Dienstleistungen auf diese drei Sektoren von Land zu Land sehr unterschiedlich.

Der Öffentliche Personennahverkehr kann z.B. öffentlich / marktbezogen / verwaltungsabhängig, öffentlich / nicht marktbezogen, privat / marktbezogen / verwaltungsabhängig oder privat / marktbezogen / nicht verwaltungsabhängig sein. Er kann sowohl von öffentlichen oder Privatunternehmen als auch von Vereinen oder lokalen Gebietskörperschaften angeboten werden.

Auch die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage nach diesen drei Arten von Dienstleistungen entwickeln sich unterschiedlich. So entwickelt sich das Angebot von verwaltungsunabhängigen marktbezogenen Dienstleistungen je nach vorhandener Kaufkraft und einer Mindestrentabilitätsschwelle der Aktivität (dies gilt z.B. für Geschäfte). Verwaltungsabhängige marktbezogene Dienstleistungen entwickeln sich, wenn eine "gesicherte" Nachfrage vorhanden ist; häufig hängen sie von einer administrativ festgelegten Mindestschwelle ab (so ist z.B. das Vorhandensein eines Postamtes von der Benutzerzahl abhängig). Das Angebot nicht marktbezogener Dienstleistungen entwickelt sich je nach Art und Höhe der Ressourcen, die für das Gemeinwohl eingesetzt werden können. Es hängt ebenfalls von administrativ festgelegten Mindestwerten (z.B. von der für eine Schule notwendigen Mindestschülerzahl) oder von ehrenamtlichem Engagement (bestimmte kulturelle Dienstleistungen) ab.

1.1.2 Besonderheiten des ländlichen Raumes in Bezug auf Dienstleistungsangebote

Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte und der Streuung der Bewohner stehen Dienstleistungen im ländlichen Raum vor einer Reihe typisch ländlicher Schwierigkeiten.

Zum Teil betreffen diese Schwierigkeiten die Nutzer, sie beziehen sich auf:

- > Nähe;
- > Zugang zu diesen Dienstleistungen.

Andere Schwierigkeiten betreffen die Anbieter und sind mit folgenden Problemen verbunden:

- > Nutzungsfrequenz;
- > Isolierung;
- > Konkurrenz städtischer Angebote.

1.1.2.1 Die Schwierigkeiten für die Nutzer

a) Nähe

Die Nähe einer Dienstleistung im ländlichen Raum hängt von ihrer Nutzungsfrequenz ab (täglich, punktuell, selten usw.). Für seltene oder hochwertige Dienstleistungen sind Bewohner des ländlichen Raums gern bereit, längere Abstände zurückzulegen. In Frankreich ist man z.B. der Ansicht, daß alltägliche Dienstleistungen in einem Umkreis (um das Wohnumfeld) von etwa 20 Minuten und außerordentliche Dienstleistungen in einem Umkreis von etwa einer Stunde liegen sollten.

In Frankreich ist eine Hierarchisierung von Dienstleistungen nach Art und Nutzungsfrequenz zu beobachten, wie die nachstehende Tabelle zeigt. Die am häufigsten beanspruchten Dienstleistungen sind auch in den abgelegensten Gebieten zu finden, während weniger häufig benötigte Dienstleistungen sich in städtischer geprägten Gebieten ansiedeln müssen, um Überlebenschancen zu haben. Das bedeutet jedoch, daß ländliche Gebiete von städtischen Gebieten abhängig sind. Aber für bestimmte Dienstleistungen sind auch andere Lösungsansätze denkbar, wie die nächsten Kapitel es zeigen.

SEKTORENSPEZIFISCHE ANSÄTZE

Art des Sektors	marktbezogen, verwaltungsunabhängig	marktbezogen, verwaltungsabhängig	nicht marktbezogen
Entwicklung des Angebots	nach Kaufkraft	nach "gesicherter" Nachfrage	nach Verfügbarkeit der für das Gemeinwohl vorhandenen Ressourcen
Mindestschwelle	Finanzielle Rentabilitätsschwelle	Verwaltungsentscheid	Verwaltungsentscheid oder abhängig von ehrenamtlichem Engagement

HIERARCHISIERUNG DER ANZIEHUNGSKRAFT VON ÖFFENTLICHEN EINRICHTUNGEN, HANDEL UND DIENSTLEISTUNGEN IN FRANKREICH

55 öffentliche Einrichtungen, Geschäfte und Dienstleistungen wurden von 1 (kaum vorhanden / größtes Einzugsgebiet) bis 9 (häufig vorhanden / kleinstes Einzugsgebiet) eingestuft.

Niveau 1: STADTZENTRUM	Niveau 2: MITTELPUNKTSORT	Niveau 3: ORTSKERN	Niveau 4: SOZIALE MINDESTVORSORGE
1 Krankenhaus Entbindungsstation	3 Privatschule Sekundarstufe I Jugendmusikschule Sparkasse Supermarkt Reinigung Bekleidung (Damen, verschiedenes) Möbelgeschäft Schuhgeschäft Fotogeschäft	5 Arzt/Ärztin Krankenpfleger/in Apotheke Friseursalon Taxi 6 Tankstelle Benzin Diesel Heizöl 7 Postamt Metzger Lebensmittel Bäcker Anstrich, Verputz Elektriker Klempner Autowerkstatt	8 Maurer Schreiner wöchentlicher Gottesdienst Verkaufsstelle der Tageszeitung 9 Gastwirtschaft, Getränke-ausschank Tabakgeschäft Gas (in Flaschen) = 7 öffentliche Einrichtungen / Dienstleistungen
2 Medizinisches Labor Regelmäßig geöffnetes Kino Heimwerkermarkt Herrenbekleidung = 6 öffentliche Einrichtungen / Dienstleistungen	4 staatliche Schule Sekundarstufe I Polizei Finanzamt Feuerwehr / Erste Hilfe Altersheim Notar Bankzweigstelle Zahnarzt med. Bademeister / Heilgymnastik Tierarzt Krankenwagen Einzelhandelsmarkt Buchhandlung Drogerie, Eisenwarengeschäft Kurzwarenhandel Elektrogeschäft Blumengeschäft = 26 öffentliche Einrichtungen / Dienstleistungen	= 16 öffentliche Einrichtungen / Dienstleistungen	= 7 öffentliche Einrichtungen / Dienstleistungen

Quelle: INSEE und Landwirtschaftsministerium (Frankreich) - "Inventaire communal de 1988" / Bestandsaufnahme der Kommunen 1988 (von Bernard Leuquin zitiert in "La France et la politique de Pays" / Frankreich und seine lokale Politik, Syros / CNFPT, Paris, 1997).

b) Zugang

Im ländlichen Raum ist das Problem des Zugangs zu Dienstleistungen noch gravierender als das Problem ihrer Nähe.

In bestimmten Fällen stellt sich die Frage, wie leicht ein Verbraucher zu Dienstleistungszentren gelangen kann. In diesem Zusammenhang ist der öffentliche Nahverkehr eine Grunddienstleistung der Daseinsvorsorge. Fehlt er, besteht die einzige Alternative im PKW, einem Verkehrsmittel, das jedoch nicht allen Bevölkerungsgruppen zur Verfügung steht.

In anderen Fällen bedeutet Zugang auch Beförderung der Dienstleistung ins Haus des Benutzers, daraus ergeben sich Transportkosten in Form von Investitionen für Ausstattungen bzw. Einrichtungen sowie Betriebs- und Wartungskosten (Strom, Gasnetz, Wasser, Post, Telefon, warmes Essen auf Rädern, medizinische Versorgung zuhause, usw.).

Um den Zugang zu diesen Dienstleistungen zu sichern, sind weitere Leistungen – Information und Kommunikation – erforderlich: Wie und wo sind diese Dienstleistungen erhältlich, wie kann Nothilfe gerufen werden (durch Telefon, Internet, usw.); wie ist schnell dringende Beratung oder Information erhältlich.

Transport- und Beförderungsmittel für diese Dienstleistungen und Kommunikationsmittel tragen dazu bei, die Grenzen der Zugänglichkeit über die direkte Nachbarschaft hinaus auszudehnen, d.h. Dienstleistungen auch dann zugänglich zu machen, wenn sie sich nicht im direkten Einzugsbereich befinden.

1.1.2.2 Schwierigkeiten der Anbieter

a) Nutzungsfrequenz

Die Konzentration der Bevölkerung auf städtische Gebiete garantiert den in diesen Gebieten vorhandenen Dienstleistungen einen regelmäßigen Kundenstrom und damit die Rentabilität von Investitionen in Material und Humanressourcen.

Im ländlichen Raum jedoch sind Dienstleistungen aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte einer unregelmäßigen Nachfrage ausgesetzt und es werden Organisationsformen erforderlich, die diese Nachteile ausgleichen: Bündelung von Dienstleistungen, Nachbarschaftsläden usw.

Eine andere Möglichkeit, diese Schwierigkeit zu umgehen, besteht in einer Ausweitung der Zielgruppen, um eine für die Tragfähigkeit der Leistung ausreichende kritische Masse zu erzielen.

Um tragfähig zu sein, muß 'Essen auf Rädern' jeden Tag eine ausreichende Anzahl Mahlzeiten verteilen. Dazu ist im ländlichen Raum ein besonders gut entwickeltes Vertriebsnetz notwendig. Diese Art von Problemen lassen sich durch eine Ausweitung der Kundengruppen (Schulkantine, Essen auf Rädern für Senioren usw.) leichter lösen.

b) Isolierung

Die Isolierung bestimmter Dienstleistungen kann für ihre Erhaltung und Versorgung problematisch sein. So können in Dorfläden kleiner abgelegener Dörfer Engpässe bei der Versorgung mit bestimmten Produkten oder Materialien entstehen.

c) Konkurrenz durch städtische Dienstleistungen und damit verbundene Kosten

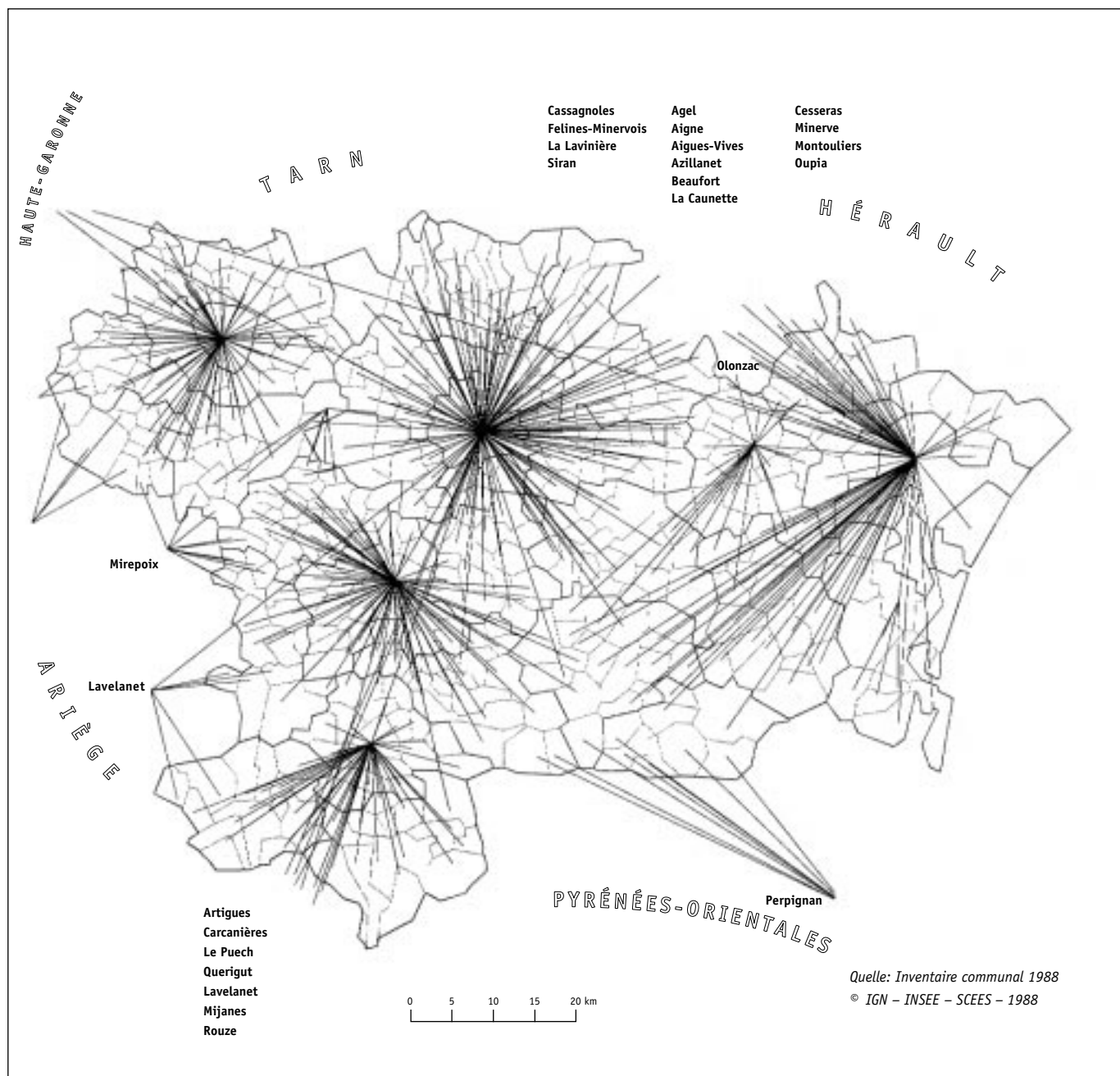
Durch den Einsatz von Transport- und Kommunikationsmitteln stehen Dienstleistungen im ländlichen Raum in Konkurrenz zu Leistungen in städtischen Gebieten. Diese Konkurrenz wird dadurch verschärft, daß städtische Angebote aufgrund höherer Benutzerzahlen über Wettbewerbsvorteile verfügen. Außerdem ziehen gebündelte, marktbezogene, täglich geöffnete Dienstleistungen mit einem umfassenderen Angebot zwangsweise mehr Verbraucher an.

Dieser allgemeine Trend führt dazu, daß lokale Gebietskörperschaften über Maßnahmen nachdenken, mit denen solche Probleme gemildert werden können. U.a. können Lösungsansätze darin bestehen, ländliche Dienstleistungen anzubieten, deren Qualität zumindest der städtischen Dienstleistungen vergleichbar ist.

In der kleinen ländlichen Kommune Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italien) war die einzige im Ort vorhandene Schule im Vergleich zu Schulen im benachbarten Stadtrandgebiet besonders schlecht ausgestattet. Nach und nach verzichteten die Eltern auf diese Schule und meldeten ihre Kinder trotz der Entfernung in städtischen Schulen an. Mit Hilfe der Kommunalverwaltung wurde die Dorfschule daraufhin renoviert und ausgestattet. Mittlerweile ist sie so attraktiv, daß sie nicht nur die Kinder der Ortschaft, sondern auch von Kindern aus dem benachbarten Stadtrandgebiet besucht wird.

ATTRAKTIVE STÄDTE UND ORTSCHAFTEN IN DER AUDE (LANGUEDOC-ROUSSILLON, FRANKREICH)

Ein Strich verbindet jede Kommune mit der am häufigsten besuchten Stadt.



1.2 Neue Rahmenbedingungen, neue Kernfragen

Im Augenblick sind einschneidende wirtschaftliche, demographische, technologische und institutionelle Änderungen zu beobachten, die entscheidende, in bestimmten Fällen sogar widersprüchliche Auswirkungen auf Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum haben.

1.2.1 Neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Historisch gesehen waren im ländlichen Raum zwei aufeinanderfolgende, widersprüchliche Entwicklungen zum Thema Dienstleistungen zu beobachten:

- > Anfangs herrschte der Trend vor, der Bevölkerung in den Ortschaften Dienstleistungen der Daseinsvorsorge anzubieten (Schule, Post, Gesundheitsvorsorge, Elektrifizierung, Wasser usw.). Dieses Konzept ist charakteristisch für die Raumordnungspolitik des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in ländlichen Gebieten.
- > Mit der Zunahme des Verkehrs erhält eine Entwicklung die Oberhand, die auf Konzentration (und somit Entfernung) von Dienstleistungen setzt, um Leistungen – wenn möglich besserer Qualität – effizienter und kostensparender anzubieten.

Somit findet man im Bereich der Dienstleistungen für die Bevölkerung den allgemeinen Trend zur Konzentration, der auch die moderne Gesellschaft insgesamt prägt:

- > größenbedingte Konzentration der Produktion von Dienstleistungen. In den meisten europäischen Ländern wird z.B. der Vertrieb von Supermärkten beherrscht;
- > räumliche Konzentration durch die Bündelung von Dienstleistungen in Dienstleistungszentren in den Städten oder Stadtrandgebieten anstelle einer Streuung des Angebots über das gesamte Gebiet.

Im allgemeinen Kontext der immer schärferen Konkurrenz entspricht dieser Trend zur Bündelung dem Zwang, Dienstleistungen immer wettbewerbsfähiger zu machen und insbesondere:

- > durch die Suche nach mehr Produktivität Kosten und Verbraucherpreise zu senken;
- > durch einen leichteren Zugang für die Verbraucher mehr Personen anzuziehen und somit beträchtliche größenbedingte Einsparungen vorzunehmen;

- > durch das Angebot leistungsfähigerer Dienstleistungen. Im Gesundheitssektor können große Krankenhäuser mehr spitzentechnologische medizinische Fachbereiche anbieten, somit wird eine technisch hochwertige, sichere medizinische Versorgung gewährleistet (Entbindungsstation, Intensivstation, komplizierte chirurgische Eingriffe usw.).

Durch die räumliche und mengenmäßige Bündelung werden Dienstleistungen zu einem günstigeren Preis-Leistungsverhältnis angeboten, dies wiederum bedroht kleine, gestreute Dienstleistungen, wie sie im ländlichen Raum zu finden sind. Letztere müssen sich aus diesem Grund eine Nische suchen, um der Konkurrenz massiver Angebote zu entgehen. Sie sollten:

- > auf die Entfernung zwischen der Bevölkerung im ländlichen Raum und städtischen Dienstleistungen setzen (dies gilt verstärkt für isoliert liegende ländliche Gebiete);
- > weniger auf technische als verstärkt auf andere, humane Qualitätskriterien setzen, die von massiven Dienstleistungsangeboten schwer zu erbringen sind, wie die Qualität des zwischenmenschlichen Umgangs, die Verbindlichkeit und das soziale Umfeld usw., die als besonders wichtige Aspekte von Dienstleistungen für die Bevölkerung gelten.

Diese Entwicklung wirkt sich deutlich auf Dienstleistungen im ländlichen Raum aus. Häufig erfordert sie eine integrale Überarbeitung ihrer Organisationsform und Funktionsweise. Oft werden auch Komplementarität, Einbindung in andere Angebote oder Assoziierungsvereinbarungen mit städtischen Dienstleistungen (Vertretung, Vertriebsnetze usw.) erforderlich.

Allerdings wird der allgemeine Trend zur Konzentration bestimmter Dienstleistungen wird inzwischen wieder in Frage gestellt; nach und nach wird wieder verstärkt die Annäherung zum Verbraucher gesucht. Dies gilt für Dienstleistungen zuhause für ältere oder kranke Menschen, für Bibliotheken, Infozentren u.a. in Form ambulanter Leistungen oder auch für Teledienste. Es ist ebenfalls zu beobachten, daß bestimmte Angebote, wie z.B. Sport- oder Kulturzentren, sich der Streuung der Bevölkerung im Kleingebiet, und sogar in ganz kleinen Ortschaften anzupassen versuchen, denn auch die kleinsten lokalen Gebietskörperschaften möchten zumindest ein Minimum an Dienstleistungen anbieten.

Ein weiterer problematischer Aspekt der Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre ist die Zunahme der Unterbeschäftigung, so daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im städtischen Raum genauso wichtig wie in ländlichen Gebieten ist. Die Dienstleistungen für die Bevölkerung werden häufig als ein viel zu wenig genutztes Beschäftigungspotential angesehen. Eine Reihe europäischer und nationaler Maßnahmen sind ein Versuch, einen geeigneten Rahmen zur Suche nach innovativen Lösungsansätzen zu bieten und öffentliche Fördermittel mit partizipativen Ansätzen der Benutzer zu verbinden, um so auf noch nicht eingelöste Forderungen zu reagieren.

1.2.2 Neue demographische Rahmenbedingungen

Die Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Gebieten hat natürlich einen entscheidenden Einfluß auf Angebot und Nachfrage bzw. auf die Organisation von Dienstleistungen. Sie zeichnet sich im Augenblick durch drei Schwerpunkte aus:

- > Landflucht;
- > Bevölkerungsbewegungen innerhalb der ländlichen Gebiete;
- > Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen in ländliche Gebiete.

a) Landflucht

Landflucht ist eine altbekannte Erscheinung, die nach dem Zweiten Weltkrieg zugenommen und zu demographischen Rahmenbedingungen geführt hat, die sich für die Aufrechterhaltung von Dienstleistungen für die Bevölkerung schlecht eignen. Aus diesem Grund verschwinden Leistungen, für die eine kritische Masse an lokalen Verbrauchern erforderlich ist und tragen so zu einer beschleunigten Abwanderung der Bevölkerung bei.

Nach einer 1997 in England (Vereinigtes Königreich) in etwa 9 500 Dörfern mit weniger als 1000 Einwohnern durchgeführten Erhebung war in 42% dieser Dörfer kein einziges Geschäft mehr vorhanden, 43% hatten kein Postamt, 49% keine Schule, 75% keinen täglichen Anschluß an den öffentlichen Nahverkehr, 56% keine Tankstelle, 91% keine Tagesbetreuung für ältere Menschen, 92% kein Polizeirevier. Für normale Einkäufe mußten Familien aus dem ländlichen Raum ohne Fahrzeug (20% der Familien in diesen Dörfern) wöchentlich 35 km zurücklegen (unter vergleichbaren Vorbedingungen legen vergleichbare Familien in städtischen Gebieten im gleichen Zeitraum 20 km zurück).

In Frankreich haben 1 050 Bürgermeister kleiner Kommunen (weniger als 1000 Einwohner) im Jahr 1996 auf einen Fragebogen des Kommunalberatungsinstituts "Mairie Conseils" geantwortet. Nur 26% waren der Meinung, in ihrer Kommune seien in ausreichendem Maße Dienstleistungen für die Bevölkerung vorhanden; 56% bewerteten sie als knapp ausreichend; 3% als unzureichend. Festzustellen ist, daß Kommunen mit wenigen Einwohnern mit dem vorhandenen Dienstleistungsangebot nicht zufrieden sind. Am stärksten befürchten die Bürgermeister den Verlust des Postamts (21% der Bürgermeister), eines Geschäfts (11%), des Bahnhofs (11%), der Grundschule (9%), des Krankenhauses (7%) und der Gaststätte (3%).

Am auffälligsten ist in zahlreichen kleinen Kommunen die Abwesenheit von Geschäften (28%), öffentlichen Nahverkehrsangeboten (19%), Pflegediensten für ältere Mitbürger (10%), von Kinderkrippen oder Kindertagesstätten (7%), Sporteinrichtungen (5%), Apotheken (5%) und Jugendzentren (4%).

b) Bevölkerungsbewegungen innerhalb der ländlichen Gebiete

Innerhalb der ländlichen Gebiete zeichnet sich eine Variante der Landflucht ab: Die kleinsten Ortschaften verlieren Einwohner zugunsten von Mittelpunktsorten, in denen verstärkt Dienstleistungen angeboten werden. Darüber hinaus ist in den meisten Ländern der Europäischen Union ein großer Teil der berufstätigen ländlichen Bevölkerung lohnabhängig und damit weniger ortsgelassen als Landwirte, die nur noch einen geringfügigen Teil der Berufsbevölkerung darstellen.

In den Ländern, in denen eine Kommunalreform stattgefunden hat, wie z.B. in Schweden, tendiert die Bevölkerung dazu, sich in der Nähe von Service-Zentren niederzulassen. Dieses Phänomen ist besorgniserregend, denn vor allem jüngere und besser ausgebildete Bevölkerungsgruppen wandern aus den kleinsten Ortschaften ab.

c) Der Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum

Ein weiterer Aspekt der Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Gebieten zeichnet sich vor allem in den letzten Jahren ab: der Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen – Rentner, Pendler, neue Landbewohner, Arbeitssuchende aus städtischen Ballungsgebieten usw. – in den ländlichen Raum.

In Frankreich ziehen ältere Menschen häufiger in ländliche Gebiete als andere Altersgruppen. Die Gruppe der 55-69jährigen stellt 42% der Personen, die aus städtischen Ballungsgebieten abwandern. Ab 70 Jahren wird Mobilität mit der Suche nach nahegelegenen Dienstleistungen und Einrichtungen begründet, was wieder einer verstärkten Rückkehr in städtische¹ Gebiete gleichkommt. Die ländliche Bevölkerung setzt sich übrigens im Augenblick wie folgt zusammen²:

- > 50% der Landbewohner sind auf dem Land geboren und haben den ländlichen Raum nie verlassen;*
- > 27% sind ehemalige Landbewohner, die nach einem längeren Aufenthalt in der Stadt wieder auf das Land zurückkommen;*
- > 23% sind neue Landbewohner, d.h. Städter, die sich auf dem Lande niederlassen.*

Diese neuen Bevölkerungsgruppen tragen dazu bei, die Dörfer wieder zu bevölkern; so werden Dienstleistungen in ländlichen Gebieten gehalten bzw. es entstehen neue Dienstleistungen. Aus diesem Grund fördern bestimmte Kommunen die Niederlassung im ländlichen Raum (z.B. durch die Bereitstellung von Wohnungen oder von spezifischen Leistungen für ältere Personen).

In Upper Swaledale (England, Vereinigtes Königreich) nahm die Bevölkerung im Dorf Muker innerhalb von 4 Jahren um 23% zu, denn hier wurde ein Mehrzweckzentrum mit Dienstleistungen für ältere Menschen, für Kleinkinder, mit Sport- und Freizeitangeboten für Jugendliche, mit Räumen für Begegnungen usw. eingerichtet³.

d) Qualitative Änderungen

Demographische Änderungen wirken sich ebenfalls qualitativ auf die Entwicklung von Lebensweise und Aktivitäten, auf die Organisationsform von Familie und Gesellschaft usw. aus. Im Zuge dieser Entwicklung ändert sich auch die Definition des Begriffs "Bedarf". Bedarf zur Deckung des Lebensunterhalts, der in der Vergangenheit Vorrang hatte, tritt jetzt (mit Ausnahme der ärmsten Personen und Familien) in den Hintergrund. Im allgemeinen benötigt die Bevölkerung neue Dienstleistungen, wobei der Form und Qualität dieser Dienstleistungen mehr Gewicht beigemessen wird (Fahrpläne, Öffnungszeiten, Zugang, Flexibilität, Anpassung an den persönlichen Bedarf, für isoliert lebende Personen die Möglichkeit, jederzeit Hilfe zu erhalten usw.).

In den letzten 20 Jahren führte die Entwicklung der Nachfrage zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor.

Immer mehr Aufgaben, für die traditionell die Familie zuständig war, werden inzwischen der Gesellschaft übertragen, wie z.B.

- > Teilbereiche der Kinderbetreuung, der schulischen Begleitung, der Hilfe für ältere Menschen, der Krankenpflege u.ä.;*
- > bestimmte Haushaltsaufgaben (waschen, bügeln, Vorbereitung von Mahlzeiten oder Fertiggerichten usw.).*

Diese neue Form der Nachfrage führt dazu, Dienstleistungsangebote zu erweitern, auszubauen und zu ergänzen. In der Vergangenheit wurden z.B. für ältere Menschen, die nicht in ihren Familien bleiben konnten, Gemeinschaftseinrichtungen geschaffen, (Begegnungsstätten, Altersheime usw.). Heute sollen diese Personen verstärkt in ihrer eigenen Wohnung bleiben und in Verbindung mit punktuellen Angeboten spezialisierter Zentren verschiedene Leistungen erhalten (Teleüberwachung, Essen auf Rädern usw.). Vor allem in Skandinavien entstehen Dienstleistungen, die die Unterstützung für verschiedene Personen / Personengruppen miteinander kombinieren (z.B. für ältere Menschen und Kleinkinder), um soziale Bindungen neu anzuknüpfen und humanere Leistungen anzubieten).

1.2.3 Neues institutionelles Umfeld

Auch die Aufteilung von Aktivitäten und Verantwortung auf den öffentlichen und den Privatsektor sowie die Vereinigungen ist einschneidenden Veränderungen unterworfen.

Traditionell wurde von öffentlichen Diensten erwartet, daß sie unabhängig vom Wohnort für alle Bürger gleich und gleichermaßen zugänglich sind. Lange Zeit hindurch waren öffentliche Dienste, die dem allgemeinen Interesse entsprachen und für ihre Benutzer billig oder kostenlos waren, eine der wichtigsten Möglichkeiten zur Umverteilung von Wohlstand und gleichzeitig Symbol der Gleichheit aller Bürger.

[1] Quelle : INRA, INSEE, "Les campagnes et leurs villes" / Der

ländliche Raum und seine Städte - Contours et caractères 1998 - S. 62

[2] Quelle: Französischer Bürgermeisterverband "Association des Maires de France"

[3] Quelle: Ruralfocus - Rural Development Commission - Frühjahr 1998 S. 24

Heute sind in den Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern in bezug auf Dienstleistungen vier Tendenzen zu beobachten:

- > Privatisierung und Deregulierung von Leistungen, die marktbezogen angeboten werden können;
- > Delegation bestimmter, v.a. personenbezogener Dienstleistungsangebote an externe Erbringer (Privatunternehmen oder Vereinigungen), wobei die Öffentliche Hand lediglich allgemeine Planungsaufgaben wahrnimmt;
- > als Gegenleistung zur Anpassung an neue Qualitätsforderungen und an ein diversifizierteres Angebot finanzielle Eigenbeiträge der Benutzer zur Deckung eines großen Teils oder gar der gesamten Kosten;
- > Abschaffung unrentabler Dienstleistungen, wobei lokale Partner die Möglichkeit erhalten, diese Dienste den lokalen Gegebenheiten entsprechend selbst zu organisieren.

a) Der Trend zur Privatisierung und Deregulierung

Der Trend zur Privatisierung und Deregulierung der in der Vergangenheit von der Öffentlichen Hand angebotenen Dienstleistungen wirkt sich besonders auf die spezifische Struktur ländlicher Gebiete (verstreut liegende Wohngebiete und Unternehmen usw.) aus. Hier können die erforderlichen Marktmechanismen nur greifen, wenn eine für die Anbieter wirtschaftlich interessante kritische Masse vorhanden ist. Da diese Bedingungen jedoch nicht in allen ländlichen Gebieten vorhanden sind, ergeben sich daraus entweder der Verzicht auf Basisdienstleistungen oder eine der Entfernung entsprechende Erhöhung der Benutzertarife. Aber wenn die lokalen Gebietskörperschaften wollen, kann eine solche Maßnahme Möglichkeiten für neue Formen lokaler Zusammenschlüsse und Konzertierungen enthalten.

Im County Angus (Schottland, Vereinigtes Königreich) verringerte sich das Nahverkehrsangebot im ländlichen Raum beträchtlich und führte zur Isolierung der Bevölkerungsgruppen ohne eigenen PKW. In Anbetracht dieser Situation hat die LEADER-Gruppe in Partnerschaft mit den Kommunalverwaltungen und lokalen Vereinen ein Angebot entwickelt, durch das die Betroffenen bereits vorhandene Transportmittel nutzen können, wie die Milchlieferung, die Postzustellung, die Schulbusse usw. Eine Person ist vollzeitlich mit der Koordinierung dieser Maßnahme beschäftigt, vor Ort wird sie von bestimmten Vereinen unterstützt, die den Bedarf ermitteln und Kontakte er-

leichtern. Die verschiedenen Stellen, die über Transportmittel verfügen (Post, Molkerei) wurden mit Hilfe der Kommunalverwaltungen für dieses Projekt gewonnen.

Die Deregulierung wirkt sich ebenfalls auf Dienstleistungen für Unternehmen aus; bestimmte Maßnahmen aus diesem Bereich können als Referenz für Dienstleistungen für die Bevölkerung angesehen werden.

In Schottland (Vereinigtes Königreich) hat die LEADER-Gruppe Stirling, die von einer Regionalentwicklungsgesellschaft betreut wird, Unternehmen aus ländlichen Gebieten aufgefordert, Strom und Gas gemeinsam zu erwerben, um von den inzwischen privatisierten Anbietern günstigere Konditionen zu erhalten. Darüber hinaus wurde ein Berater eingestellt, dessen Aufgabe darin besteht, Möglichkeiten zur Energieeinsparung und zur Reduzierung von Umweltbelastungen zu ermitteln.

b) Der Trend, an externe Anbieter zu delegieren

In bestimmten Fällen können externe Anbieter zeitlich beschränkte Zulieferverträge für bestimmte Dienstleistungen erhalten. Diese Verträge werden im allgemeinen innerhalb eines bestimmten Rechtsrahmens in Ausschreibungsverfahren vergeben.

Die Tendenz, externe Anbieter mit früher staatlich organisierten Dienstleistungen zu beauftragen, führte zu neuen Strukturen und Denkansätzen in den Beziehungen zwischen dem Staat und dem Privatsektor. Dabei übernimmt die Öffentliche Hand die Aufgabe, Konzepte zu entwickeln und die Qualität der Leistungen zu garantieren, während der Privatsektor als Erbringer der Leistung im Rahmen eines günstigen Preis/Leistungsverhältnisses vor allem auf Effizienz setzt.

In Italien wurde schon in den 80er Jahren deutlich, daß ehrenamtliche Organisationen, Sozialgenossenschaften, Vereine usw. gemeinnützige Dienste, v.a. für Bevölkerungsgruppen mit Schwierigkeiten, anbieten können. Mehr als zehn Jahre dauerten die Verhandlungen, in denen sich die beteiligten Organisationen zu einer nationalen Lobby zusammenschlossen. Dieser Prozeß führte 1991 zur Veröffentlichung des Gesetzes 266/91 über die soziale Organisation und des Gesetzes 381/91 über die Sozialkooperation. Deshalb gibt es in Italien inzwischen rund 2000 Sozialgenossenschaften, die sich aus Ehrenamtlern und fest angestellten Mitarbeitern zusammensetzen. Diese Genossenschaften entstehen, wenn Bürger einen bestimmten lokal vorhandenen Bedarf besser decken können oder lokale Gebietskörperschaften Leistungen delegieren möchten, die sie in der Vergangen-

heit selbst angeboten hatten. Sozialgenossenschaften werden von allen Mitgliedern (Ehrenamtler und Lohnabhängige) gemeinsam verwaltet. Diese demokratische Verwaltungsform führt zu einer sehr lebendigen Struktur, die sich mit ungenügend beachteten oder schlecht bewältigten lokalen Problemen auseinandersetzt. Bei der Auftragsvergabe sind ebenfalls Bestimmungen über die Qualitätssicherung zu berücksichtigen.

Aber auch die Sozialgenossenschaften müssen feststellen, daß staatlich delegierte Aufgaben nur dann tragfähig sind, wenn eine ausreichende Nachfrage vorhanden ist. Aus diesem Grund sind sie v.a. in Städten vertreten. Auf dem Land ist nur dann eine ausreichende Nachfrage zu erzielen, wenn mehrere Gebiete sich zu sog. Konsortien zusammenschließen, um den Einzugsbereich der lokalen Märkte auszudehnen.

In anderen Fällen wurden andere Methoden zur Delegation entwickelt: Es entstanden lokale autonome Gruppen, die in der Lage sind, der lokalen Nachfrage entsprechend und als Ersatz für früher von der Kommune angebotene Leistungen Dienstleistungen für die Bevölkerung zu organisieren (wie z.B. in Schweden, wo eine umfassende Kommunalreform stattgefunden hatte). Dieser Ansatz wird mit öffentlichen Mitteln gefördert und mit engagierter ehrenamtlicher Arbeit durchgeführt (vgl. Merkblatt M19 des Verzeichnisses *„Innovative Aktionen der ländlichen Entwicklung“*, Europäische Beobachtungsstelle LEADER, 1997).

Dieser Rückgriff auf Zulieferer kann sich für die Dauerhaftigkeit von Dienstleistungen nichtstaatlicher Einrichtungen als problematisch erweisen. Erfolg ist nur dann garantiert, wenn die Öffentliche Hand langfristig die Finanzierung dieser Funktionen sichert und die Zulieferer fähig sind, durch ihre Arbeit eine kritische Masse zur Nachfrage zu schaffen. Nach ihrem Zusammenschluß zu Konsortien konnten die italienischen Sozialgenossenschaften (z.B. in den Regionen) ihre Präsenz in bestimmten Dienstleistungssektoren festigen und Strukturen aufbauen, die Leistungen zu einem interessanten Preis/Leistungsverhältnis anbieten können.

c) Der Trend zu finanziellen Eigenleistungen der Verbraucher

Durch finanzielle Eigenleistungen können das Angebot und die Qualität bestimmter Leistungen verbessert und der Qualität privat erbrachter Dienstleistungen gleichgestellt werden. Gleichzeitig ist durch soziale Umverteilungsmaßnahmen zu vermeiden, daß dieses Angebot nur von den zahlungsfähigsten Zielgruppen genutzt wird.

Die Kommune Castel San Pietro (Emilia-Romagna, Italien) plante ein diversifizierteres Freizeitangebot für Jugendliche und organisiert jeden Sommer mit finanzieller Beteiligung der Familien selbst und in Zusammenarbeit mit den Jugend- und Sportvereinen sowie den Pfarreien ein vollständiges Angebot für Kinder und Jugendliche von 3 bis 16 Jahren. Zu diesem Programm gehören Sport- und Kulturveranstaltungen, die Erkundung der Natur, aber auch Sprachferien in Frankreich, England und den USA, die zum Teil vollständig von den Familien finanziert werden. Auch für Kleinkinder hat die Kommune neue gebührenpflichtige Dienstleistungen aufgebaut, wie die Ludothek, Kinderkrippen, flexible Kinderbetreuung usw. Das Entgelt für diese verschiedenen Dienstleistungen ist einkommensabhängig.

d) Der Trend zur Abschaffung unrentabler Dienstleistungen

Dieses Konzept ist das Ergebnis des Überganges vom Konzept der Universaldienstleistungen zu mehr Effizienz und Rationalisierung im Dienstleistungsangebot. Im Rahmen dieses Denkansatzes wirkt die Abschaffung von Dienstleistungen wie eine sofortige effiziente Lösung. Auf diese Weise verschwanden unter dem Druck neuer Denkansätze für Raumordnungskonzepte und der Rationalisierung öffentlicher Ausgaben immer mehr Postämter, Bahnhöfe, Busverbindungen und Schulen aus den ländlichen Gebieten. Aber der Staat forderte die Bevölkerung im Rahmen von Sensibilisierungskampagnen und unter Zurverfügungstellung von Mitteln auf, in bestimmten Fällen alternative Lösungsansätze für bestimmte, v.a. soziale und kulturelle Angebote zu entwickeln.

In Schweden begann zu Anfang der 90er Jahre – nach der Kommunalreform – eine Kampagne im ganzen Land (“Hela Sverige Ska Leva” / Ganz Schweden soll leben), in der die Bürger aufgefordert wurde, sich im Rahmen neu zu gründender lokaler Aktionsgruppen aktiv an der Organisation des Lebens und der sozialen Dienstleistungen in den Dörfern zu beteiligen. Inzwischen – 1998 – sind im ländlichen Raum rund 3 500 lokale Gruppen aktiv und beteiligen sich, durch die Suche nach Lösungsansätzen für besonders dünn besiedelte Gebiete, an der Entwicklung von Dienstleistungen für die Bevölkerung. Sie leisten im wesentlichen ehrenamtliche Arbeit, investieren jedoch stark und beschäftigen mehrere tausend Angestellte.

Im diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, daß bestimmte, nationale Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der Lebensqualität die Lage der Bevölkerung im ländlichen Raum verschlechtern können, wenn sie nicht um geeignete flankierende Maßnahmen ergänzt werden.

Im Vereinigten Königreich hatte die Royal Commission on Environment Pollution 1994 zur Senkung des Gebrauchs von Privatwagen eine Verdoppelung der Treibstoffpreise zwischen 1995 und 2005 empfohlen. Daraufhin begann das Referat für Ökologische Veränderungen der Universität Oxford eine Untersuchung von Verkehrsproblemen im Zusammenhang mit Armut und entwickelte das Konzept der “Travel Poverty”. Es schlug vor, Maßnahmen zur Reduzierung von Schadstoffemissionen durch Verkehrsmittel v.a. auf Gebiete zu konzentrieren, die gut in öffentliche Verkehrsnetze eingebunden sind. Denn gerade in ländlichen Gebieten müssen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut sich auf die Einrichtung geeigneter Nahverkehrsangebote konzentrieren. Hierzu könnten eventuell die Mittel eingesetzt werden, die durch eine Erhöhung der Treibstoffpreise zur Verfügung stehen.

1.2.4 Der neue technologische Kontext

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien der letzten zwanzig Jahre können teilweise oder vollständig zur Überwindung von Sachzwängen im ländlichen Raum beitragen und somit Benachteiligungen im Vergleich zu städtischen Gebieten abbauen:

> **Entfernungen:** *Im LEADER-Gebiet Rajupusu (Finnland) verfügen die Bewohner der kleinen, abgelegenen Ortschaften über ein Telematiknetz, um Verwaltungsformulare (Bescheinigungen, Baugenehmigung, usw) abzurufen und zurückzuschicken, ohne deswegen in die nächste Stadt fahren zu müssen. Diese Termi-*

nals befinden sich in den lokalen Geschäften. Die Verkäufer haben eine Zusatzausbildung erhalten, um diese Leistungen neben ihren anderen Aktivitäten anzubieten. Dieses Projekt ist das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen der Regierung, den Kommunalverwaltungen und dem Handel. Somit bleibt nicht nur die Bevölkerung im Gebiet, sondern die lokalen Geschäftsleute konnten ihre Aktivitäten diversifizieren.

> **Größenordnung:** Die für tragfähige Dienstleistungen notwendige Mindestschwelle kann gesenkt werden. In der Vergangenheit waren z.B. für Verlagshäuser große Investitionen und ein relativ großer Markt erforderlich, der nur in städtischen Gebieten vorhanden war. Durch die Mikro-Informatik können sich solche Einrichtungen inzwischen mit viel kleineren Ausstattungen den kleineren Märkten besser anpassen. Bestimmte neue Technologien ermöglichen ebenfalls geringere Auflagenhöhen (z.B. für die Lokalpresse) zu Stückkosten, die sich von denen großer Auflagen kaum unterscheiden.

> **Qualität:** Dank der neuen Technologien verwischen sich durch die Entfernung verursachte Qualitätsunterschiede: Mit Hilfe des Internet verfügt ein Landarzt über Informationen und technische Hilfe, mit denen er eine medizinische Betreuung anbieten kann, deren Qualität der einer städtischen Gemeinschaftspraxis von Fachärzten gleichkommt. Aber im medizinischen Bereich kompensieren die neuen Technologien nicht immer die Entwicklung von Vorschriften und die Erwartungen der Patienten an Qualität. So ist z.B. zu beobachten, daß immer mehr Entbindungsstationen aus Sicherheitsgründen in städtische Gebiete verlegt und der Aufsicht großer Krankenhäuser unterstellt werden.

Die Nutzung bestimmter neuer Technologien ist jedoch mit Kosten verbunden, die sich isolierte, dünn besiedelte Gebiete nicht unbedingt leisten können. Aber in den nächsten Jahren wird der technische Fortschritt dazu beitragen, auch dieses Problem nach und nach zu überwinden.

1.2.5 Vielfältige lokale Rahmenbedingungen

Je nach Land und Gebiet äußern sich wirtschaftliche, demographische, institutionelle und technische Entwicklungen sehr unterschiedlich. Große Unterschiede bestehen z.B. je nach Dichte und Aufteilung der Bevölkerung und je nach Nähe oder Entfernung städtischer Ballungsgebiete:

> **Dichte und Aufteilung der Bevölkerung:** Bei einer Bevölkerungsdichte von mehr als 80 Einwohnern / km² und einer Dichte von weniger als 10 Einw. / km² werden Dienstleistungen für die Bevölkerung von sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Aber noch entscheidender als die Dichte von weniger als 10 Einwohnern / km² ist die Art der Streuung oder Aufteilung der Bevölkerung auf das Gebiet: Auch in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte können sich Bevölkerungsgruppen auf Mittelpunktorte konzentrieren, in denen Basisdienstleistungen für die gesamte ländliche Bevölkerung angeboten werden. Im allgemeinen bestehen direkte Beziehungen zwischen der Größe der Ortschaften und der Zahl der angebotenen Dienstleistungen, wie das Ergebnis einer Erhebung aus England es zeigt.

ENGLAND: AUFTEILUNG DER GESCHÄFTE
JE NACH GRÖÖE DER LÄNDLICHEN ORTSCHAFTEN (PARISHES)

Größe der Ortschaft	Ortschaften mit mindestens einem Geschäft
0-99 Einw.	8%
100- 199 Einw.	18%
200- 299 Einw.	33%
300- 499 Einw.	51%
500- 999 Einw.	78%
1000-2999 Einw.	96%
3000- 9999 Einw.	99%
Total	58%

Quelle: "1997 Survey of Rural Services",
The Rural Development Commission.

> **Nähe städtischer Gebiete:** Ein ländliches Gebiet in der Nähe einer Stadt ist einem stärkeren Konkurrenzdruck städtischer Dienstleistungen und einem stärkeren demographischen Druck ausgesetzt (starke Anwesenheit von Pendlern, Rentnern usw.). Um die Umwandlung dieses Gebiets in ein "Schlafgebiet" zu vermeiden, wird die Entwicklung von Dienstleistungen für die Bevölkerung zur Kernfrage. Die Schaffung von hochwertigen

gen Dienstleistungen zur Deckung des Bedarfs neuer Bevölkerungsgruppen und zur Bekämpfung der städtischen Konkurrenz kann somit zum auslösenden Tatbestand werden, der das lokale Leben neu belebt.

In abgelegenen oder schwer erreichbaren ländlichen Gebieten jedoch, in denen das Fehlen einer ausreichend großen Bevölkerung zur Behinderung wird, ist das Problem der Erhaltung von Dienstleistungen unter zwei gänzlich anderen Gesichtspunkten anzugehen:

- > Universaldienstleistungen, um die Verödung des Gebiets zu vermeiden;
- > spezifische Leistungen, um bestimmte Bevölkerungsgruppen zu versorgen oder anzuziehen (junge Paare, Senioren usw.).

1.3 Dienstleistungen für die Bevölkerung als Antriebskraft für die ländliche Entwicklung

Im aktuellen Kontext sind die Erhaltung und Anpassung von personenbezogenen Dienstleistungen nicht nur eine Kernfrage für die Bevölkerung ländlicher Gebiete, sondern auch eine Antriebskraft für die ländliche Entwicklung. Die damit verbundenen Aspekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und neuen Aktivitäten, die Mobilisierung der Bevölkerung und den sozialen Zusammenhalt, neue Formen der Nutzung von Ressourcen sowie die Verbindungen zu anderen Gebieten sind in ein globales Gebietsentwicklungsprojekt zu integrieren.

1.3.1 Die Schaffung von Arbeitsplätzen

Im Augenblick entstehen im ländlichen Raum neue Forderungen nach Dienstleistungen. Sie haben ihre Ursache in:

- > dem Willen, allen Bewohnern, auch in den abgelegensten Gebieten, den Zugang zu personenbezogenen Dienstleistungen zu ermöglichen;
- > dem Streben nach mehr Lebensqualität, das mehr als nur den Basisbedarf befriedigt, d.h. ebenfalls ein besserer Zugang zu Kultur- und Freizeitangeboten usw.

Diese Forderungen enthalten gleichzeitig Beschäftigungspotentiale in verschiedenen Sektoren:

- > in Verwaltungen sowie in der Vermittlung zwischen dem Bürger und den lokalen Einrichtungen;
- > im flexiblen Management mobiler Dienstleistungen oder Teledienstleistungen;
- > in der Schaffung von Kultur- und Freizeitangeboten usw.

Zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor bestehen zwei Ansätze:

- > ein Ansatz konzentriert sich auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (kurzfristige Perspektive). Häufig werden Dienstleistungen für die Bevölkerung als Möglichkeit zur Eingliederung wenig qualifizierter Arbeitssuchender oder Jugendlicher bei ihrem Start auf dem Arbeitsmarkt angesehen;
- > ein langfristig konzipierter Ansatz zur Verbesserung defizitärer Nachbarschaftsdienstleistungen (längerfristige Perspektive).

Um gleichzeitig effiziente Arbeitsplätze zu schaffen und die Qualität der angebotenen Leistungen zu sichern, ist eine Verbindung dieser beiden Ansätze erforderlich. Denn die Schaffung von minderwertigen Dienstleistungen bzw. Arbeitsplätzen muß vermieden werden.

Diese Verbindung läßt sich folgendermaßen gewährleisten:

- > flexiblere Konzertierung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und den Vereinen;
- > Legitimierung der Vereinigungen, öffentliche Mittel verwalten zu dürfen;
- > Begleitung durch Fort- und Weiterbildung.

1.3.2 Die Schaffung neuer Aktivitäten

Zahlreiche Beispiele zeigen, daß neue Dienstleistungen eine Initialzündung für weitere Aktivitäten sein können: Die Gründung eines Dienstleistungszentrums im ländlichen Raum kann einen Schneeballeffekt auslösen und andere Aktivitäten nach sich ziehen; zwischen Verkehrs- bzw. Informationsdienstleistungen und anderen Diensten können Synergien entstehen; zur Rentabilisierung bestehender werden neue Dienstleistungen erforderlich usw.

In der Kommune Massegros (Lozère, Languedoc-Roussillon, Frankreich, 321 Einwohner in einem Bezirk mit 833 Einwohnern) gab es kein Geschäft mehr; aus diesem Grund mußten die Einwohner ihre Einkäufe in einem Mittelpunktsort in 15 km Entfernung tätigen. Da die Kommunalverwaltung eine weitere Abwanderung der Einwohner befürchtete, richtete sie in einem kommunalen Raum eine Filiale eines Supermarktes des Mittelpunktsorts ein, in der die Waren zu gleichen Preisen angeboten werden. Da in dieser Ortschaft auch keine Tankstelle vorhanden war, fuhren die Einwohner trotzdem weiter in den Mittelpunktsort, um zu tanken und gleichzeitig einzukaufen, was sich für die Filiale des Supermarktes als nachteilig erwies. Daraufhin beschloß die Kommunalverwaltung, ein Treibstoffdepot einzurichten und eventuelle Betriebsverluste zu decken. Aber das Treibstoffdepot arbeitet kostendeckend und inzwischen ist die Supermarktfiliale ebenfalls rentabel geworden⁴.

[4] Quelle: CRIT Lot et Garonne (Frankreich)

NACHBARSCHAFTSDIENSTLEISTUNGEN: ZWEI ANSÄTZE ZUR SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN

Ansatz	Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	Projekt zur Schaffung von Dienstleistungen
Ziel	Schaffung von Eingliederungsmaßnahmen	Schaffung von Dienstleistungen durch neue Konzepte zur Verbindung von ehrenamtlicher mit bezahlter Arbeit zur Deckung von sozialem und marktwirtschaftlichem Bedarf
Gesetzliche Bestimmungen in Bezug auf die Beschäftigung	Ausnahmeregelungen für zeitlich beschränkte Aufgaben einschl. Reduzierung der Lohnkosten für die Arbeitgeber	Beschäftigung wird im Rahmen des Bürgerlichen Rechts geregelt. Gesetzgebung für ehrenamtliche Tätigkeiten
Art der Aktivitäten	sozial nützliche Aktivitäten in Bereichen ohne Konkurrenzdruck, die auf Anregung der Öffentlichen Hand von den Vereinen oder dem öffentlichen Sektor durchgeführt werden	Gemeinnützige Aktivitäten, die in autonomen, gemeinnützigen Einrichtungen durchgeführt werden
Finanzierung	Finanzierung durch öffentliche Mittel	Mittel aus verschiedenen Finanzquellen

Quelle: Jean-Louis Laville, "Les services de proximité en Europe" (Nachbarschaftsdienstleistungen in Europa), Syros Alternatives, S.114.

1.3.3 Die Mobilisierung der Akteure und die soziale Kohäsion

Die Erhaltung bedrohter oder die Schaffung neuer Dienstleistungen zur Deckung des lokalen Bedarfs kann als Initialzündung für einen kollektiven Bewußtseinsprozeß der Einwohner zur Stärkung ihrer gemeinsamen Identität und des sozialen Zusammenhalts dienen. Dieser Ansatz kann zu Konsumverhalten führen, daß nicht mehr ausschließlich von wirtschaftlichen Einflüssen, sondern auch von der Zugehörigkeit zu einer lokalen Gemeinschaft geprägt wird.

Die Einwohner eines Dorfes im LEADER-Gebiet Stirling (Schottland, Vereinigtes Königreich) haben beschlossen, das einzige Geschäft des Dorfes, das vor der Schließung stand, in Form einer Genossenschaft zu übernehmen, deren Anteile sie für 15 EUR pro Anteil erwerben konnten. Aus Sorge um die Tragfähigkeit der Genossenschaft begannen sie, vorrangig dort zu kaufen und das Unternehmen zu rentabilisieren. Inzwischen fungiert sie ebenfalls als Postamt; nach und nach hat sie sich zu einem Zentrum für Begegnungen und neue soziale Beziehungen entwickelt (das Schaufenster des Geschäfts wird abwechselnd von den verschiedenen im Dorf ansässigen Vereinen, den Schülern usw. gestaltet).

1.3.4 Neue Formen der Nutzung vorhandener Ressourcen

Durch Dienstleistungen für die Bevölkerung können bislang nicht oder unzureichend genutzte Ressourcen – Infrastrukturen, Fachwissen, Arbeitskraft usw. – aufgewertet werden.

Mehrere Kommunen der Emilia-Romagna (Italien) haben "Zeit-Solidaritätsbanken" gegründet, die erste entstand 1991 in Parma. Die Mitglieder stellen ihre Zeit zur Verfügung, um im Austausch für andere Leistungen selbst Dienstleistungen zu erbringen. Die einzige Tauscheinheit ist somit Zeit. Da diese Banken auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung ein Netzwerk an Fachkenntnis aufbauen, können sie einen bestimmten Bedarf kostenlos decken. Die Entwicklung dieser Zeit-Solidaritätsbanken beruht auf dem Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft und auf dem Vorhandensein ungelöster Probleme.

Inzwischen bestehen zwei Arten von "Banken":

- > "Gebietsbanken" für Bewohner eines Kleingebiets, die untereinander zahlreiche Dienstleistungen austauschen;
- > "thematische Banken" für spezifische Anliegen, einen Ort oder eine Gruppe (z.B. schulbezogene Dienste zwischen Eltern der Schüler einer Schule).

1.3.5 Verbindungen zu anderen Gebieten

Tragfähige Dienstleistungen im ländlichen Raum erfordern häufig eine Vernetzung, um die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern oder ihre Kosten zu senken. So entstehen Verbindungen zu anderen Gebieten, die ihrerseits neue Entwicklungsperspektiven eröffnen können. Diese Vernetzung ermöglicht eine gemeinsame Bedarfsdeckung (tragfähige Nachfrage, v.a. in dünnbesiedelten Gebieten) und die Modernisierung des Angebots (Einsatz der Technologien, die sich für das Gebiet am besten eignen).

Im LEADER-Gebiet Stad-Och Land (Schweden) beschlossen die Bewohner 1996, als eine Dorfschule von Schließung bedroht war, die lokalen Schulen miteinander zu vernetzen. Auf diese Weise werden bestimmte Dienstleistungen für den Fernunterricht gemeinsam genutzt und die Qualität des Unterrichts in Schulen mit sehr niedrigen Schülerzahlen verbessert. Z.Z. beginnt ein Kooperationsprojekt mit schottischen Gebieten, die unter den gleichen Schwierigkeiten leiden.

1.3.6 Die Integration von Dienstleistungen in das Gebietsentwicklungsprojekt

Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum profitieren davon, in eine Gebietsentwicklungsstrategie einbezogen zu werden. Diese Integration eröffnet neue, v.a. qualitative Perspektiven für gemeinsame Ziele und für die Gebietsidentität. So werden Dienstleistungen besser koordiniert, entstehen Synergien und eine ausgeglichene Aufteilung des Angebots auf das Kleingebiet. Eine bessere Koordination führt zu einer sinnvolleren Nutzung der vorhandenen Ressourcen und in vielen Fällen zu einer Senkung der Schwelle, ab der eine Dienstleistung machbar oder tragfähig wird. Eine Gebietsentwicklungsstrategie erleichtert ebenfalls die Ermittlung der Dienstleistungen, die für die Gebietsentwicklung unverzichtbar sind.

a) Ausbau und Verstärkung der kulturellen Identität

Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen ländlicher Gebiete ist es schwierig, die gleiche Vielfalt und Qualität von Dienstleistungen wie in der Stadt anzubieten. Die Entwicklung der neuen Technologien trägt zwar zu einer Reduzierung des Gefälles zwischen Stadt und Land bei, kann es jedoch nicht vollständig überwinden.

Aber ländliche Gebiete verfügen über gebiets- und identitätsspezifische Vorteile. Werte wie Ruhe und Platz lassen sich sicher nutzen. Auf dem Land lassen sich Dienstleistungen persönlicher gestalten, außerdem können qualitativere zwischenmenschliche Beziehungen und eine stärkere Beteiligung derjenigen, die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, gewährleistet werden.

Dieser auf Identität und Spezifika eines ländlichen Gebiets fußende, viel umfassendere Begriff 'Qualität der Dienstleistung' eröffnet innovative Perspektiven für die Gebietsentwicklung. Im ländlichen Raum erscheinen Leistungen für die Bevölkerung damit nicht mehr als rückständiger Sektor, der mehr schlecht als recht anzupassen ist, sondern als Ausdruck und Bestätigung der Gebietsidentität. Mit dieser Antriebskraft für die Entwicklung lassen sich Bevölkerungsgruppen anziehen, die sich für bestimmte Formen von Lebensqualität und eine moderne, innovative Gebietsidentität interessieren.

Aus diesem Grund ist ja gerade die Lebensqualität ein in der Förderung des Gebietsimages besonders gern genutztes Konzept.

Im Landkreis Aichach-Friedberg (Bayern, Deutschland), einem unauffälligen, zwischen den benachbarten Anziehungspunkten München und Augsburg gelegenen Gebiet entwickeln lokale Akteure in Partnerschaft mit LEADER eine neue Gebietsidentität auf der Grundlage der Geschichte des Hauses Wittelsbach und der bayrischen Könige, die in diesem Gebiet beheimatet sind. Heute lautet der Werbespruch von Aichach-Friedberg: "Wittelsbacher Land: L(i)ebenswert und modern".

b) Dienstleistungen koordinieren, Synergien entwickeln und Gleichgewicht fördern

Die Einbeziehung von Dienstleistungen in Gebietsentwicklungsstrategien ermöglicht eine bessere Koordination dieser Dienstleistungen sowie die Entwicklung von Synergien zur besseren Versorgung der Bevölkerung.

In einem ländlichen Gebiet ergeben sich z.B. Synergien, wenn der Nahverkehr in ein umfassendes Netz eingebunden wird, das dem Kunden integral angeboten werden kann.

In ländlichen Gebieten der Niederlande besteht für die Einbindung ländlicher Räume an den öffentlichen Verkehr das System des "Trein-Taxi", Sammeltaxis, die die Fahrgäste zwischen ihrem Ausgangspunkt und dem Bahnhof hin- und herbefördern. Hierfür erhalten sie Fahrkarten, die beide Dienstleistungen mit einem Ticket abdecken.

Auch zwischen anderen unterschiedlichen Diensten lassen sich vergleichbare Synergien entwickeln.

Im Bregenzerwald (Österreich) haben sich auf Anregung der LEADER-Gruppe die lokalen Akteure (Landwirte, Hoteliers, Restaurantbesitzer, Transport- und Personenbeförderungsunternehmer usw.) zusammengeschlossen, um Touristen ein Dienstleistungspaket in Form einer Pauschalkarte anzubieten, die während ihres Aufenthaltes Zugang zu den verschiedensten im Gebiet vorhandenen Dienstleistungen gibt.

Aber Gebietsentwicklungsstrategien ermöglichen nicht nur Synergien zwischen den verschiedenen Leistungen, sondern tragen darüber hinaus zur gleichmäßigeren Versorgung des Gebiets mit Dienstleistungen bei. Die Aufteilung kann mit allen beteiligten Akteuren abgestimmt und so zur Antriebskraft für die Mobilisierung und Entwicklung werden. Dies gilt v.a. für Dienstleistungen, die Jugendliche anziehen (Musikschule, Kultur- und Sportzentren usw.). Diese Einrichtungen lassen sich nach Absprache über mehrere Kommunen verteilen und machen somit alle beteiligten Ortschaften interessant.

c) Geschicktere Nutzung vorhandener Ressourcen

Im Rahmen von Gebietsentwicklungsstrategien sollten alle vorhandenen Ressourcen aufgelistet werden und nach Mitteln und Wegen zu ihrer sinnvolleren Nutzung gesucht werden. Dies betrifft z.B. vorhandene Infrastrukturen (Schulen, Postamt, Rathäuser) oder untergenutzte Humanressourcen (Arbeitssuchende, Jugendliche, Fachkräfte aus dem Kleingebiet, die außerhalb des Gebiets arbeiten usw.). Eine geschicktere Nutzung der vorhandenen Ressourcen kann zu einer Senkung der für bestimmte Aktivitäten notwendigen kritischen Masse führen, so werden Basisdienstleistungen rentabel, die bisher nicht vorhanden waren oder die vom Verschwinden bedroht sind.

Auf der kleinen Insel Holmon (Schweden) gibt es ein Seniorenzentrum, das aufgrund der lokalen Solidarität mit 7 Mitarbeitern auskommt, so daß Kosten reduziert werden können: Ein Arzt, der von dieser Insel stammt, übernimmt, wenn er am Wochenende die Insel besucht, kostenlos den Wochenenddienst; sollte die Leiterin des

Heimes krank werden, wird sie kostenlos von lokalen Ehrenamtlern ersetzt usw. Diese Einrichtung wurde erst möglich, nachdem im Gebiet vorhandene, aber nicht genutzte Ressourcen im Rahmen eines konzertierten Ansatzes mobilisiert werden konnten, insbesondere der Arzt, der ursprünglich aus dem Gebiet stammt.

**d) Ermittlung und Aufbau
von Schlüsseldienstleistungen
für die Gebietsentwicklung**

Bestimmte Dienstleistungen sind für die Gemeinwesenentwicklung unverzichtbar, so z.B. Informationsverbreitung über lokale Medien, die nicht nur zur Information, sondern auch zur Mobilisierung der Bevölkerung und zur Entwicklung gemeinsamer Bezugsgrößen (Zusammengehörigkeitsgefühl, Wertschätzung der lokalen Identität, gemeinsame Denkansätze, Austausch von Informationen und Standpunkten usw.) eine entscheidene Rolle spielen.

Teil 2

Der Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum

Der Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung im ländlichen Raum

Im ersten Teil wurde deutlich, wie schwierig und vielschichtig es ist, im ländlichen Raum den Bedarf der Bevölkerung an Dienstleistungen zu decken.

Im zweiten Teil werden methodologische Denkansätze zum Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung vorgestellt, die sich in ein Gebietsentwicklungsprojekt integrieren lassen.

Das erste Kapitel (2.1) behandelt v.a. die Diagnose des Ist-Zustandes, d.h. den Überblick von Angebot und Nachfrage als Ausgangspunkt zur Ermittlung von Zielen und Strategien zur Entwicklung eines ländlichen Gebietes. Das zweite Kapitel (2.2) stellt methodische Komponenten vor, mit denen das Gefälle zwischen Angebot und Nachfrage überwunden werden kann. Im dritten Kapitel (2.3) folgen Überlegungen über die Rolle der LEADER-Gruppen beim Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung.

In diesem Teil wird v.a. der Handlungsspielraum zur Schaffung und Erhaltung von Dienstleistungen im Hinblick auf strukturelle Vorbedingungen des Gebiets und auf Veränderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen geprüft. Weiterhin werden Denkansätze über Prioritäten, die Hierarchisierung von Dienstleistungen sowie über eventuelle Synergien mit städtischen Gebieten vorgestellt.

2.1 Der Überblick über Angebot und Nachfrage

Im Vorfeld des Aufbaus von Dienstleistungen für die Bevölkerung sind die Entwicklung der Nachfrage sowie bereits im Gebiet vorhandene Angebote zu analysieren. Aus dem Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ergibt sich der Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Zielen und Strategien für Dienstleistungen für die Bevölkerung, die sich in ein Gebietsentwicklungsprojekt integrieren lassen.

Sowohl Angebot und Nachfrage wie auch das zwischen ihnen bestehende Mißverhältnis lassen sich auf der Grundlage von vier einander ergänzenden Eckpunkten analysieren:

- > Entfernung;
- > Anpassungsfähigkeit;
- > Qualität;
- > Preisbildung.

2.1.1 Analyse der reellen und der potentiellen Nachfrage

Die Nachfrage nach Dienstleistungen für die Bevölkerung hängt von den allgemeinen Lebens- und Verhaltensweisen ab, die überall zu beobachten sind und sich ständig weiterentwickeln. Heute ist es normal, über Fernsehen und Telefon Verbindung zur Außenwelt zu halten, noch vor 50 Jahren war das geschriebene Wort in Form Briefwechsel und Zeitschriften gang und gäbe. Je nach kultureller Identität der ländlichen Gebiete und dem Einkommen ihrer Bewohner sind bestimmte gebietsspezifische Besonderheiten denkbar.

Zur Bestimmung der Nachfrage in einem ländlichen Gebiet muß zunächst die Lebensqualität ermittelt werden, an der sich die Bevölkerung im entsprechenden Gebiet orientiert und der sie verbunden ist. In zahlreichen ländlichen Kommunen drückt sich in der Dorfkneipe der Wunsch nach Begegnung und sozialer Kommunikation aus. Weitere soziale Referenzen sind die Bindung an die Dorfschule oder an die lokale Apotheke.

In diesem Kontext ist auch zu berücksichtigen, wie sich die Wahrnehmung von Bedarf sowie die Perspektiven und Rahmenbedingungen entwickeln, die sich aus den allgemeinen, oben analysierten Änderungen ergeben.

Daraus wird deutlich, daß Nachfrage nach Prioritäten einzustufen ist. Aber diese Prioritäten kommen nicht immer deutlich zum Ausdruck. Sie werden verständlicher, wenn die Bevölkerung ihren Bedarf selbst formulieren kann: in Form einer partizipativen Diagnose (Dorfaudit), in Form klassischer Interviews, durch die Nutzung bestehender Stellen zur Bedarfsermittlung, Informations- oder Kontaktstellen usw.

Anhand der Analyse dieser Prioritäten läßt sich Nachfrage in bezug auf die vier oben erwähnten Eckpunkte: Entfernung, Anpassungsfähigkeit, Qualität, Preisbildung bewerten.

a) Analyse der Nachfrage in bezug auf die Entfernung

Die Nachfrage in bezug auf die Entfernung richtet sich je nach Art der Dienstleistung, der Nutzungsfrequenz und der Verfügbarkeit an Verkehrsmitteln. In bestimmten Fällen muß die Dienstleistung leicht erreichbar sein, um die Bevölkerung zufriedenzustellen, in anderen Fällen ist eine gewisse Entfernung durchaus akzeptabel.

Ein fast noch wichtigeres Kriterium als Entfernung ist der Zeitaufwand, der notwendig ist, um diese Dienstleistung zu erreichen, sowie die Möglichkeit, am gleichen Ort mehrere Dienstleistungen vorzufinden. Die augenblickliche Lebensweise trägt dazu bei, daß der Verbraucher der geographischen Konzentration von Dienstleistungen besondere Bedeutung beimißt.

b) Analyse der Nachfrage in bezug auf Anpassungsfähigkeit

Bei der Forderung nach der Anpassungsfähigkeit von Dienstleistungen sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen:

- > regelmäßige oder unregelmäßige Nachfrage: der Zugang zur Bibliothek ist alle zwei oder vier Wochen erforderlich, Fleisch wird einmal wöchentlich gekauft usw.;
- > Ansprüche in bezug auf die Öffnungszeiten.

Die Anpassungsfähigkeit von Dienstleistungen wird durch die verschiedenen Anforderungen des modernen Lebens geprägt und ergibt sich aus dem Bedarf von alleinerziehenden Müttern oder Vätern, von arbeitenden Frauen, von jungen Leuten, die ins Berufsleben einsteigen möchten usw.

Diese Forderung nach Anpassungsfähigkeit ist nicht immer leicht erkennbar und äußert sich häufig in Form allgemeiner schwer zu spezifizierender Forderungen. Einige könnten fordern z.B. eine Kindertagesstätte im Dorf zu fördern, obwohl es reichen würde, die Kinderbetreuung an Markttagen zu gewährleisten. Aus diesem Grund sind Forderungen nach Dienstleistungen genau zu interpretieren, um zu entscheiden, wie diese Leistungen auf den Bedarf abgestimmt werden können.

Isolierung kann zu spezifischen Forderungen in bezug auf die Anpassung der Dienstleistung führen, wie z.B. Zugriff auf Informationen, Beziehungen zu anderen Personen oder Einrichtungen, Organisation von Transportmöglichkeiten auf Abruf usw.

c) Analyse der Nachfrage in bezug auf Qualität

An Qualität werden zwei Anforderungen gestellt:

- > einerseits die **technische Qualität** einer Dienstleistung, die in allgemein gültigen technischen Normen festgelegt und von der Bevölkerung durch Vergleiche mit der Außenwelt angenommen wird;
- > andererseits **menschliche Qualitäten** einer Dienstleistung, d.h. Freundlichkeit, Verbindlichkeit, persönlich zugeschnittene Leistungen.

d) Analyse der Nachfrage in bezug auf die Preisbildung

Hinter der Forderung nach Dienstleistungen steht mehr oder weniger Kaufkraft: Selbst für dringend benötigte Dienstleistungen haben die Verbraucher nicht immer die zur Kostendeckung notwendigen Mittel. Somit stellt sich die Frage nach Preis, Konditionen und Qualität der Dienstleistung.

e) Zusätzliche Überlegungen bezüglich der Analyse der realen und der potentiellen Nachfrage

Bei der Analyse der Nachfrage nach Dienstleistungen sind nicht nur der Bedarf der lokalen Bevölkerung, sondern auch derjenigen zu berücksichtigen, die sich für das Gebiet interessieren (Touristen, Durchreisende, Neubürger usw.). Touristische Informationsdienste können die Aufgabe übernehmen, diese Nachfrage gezielter zu ermitteln.

Dies geschieht bereits in South Pembrokeshire (Wales, Vereinigtes Königreich), wo Touristen in Pubs, Geschäften und anderen Informationsstellen einfache Fragebögen erhalten. Mit diesen Fragebögen sollen die Dienstleistungen ermittelt werden, die Durchreisende und Touristen erwarten. In einem stark touristisch geprägten Gebiet erleichtert dieser Ansatz es den lokalen Akteure, gezielter auf die Wünsche der Besucher einzugehen.

2.1.2 Analyse des realen und des potentiellen Angebots

Das Dienstleistungsangebot eines ländlichen Gebiets lässt sich anhand der vier gleichen Eckpunkte analysieren, die zur Prüfung der Nachfrage verwendet werden.

a) Analyse des Angebots in bezug auf die Entfernung

Ein erster Ansatz zur Analyse des Dienstleistungsangebotes könnte darin bestehen, die Distanz zu den vorhandenen Dienstleistungen zu prüfen:

Welche Dienstleistungen sind in nächster Nähe geblieben?

Warum sind bestimmte Dienstleistungen an einem bestimmten Ort konzentriert? Wo?

Was bedroht Dienstleistungen, die sich in nächster Nähe befinden?

Welche Angebote sind bereits verschwunden? Warum? Wie werden sie kompensiert?

Welche Angebote sind näher gerückt (durch den Einsatz neuer Technologien, durch die Mobilität der Dienstleistungen, aus anderen Gründen)?

Welche Politik wurde in der Kommune / im Kleingebiet zur Verteilung des Dienstleistungsangebots über das ganze Gebiet und zur Sicherung der Lebensqualität im ganzen Gebiet geplant?

Die gleiche Frage lässt sich für den Zugang zu diesen verschiedenen Leistungen einschl. des vorhandenen Nahverkehrsangebots stellen. Welche Bevölkerungsgruppen sind von bestimmten Dienstleistungsangeboten ausgeschlossen, weil sie über keine geeigneten Beförderungsmittel verfügen?

b) Analyse des Angebots in bezug auf Anpassungsfähigkeit

Wie flexibel ist das Angebot in bezug auf besondere Wünsche? Werden z.B. verschiedene Angebote in einer Einrichtung zusammengelegt? Ist das Angebot polyvalent?

Wie entwickelt sich die Anpassungsfähigkeit des Angebots? Welche Beispiele bestehen für diese Entwicklung? Welche Trends herrschen im Gebiet vor: Anpassung der Dienstleistungen an neue (demographische, wirtschaftliche usw.) Anforderungen oder Konzentration und Abschaffung von Dienstleistungen?

c) Analyse des Angebots in bezug auf Qualität

In welchem Ausmaß beteiligt sich der Verbraucher an der Entwicklung des Dienstleistungsangebots? In welchem Maße werden seine Forderungen berücksichtigt?

Wie ist die Qualität des lokalen Dienstleistungsangebots im Vergleich zum Angebot der Nachbarstädte beschaffen? Diese Frage kann in gewissen Fällen auf Konkurrenz zwischen dem lokalen Dienstleistungsangebot und gebündelten städtischen Angeboten aufmerksam machen. Häufig schicken z.B. Eltern ihre Kinder lieber in entfernter liegende städtische Schulen, in denen eine bessere Unterrichtsqualität gewährleistet wird als in der lokalen Schule.

In anderen Fällen stellt sich die Frage nach der Komplementarität des lokalen und des städtischen Angebots, um einen Qualitätssprung zu erzielen. Lokaler medizinischer Service kann z.B. die Dienste eines städtischen Krankenhauses, mit dem er eng zusammenarbeitet, ergänzen.

d) Analyse des Angebots in bezug auf die Preisbildung

Welche Preise werden für die verschiedenen im Gebiet vorhandenen Dienstleistungen gefordert? Wo besteht Konkurrenz? Aus welchem Grund können Preisunterschiede zwischen den Kosten in der Stadt und den Kosten vor Ort für Dienstleistungen Fahrten in die Stadt rechtfertigen?

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eines Dienstleistungsangebots hängt zum großen Teil von den vorhandenen Ressourcen ab: öffentliche Mittel, ehrenamtliche Arbeit, vorhandene Infrastrukturen usw. Welche regionalen Maßnahmen bzw. Mechanismen erlauben eine optimale Kombination der vorhandenen Mittel (Beteiligung der Benutzer, Konzentrierung zwischen Anbietern usw.?).

Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß das Dienstleistungsangebot unterschiedliche, anbieterspezifische Trends aufweisen kann.

ANALYSE DES ANGEBOTS NACH ART DER ANBIETER

Anbieter	Öffentlicher Sektor	Privatsektor	Vereinigungen, Vereine
Entfernung	Das früher dezentralisierte Angebot tendiert verstärkt zu Rentabilität und Konzentration.	Das Angebot wird gebündelt, um die ausreichende kritische Masse zu erzielen, die für das wirtschaftliche Gleichgewicht erforderlich ist.	Bestimmte Dienstleistungen können durch Vereine und durch ehrenamtliches Engagement im Ort gehalten werden.
Anpassungs-fähigkeit	Starre Strukturen; das Angebot reproduziert das städtische Angebot. Aber da, wo Entscheidungen dichter beim Kleingebiet getroffen werden, wird nach mehr Anpassungsfähigkeit gesucht.	Mobilität bestimmter Dienstleistungen (v.a. ambulanter Handel und Wochenmärkte; in manchen Fällen auch ambulante Bankzweigstellen).	Mehr Anpassungsfähigkeit, persönliche Gestaltung und Berücksichtigung von Sonderwünschen.
Qualität	Suche nach Standardqualität. Neue Ansätze zur Berücksichtigung von Verbraucherswünschen. In Monopolsituationen oder bei fehlendem Druck der Verbraucher kann die Qualität zu wünschen übrig lassen.	Anpassung an Standardqualitätsnormen, aber unter Einwirkung der Konkurrenz stärkere Diversifizierung. Keine Beteiligung der Benutzer. Zunehmend geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit negativen Auswirkungen auf die Qualität.	Je nach Anerkennung, nach verfügbaren Ressourcen usw. Sehr unterschiedliche Qualität. Qualität hängt weniger von den Strukturen als vom persönlichen Engagement der Verantwortlichen ab. Suche nach Beteiligung der Nutzer, Anbieter und Verbraucher.
Preisbildung	Standardpreise oder kostenlose Dienstleistungen. Einkommensabhängige Preise.	Konkurrenzabhängig. Je näher die Dienstleistungen den verstreuten Bevölkerungsgruppen kommen, desto teurer werden sie.	Kostenlose oder einkommensabhängige Dienstleistungen. Im allgemeinen sind sie dazu bestimmt, Defizite auszugleichen.

2.1.3 Das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage

Wird bei der Analyse des zwischen Angebot und Nachfrage bestehenden Mißverhältnisses nach dem gleichen Konzept verfahren wie bei der Analyse von Angebot und Nachfrage, äußert sich diese Mißverhältnis für die gleichen vier Eckpunkte folgendermaßen:

- > **Entfernung:** Zwischen Angebot und Nachfrage besteht ein Mißverhältnis, wenn die Entfernung, in der sich die gesuchte Dienstleistung befindet, aus Zeit- und Kostengründen oder aus der Unmöglichkeit heraus, auf geeignete Verkehrsmittel zurückzugreifen, über eine dem Benutzer zumutbare Entfernung hinausgeht. Im allgemeinen entspricht die Aufteilung von Dienstleistungen im Kleingebiet nicht den Erwartungen der Verbraucher.
- > **Anpassungsfähigkeit:** Zwischen Angebot und Nachfrage besteht ein Mißverhältnis, wenn das Dienstleistungsangebot nicht in der Lage ist, den Verbrauchern vielfältige, flexibel nutzbare Leistungen, interessante Betriebszeiten, klare, gut strukturierte Betriebskonzepte und einen gezielten Ansatz zu bieten (die einzige Reaktion auf die geringe Benutzerdichte besteht in der Schließung der Dienstleistung).

> **Qualität:** Zwischen Angebot und Nachfrage besteht ein Mißverhältnis, wenn das Angebot inhaltlich dem Bedarf nicht angemessen ist, wenn die Auffassungen der Nutzer nicht berücksichtigt wird, wenn die Nachfrage keine von der Qualität her akzeptablen Dienstleistungen zuläßt.

> **Preisbildung:** Zwischen Angebot und Nachfrage besteht ein Mißverhältnis, wenn die gehandhabten Preise der Kaufkraft der Verbraucher nicht entsprechen (z.B. benachteiligte soziale Gruppen).

Zur Ermittlung dieser Aspekte des Mißverhältnisses ist eine Befragung der Bevölkerung notwendig: Erhebung, partizipative Diagnose, Anlaufstelle, um Klagen und Unzufriedenheit zu äußern usw. Auch hier ist die Erarbeitung einer Hierarchisierung besonders wichtig, um die Elemente zu ermitteln, die entscheidend dazu beitragen, die Bevölkerung im Ort zu halten bzw. Neubürger anzuziehen.

ZWEI ÜBERBLICKE: DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN QUALITÄT UND ENTFERNUNG SOWIE ZWISCHEN NUTZUNGSFREQUENZ UND ENTFERNUNG

> Überblick: Verhältnis Qualität / Entfernung

Genauso wie Produkte (Nahrungsmittel, touristische Angebote usw.) werden auch Dienstleistungen vom Verbraucher auf das Verhältnis zwischen Qualität und Entfernung geprüft. Ist die Qualität der Dienstleistung unzureichend, beeinflußt der Faktor 'Nähe' die Nachfrage nicht, selbst wenn mit der Nutzung dieser Dienstleistung keine langen Wege verbunden sind.

> Überblick: Verhältnis Nutzungsfrequenz / Entfernung

Die (tägliche, regelmäßige, außergewöhnliche) Nutzungsfrequenz einer Dienstleistung ist ebenfalls ein Kriterium, das die Nachfrage entscheidend beeinflußt. Für außergewöhnliche Dienstleistungen (Reisepaß, Baugenehmigung usw.) legt der Verbraucher problemlos weitere Strecken zurück, während er für täglich benötigte Dienstleistungen auf Nähe setzt. Aber bestimmte außergewöhnliche Dienstleistungen werden durch den Einsatz neuer Technologien sozusagen zu 'Nachbarschaftsdienstleistungen' und verbessern auf diese Weise die Lebensqualität der Bewohner im ländlichen Raum.

2.2 Überwindung des Mißverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage

Im ländlichen Raum läßt sich das Angebot erst dann der Nachfrage anpassen, wenn neue Konzepte für Mobilität, multifunktionelle und Teledienstleistungen dazu beitragen, vorhandene Ressourcen zu rationalisieren, die Rentabilitätsschwelle zu senken und so einen größeren Teil der Bevölkerung zu erreichen. Solche Lösungsansätze erfordern jedoch eine Konzertierung aller Akteure und Ressourcen auf Ebenen, die den lokalen Rahmen sprengen könnten.

2.2.1 Überwindung des Mißverhältnisses in bezug auf Entfernung

Drei Ansätze werden häufig genutzt, um das Problem der Entfernung zwischen Angebot und Nachfrage zu überwinden:

- > **ambulante und mobile Dienstleistungen** – die portugiesischen Ludotheken, die französischen Bibliotheken auf Rädern, die irischen rollenden Bankschalter: einige Beispiele aus der Fülle möglicher Lösungsansätze.

Die 1993 gegründete mobile Ludothek von Mertola (LEADER-Gebiet Serra de Caldeirão, Alentejo/Algarve, Portugal) soll die Kreativität von Kindern fördern. Vier Tage pro Woche (zwei Dörfer pro Tag) beliefert sie Lehrer aus isolierten Schulen, damit sie ihre pädagogischen Ressourcen erweitern und Teamarbeit entwickeln können. In diesem schlecht in den öffentlichen Nahverkehr eingebundenen Hügelland stellt die Ludothek darüber hinaus auch eine Begegnungs- und Kommunikationsstätte für Kinder und Lehrer dar, die aufgrund ihrer abgelegenen Wohngebiete stark isoliert sind.

Die 1995 gegründete mobile Kindertagesstätte aus Hond-schoote (Nord-Pas-de-Calais, Frankreich) besteht aus einem ausgestatteten Wohnwagen, der wöchentlich einen halben Tag in jeder der 7 beteiligten Gemeinden steht, um am Markttag Kleinkinder im Alter von 3 bis 6 Jahren zu betreuen. In jeder beteiligten Ortschaft wird zusätzlich ein eingerichteter Raum zur Verfügung gestellt, um den im Wohnwagen vorhandenen Platz zu erweitern. Dieses System wurde inzwischen ausgebaut: Frauen, die in der Lage sind, sich selbst in die verschiedenen Orte zu begeben, um ihre Kinder dorthin zu bringen, können die Tagesstätte 20 Stunden pro Woche nutzen. Die Tarife sind einkommensabhängig.

Um Arbeitssuchenden zu helfen, wurde im Großraum Toulouse (Frankreich) ein Bus für 'Wirtschaft und Beschäftigung' eingesetzt: Dieser Bus fährt alle klei-

nen Ortschaften im Umkreis von etwa 20 Kilometer an. Hier werden Arbeitssuchende beraten, Stellenanzeigen ausgehängt sowie eine Fülle von Informationen im Zusammenhang mit der Arbeitssuche erteilt usw.⁵.

Für den Einsatz ambulanter Dienste ist die Konzertierung mehrerer Kommunen aus benachbarten Kleingebieten mit vergleichbarem Bedarf oder das Bestreben einer Organisation bzw. eines Unternehmens erforderlich, einen Teil des Dienstleistungsangebots zu mobilisieren, um Kunden gezielter zu erreichen.

- > **Der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien** – Heute läßt sich der Begriff "Tele-Service" auf die verschiedensten Bereiche anwenden: Telemedizin, Telearbeit, Ausgabe von Verwaltungsformularen über das Internet, Telebanking usw.

Im Rahmen ihrer Maßnahme zur Wiederbelebung des Inselinneren, hat die LEADER-Gruppe Corse (Korsika, Frankreich) in der einsam gelegenen Ortschaft Levie einen "Video-Schalter" eingerichtet, mit dem die Bürger eine Reihe von Verwaltungsformalitäten (Standesamt, Kindergeld, Arbeitssuche usw.) erledigen können, für die sie vorher bis zu vier Stunden Weg zurücklegen mußten. Dieses System, das die Telematik mit einer Videoanlage verbindet, bietet Unternehmern ebenfalls wirtschaftliche Dienste, v.a. Zugang zu Datenbanken und die Möglichkeit, Videokonferenzen mit den Kammern zu organisieren. Inzwischen wird die Einrichtung von Videoschaltern in allen Kleingebieten in Korsika ins Auge gefaßt.

- > **Das Zusammenlegen mehrerer Dienstleistungen in einer Hand in Form öffentlicher (z.B. die Post) oder privater Einrichtungen (z.B. ein Geschäft).** In diesem Zusammenhang spricht man von "multifunktionalen Dorfläden".

In der Creuse (Limousin, Frankreich) bietet die Post eine Reihe anderer Dienstleistungen an, wie z.B. den Verkauf von Gas in Flaschen, Reservierung und Verkauf von Eisenbahntickets, Zentralisierung von Arbeitssuche und lokalen Stellenangeboten usw.

In Deutschland fungieren die neuen "Nachbarschaftsläden" gleichzeitig als Mini-Supermarkt, als Postamt und Bank, als Depot des Versandhandels und der Reinigung sowie für Reparaturen. In manchen Fällen gehören noch ein Getränkeausschank und die Lottoannahmestelle dazu⁶.

[5] CRIT-Lot et Garonne

[6] Quelle: LEADER Magazine Nr. 9, Sommer1995.

In den Blackdown Hills (Somerset / Devon, England, Vereinigtes Königreich) wurden die Dorfgeschäfte als Informationsbüros für Bewohner und Touristen vernetzt. Hier sind Auskünfte über den lokalen Nahverkehr, über Freizeitangebote, Gesundheitsvorsorge, Wirtschaftsinformationen, touristisch wichtige Informationen über Unterkünfte, Freizeitangebote (Wanderwege, Vermietung von Fahrrädern u.ä.), lokal- und regionaltypische Erzeugnisse usw. erhältlich.

Die französischen "Points publics" entsprechen einem vergleichbaren Konzept. In dünn besiedelten ländlichen Gebieten bündeln sie Dienstleistungen der Kommunen, des Departements und des Staates wie das Arbeitsamt (Agence Nationale pour l'Emploi), die Gas- und Stromanbieter Gaz de France und Electricité de France, die Kindergeldkasse, die landwirtschaftliche Versicherungsgesellschaft (Mutualité sociale agricole), lokale Vereinigungen usw. 62% der angebotenen Dienste betreffen Beratung, Information und Ausgabe von Unterlagen. 28% der Verrichtungen besteht aus der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen, 10% in der Ausstellung von Schriftstücken. 50% der Leistungen betreffen die Beschäftigung, Aus- und Fortbildung sowie berufliche Eingliederung, 25% Sozialhilfe, 10% verwaltungsabhängige marktbezogene Dienstleistungen, 4% Wohnen und Ausstattungen, 5% die Landwirtschaft, kleine und mittelständische Unternehmen, Wirtschaft und Steuerangelegenheiten⁷.

- > **Gleichmäßige Verteilung des Dienstleistungsangebots über das Gebiet** – Eine Gesamtvision des Gebiets (die im Rahmen von interkommunalen Vereinbarungen oder von Gebietspartnerschaften erarbeitet wird) erleichtert eine optimale Streuung des Dienstleistungsangebots über das ganze Gebiet. Freizeitangebote (Kultur- und Sportprogramme u.a.) lassen sich z.B. so über das Kleingebiet verteilen, daß jede Ortschaft eine spezifische Dienstleistung erhält, für die sie zuständig ist und die ihr besonders zugute kommt.

2.2.2 Überwindung des Mißverhältnisses in bezug auf Anpassungsfähigkeit

Inzwischen ist überall der Wille vorhanden, Dienstleistungsangebote verstärkt der Nachfrage anzupassen, insbesondere in folgenden Bereichen:

- > **Öffnungszeiten** werden dem Bedarf der Benutzer und Verbraucher angepaßt.

In Arcos de Valedéz (Norte, Portugal) ist ein Zentrum für ältere Menschen inzwischen nachts geöffnet. Denn alleinstehende ältere Menschen verspüren nachts den größten Bedarf an Unterstützung und Sicherheit. Tags-

über gehen sie bei sich zuhause ihrer normalen Beschäftigung nach (Gartenarbeit, Kleintierzucht usw.), abends gehen sie in dieses Zentrum, wo jeder ein Einzelzimmer hat, in dem er die Nacht verbringt. Dieses Zentrum bietet auch andere Dienstleistungen an wie Wäsche waschen, Vorbereitung von Mahlzeiten, Gesundheitsvorsorge usw.

- > **Mehrere Dienstleistungen unter einem Dach** – Die Dienstleistungsqualität läßt sich durch Diversifizierung und Komplementarität zwischen verschiedenen Dienstleistungen, die am gleichen Ort untergebracht werden, verbessern.

In schwedischen Ortschaften werden Dienstleistungen immer häufiger zusammengelegt. In Trångsviken (Jämtland, 600 Einwohner) entstand zur Wiederbelebung des Gebiets ein "Vereinszentrum": Hier haben sich mehrere Gruppen zusammengeschlossen, um ein Gebäude im Ortskern in ein Mehrzweckzentrum umzubauen, in dem v.a. die Post, die Bibliothek, die Kindertagesstätte, ein Restaurant, ein Theatersaal, eine Turnhalle und die medizinische Versorgung untergebracht sind. Insgesamt befinden sich auf einer anpaßbaren Gesamtfläche von 1 700 m² 14 verschiedene Dienstleistungen.

2.2.3 Überwindung des Mißverhältnisses in bezug auf Qualität

Dieses Ziel läßt sich folgendermaßen erreichen:

- > **Maßgeschneiderte, humanere Angebote**

Mehrere italienische ländliche Kommunen haben bei älteren Menschen Videokameras installiert, mit denen sie jederzeit Helfer erreichen können. Diese Maßnahme baut auf einer besonders wichtigen, humanen Komponente für das Umfeld der betroffenen Personen – auf dem Gefühl von Sicherheit – auf.

In Naverbyn (Schweden) wurden Dienstleistungen für Senioren und Kleinkinder in einem Mehrzweckzentrum zusammengelegt; auf diese Weise werden die Beziehungen zwischen den Generationen und das Umfeld für alle Beteiligten verbessert. Alle Mahlzeiten werden gemeinsam eingenommen, ein Teil der Freizeitprogramme wird gemeinsam durchgeführt, aber die älteren Menschen haben jederzeit die Möglichkeit, sich in ihre Zimmer zurückzuziehen und die Kinder haben eigene Spielräume. Auf diese Weise wurde nicht nur die Servicequalität – v.a. im zwischenmenschlichen Bereich – verbessert, auch die Einrichtung als solche wurde in einem besonders dünn besiedelten Gebiet rentabler.

[7] Quelle: Lettre de la DATAR - (Informationsbrief der DATAR, Französisches Ministerium für Raumordnung und Umweltangelegenheiten) - Oktober 1997.

> Verbesserung der inhaltlichen Qualität

Im Bruche-Tal (Elsaß, Frankreich) haben sich zwei Frauen zusammengeschlossen, um im ländlichen Raum eine Buchhandlung zu eröffnen. Aber um ihr Geschäft rentabel zu machen, mußten sie Leser anziehen, die ihren Bedarf normalerweise in der benachbarten Stadt decken. Somit setzten sie auf Qualität der Dienstleistung und gründeten einen Leserclub, der Diskussionen über verkaufte Bücher veranstaltet und zum Kultur- und Sozialforum für die lokale Bevölkerung wird. Durch diesen direkten Kontakt zu ihren Lesern kann die Buchhandlung ihr Angebot den Erwartungen der Leser anpassen und im Ort die Rolle einer kulturellen Bezugsgröße übernehmen.

> Gründung von multifunktionalen Begegnungszentren – Auch diese Zentren entsprechen dem Bedarf an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen im ländlichen Raum.

In verschiedenen ländlichen Kommunen in Schweden haben die lokalen Gruppen, die im Rahmen der Kampagne für die Entwicklung ländlicher Räume "Hela Sveriga Ska Leva" (Ganz Schweden soll leben) entstanden sind, bereits bestehende Einrichtungen durch die Bündelung verschiedener Funktionen einschließlich von Freizeitangeboten, Gruppenbegegnungen und Basisdienstleistungen (Post, Gesundheitsvorsorge u.ä.) wiederbelebt. Die Verwaltungskosten der Einrichtung werden durch Eigenbeiträge der verschiedenen Benutzergruppen gedeckt.

2.2.4 Überwindung des Mißverhältnisses in bezug auf die Preisbildung

Bezüglich der Preise für die angebotenen Dienstleistungen kann die Preisschere nur durch eine Kostensenkung geschlossen werden. Hier drei Denkansätze:

> Bessere Nutzung verfügbarer Ressourcen – Verfügbare Ressourcen sind häufig zweckgebunden und schließen die Verwendung dieser Mittel für andere Ausgaben aus. Würden sie auf verschiedene Dienste umgelegt, könnten die Kosten für die Nutzung dieser Dienste gesenkt werden, wie z.B. für:

> **Infrastrukturen** – *In eine Dorf in Norfolk (England, Vereinigtes Königreich) wurde ein Gebäude so konzipiert, daß es tagsüber als Schule, abends als Theater, zweimal wöchentlich auch als medizinische Praxis und darüber hinaus als Ort für den sonntäglichen Gottesdienst benutzt werden kann. Der Schlüssel zum Erfolg dieses Konzepts liegt in der*

Inneneinrichtung des Zentrums, dessen mobile Wände dem jeweiligen Nutzungszweck angepaßt werden können. Diese Mehrzweckanlage kommt 2000 Personen zugute, damit ist die Schule dieses 900 Einwohner zählenden Dorfes optimal genutzt⁸.

> Verkehrsmittel – Die Postbeförderung läßt sich z.B. nutzen, um ebenfalls Medikamente und Nahrungsmittel zu transportieren.

> **Humanressourcen** – *in einem anderen kleinen Ort in Norfolk (England, Vereinigtes Königreich) hat eine Autowerkstatt die Post übernommen, die aus Rentabilitätsgründen geschlossen werden sollte. Die Autowerkstatt hat ebenfalls ein Geschäft eingerichtet und die Kumulierung dieser drei Aktivitäten, die einzeln nicht wirtschaftlich sind (die Post verrichtet nicht mehr als 150 bis 200 Transaktionen pro Woche, davon 70 bis 80 Rentenauszahlungen) sichert dem Automechaniker und einem weiteren Familienmitglied einen festen Arbeitsplatz⁹.*

> Bündelung gestreuter Forderungen – Dank der modernen Verkehrs- und Kommunikationsmittel kann eine Dienstleistung sehr gestreuten Bedarf decken und trotzdem rentabel arbeiten.

In der Emilia-Romagna (Italien) benutzen mehrere kleine Kommunen auf Anstoß der lokalen Gebietskörperschaften die Kantine eines öffentlichen Unternehmens, um ältere Personen täglich mit warmem Essen zu versorgen. Damit wird die Zentralküche ausgelastet, die somit kostendeckend arbeitet. Auch die Zustellung der Mahlzeiten und die Qualitätssicherung werden gemeinsam durchgeführt.

> Flexibles Management durch die Verbindung öffentlicher Mittel mit ehrenamtlicher Arbeit

– Übernehmen die Benutzer selbst das Management von Dienstleistungen, lassen sich ebenfalls interessante Produktivitätsgewinne und mehr Effizienz erzielen.

In Europa sind zahlreiche Beispiele für Kultur- und Freizeitdienstleistungen vorhanden, deren Infrastrukturen von öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung gestellt und von den Benutzern selbst verwaltet werden.

[8] Quelle: Malcolm Moseley und Gavin Parker - The joint provision of rural services - The Rural Development Commission - Rural research report nE 44 - S. 67-69.

[9] Quelle: Malcolm Moseley und Gavin Parker - a.a.O. S. 75-76

SPEZIFIKA DER VERSCHIEDENEN ANBIETER VON DIENSTLEISTUNGEN FÜR DIE BEVÖLKERUNG

Art des Anbieters	Öffentlicher Sektor	Privatsektor	Vereinigungen, Vereine
Finanzierung der Dienstleistungen	Zuschüsse, öffentliche Mittel	Privatkapital	Beiträge
Konzept	Umverteilung, Gleichheitsprinzip	Marktorientiert	Gegenseitigkeit, sozialer Zusammenhalt
Einschränkungen	unflexible Verwaltung; undifferenzierte Verwaltung von Haushaltsmitteln	Finanzielle Rentabilität	juristische Anerkennung und Legitimierung
Stärkere Befähigung für:			
> Art der Dienstleistung	Dienstleistungen der Daseinsvorsorge	Versorgung; spezifische Dienstleistungen	persönlich gestaltete Hilfe, Kultur- und Freizeitangebote
> Fachkenntnis	Gute Kenntnis des Gebiets	gute Kenntnis des Marktes	gute Kenntnis der Personen
> Management	Verwaltung von Einrichtungen/Infrastrukturen	Verwaltung von Beständen	personenbezogenes Management
> Kostensenkung	Infrastrukturkosten	Verwaltungskosten	Arbeitskosten (ehrenamtliche Arbeit)

2.2.5 Zur Angleichung von Angebot und Nachfrage: Synergien zwischen Anbietern

Die Öffentliche Hand, Privatunternehmen und Vereine haben unterschiedliche Konzepte und unterstehen spezifischen Auflagen. Darüber hinaus verfügen alle drei über spezifische Fähigkeiten, Kenntnisse, Managementkenntnisse und Möglichkeiten zur Kostensenkung der angebotenen Dienstleistungen, wie die folgende Tabelle zeigt.

In der Vergangenheit mußten diese verschiedenen Dienstleistungsanbieter immer getrennt arbeiten, denn eine Fülle von administrativen, juristischen, ideologischen und kulturellen Hindernissen beschränkte die partnerschaftliche Kooperation zwischen diesen Sektoren. Aber ihre Konzertierung könnte dazu beitragen, Beschränkungen im Dienstleistungsangebot sowie das Gefälle zwischen Angebot und Nachfrage, v.a. in dünn besiedelten Gebieten zu überwinden. Die obenstehende Tabelle zeigt, daß die Partnerschaft zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und den Vereinen eine Vernetzung von Wissen und Fähigkeiten (Per-

sonen, Märkte und Gebiete) sowie den kostenreduzierten Zugang zu verschiedenen Ressourcen ermöglicht.

Diese Konzertierung ermöglicht ebenfalls die Deckung von Bedarf, der einzeln nicht finanzierbar wäre und dessen Deckung nach und nach finanzielle Anpassungen erfordert.

In Italien werden Lebensmitteleinkäufe von älteren Menschen durch eine Vereinbarung zwischen ländlichen Kommunen, einer Supermarktkette ("COOP") und einer Vereinigung ohne Aufpreis zugestellt: Die Bestellungen gehen beim Supermarkt ein, werden dort vorbereitet und in ein Fahrzeug des Supermarktes verladen; für die Lieferung sind jedoch die Mitglieder einer Vereinigung zuständig, die wiederum von den Kommunen Fördermittel für diese Aktivität erhält.

Aber die Konzertierung zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und den Vereinen stößt sich häufig an – im wesentlichen lokalen – ordnungsrechtlichen Bestimmungen, denn normalerweise dürfen Privatunternehmen keine öffentlichen Mittel verwalten und umgekehrt.

Um diese Schwierigkeiten zumindest teilweise zu umgehen, wurde 1990 in Italien ein Gesetz (Gesetz 142/90: Gesetzgebung über die kommunale Selbstverwaltung) verabschiedet, durch das lokale Gebietskörperschaften u.a. Mittel aus privater Herkunft (z.B. von Sponsoren) direkt für spezifische Zwecke verwenden können, ohne sie im kommunalen Haushalt verbuchen zu müssen. Hierzu wird eine unabhängige, halbstaatliche, Einrichtung für einen bestimmten Zweck gegründet, die Mittel unterschiedlicher Herkunft verwalten darf.

Die Einbeziehung von ehrenamtlicher Arbeit in öffentliche Dienstleistungsangebote kann zu weiteren rechtlichen oder vertragsrechtlichen Problemen führen: für Vereine besteht eine spezifische Gesetzgebung, an die Arbeits- und Steuergesetzgebung sich nicht ohne weiteres anpassen usw.

Auch zwischen öffentlichen Einrichtungen kann die Konzentrierung schwierig sein. Spezifische sektorale Ansätze des Öffentlichen Dienstes werden häufig von den Ministerien zentral und unter Berücksichtigung globaler Planungskonzepte und sektoral ermittelter finanzieller Machbarkeitskriterien entschieden. Beispiele hierfür sind die Schließung von Schulen oder Postämtern sowie die Stilllegung von Eisenbahntrassen. In solchen Fällen ist auf lokaler Ebene zu prüfen, welche Mittel noch vorhanden sind, um diese Entscheidungen zu beeinflussen oder um Alternativen zu entwickeln.

2.3 Die Rolle der LEADER-Gruppen

Aufgrund ihrer spezifischen Beschaffenheit können die lokalen LEADER-Aktionsgruppen (LAG) im Rahmen eines Gebietsentwicklungskonzepts eine Schlüsselrolle beim Aufbau von Dienstleistungen für die Bevölkerung (von der Diagnose über das Konzept und seine Umsetzung bis zur Bewertung) spielen. Aufgrund ihrer Kontakte können Aktionsgruppen ebenfalls die Einrichtung und Organisation von Netzwerken zwischen Kleingebieten unterstützen.

Bis jetzt waren Dienstleistungen für die Bevölkerung für die LEADER-Aktivitäten nicht ausschlaggebend. Aber zahlreiche Aktionsgruppen stellten fest, daß sie in diesem Bereich aufgrund ihrer Schlüsselposition noch über Handlungsspielraum verfügen. Spielen doch die Aktionsgruppen im ländlichen Raum eine anerkannte Rolle bei der Ermittlung des Bedarfs der Bevölkerung und bei der Schaffung sozialer Bindungen, bei der Suche nach geeigneten Lösungsansätzen und deren Aneignung durch die Bevölkerung! Da Aktionsgruppen

alle menschlichen Kräfte des ländlichen Gebiets in lokalen Partnerschaften bündeln und enge Beziehungen zum übergeordneten institutionellen Umfeld haben, können sie im Bereich Dienstleistungen für die Bevölkerung vielfältigen Ansätzen nachgehen.

2.3.1 Analyse der vorhandenen Ressourcen und Leistungen

Der erste Schritt zur Erarbeitung von Kriterien für Dienstleistungen im Gebiet ist eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Leistungen und Ressourcen. Dieser Ansatz kann z.B. zur Erarbeitung von **Dienstleistungs- und Ressourcenkarten** führen, die als Grundlage für einen kollektiven Denkprozeß aller beteiligter Partner dienen (vgl. im Teil "Beispielhafte Instrumente" die Karten des LEADER-Gebiets Millevaches, Frankreich). Solche Karten führen zu einer ersten Bilanz der gebietsspezifischen Vor- und Nachteile, zu mehr Informationen über die eventuelle Bündelung von Dienstleistungen in Mittelpunktorten, über Konkurrenz und Komplementarität, über mögliche Vereinbarungen zwischen verschiedenen Anbietern über neue Dienstleistungen usw.

Diese kritische Bestandsaufnahme sollte sich mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen innerhalb und außerhalb des Gebiets befassen. Denn eine **historische Analyse** dieser Bestandsaufnahme (welche Leistungen sind in letzter Zeit verschwunden, welche haben sich verändert) erleichtert die Bewertung der augenblicklichen Entwicklungstrends.

Weiterhin ist die **Benutzerquote** der Einrichtung, der Räume und der Ausstattung zu bewerten, um erste Überlegungen über alternative Verwendungen anzustellen.

Letztlich geht es darum, lokale Denkansätze zum Thema (öffentliche oder private) Dienstleistungen anzuregen: Welche Angebote sind zu stärken, welche Dienste sollten entwickelt, besser eingebunden, geschaffen werden u.ä.

2.3.2 Ermittlung von ungedecktem Bedarf und neuen Forderungen

Die Diagnose des ungedeckten Bedarfs und neuer Forderungen ist nur im direkten Kontakt mit der Bevölkerung möglich und ist somit Bestandteil der Entwicklungsarbeit der Aktionsgruppen. Denn nur in ständiger Verbindung zu den Bewohnern ist es möglich, Unzufriedenheit zu erkennen und sie nach ihrer Bedeutung für den Erhalt der Menschen im Ort oder für den Zuzug neuer Familien einzuordnen.

Über diese Analyse hinaus ist auch zu untersuchen, welche Lebensqualität die Bewohner eines Gebiets erwarten: Jugendliche sehen eventuell das Angebot von Freizeitmöglichkeiten (Gastwirtschaft, Disko, Kino usw.) als ein Kriterium an, das ihren Verbleib im Gebiet mit beeinflusst.

Eine solche Diagnose hat auch die Wünsche von Bewohnern aus abgelegeneren Kleinstgebieten zu berücksichtigen, die keinen gewinnbringenden Markt darstellen. Auch hier sind neue Erwartungshaltungen zu prüfen, die sich aus der soziologischen Entwicklung der ländlichen Gebiete ergeben (Änderung in der Familienzusammensetzung, Veränderung der Lebensweise, Alterung der Bevölkerung, Zuzug von Neubürgern im Gebiet usw.).

Hier kann der **Dialog** dazu beitragen, Forderungen und Bedarf der verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen zu ermitteln. So lässt sich z.B. in vielfältiger Form die Frage diskutieren "Wie wollen wir in unserem Gebiet leben" (Debatten, Rollenspiele usw.). Eine solche Begleitarbeit kann bei der Ausformung der Gebietsidentität und einer gemeinsamen Perspektive der Bewohner des Kleingebiets eine entscheidende Rolle spielen.

2.3.3 Beteiligung an der Ermittlung und Verbreitung neuer Ziele und Kriterien

In diesem Stand der Analyse zeigt sich das Gefälle zwischen dem Ist-Zustand und den Forderungen der Bevölkerung in Bezug auf Entfernung, Zugang, Anpassungsfähigkeit, Qualität und Preisbildung der bestehenden Dienstleistungen.

Aufgrund dieses Gefälles ist es notwendig, bestimmte Ziele und Kriterien für bestehende und neue Dienstleistungen zu ermitteln, die allen Akteuren als Referenz dienen können.

Besteht z.B. eine wichtige Vorbedingung der Familien in Bezug auf Anpassungsfähigkeit und Qualität darin, nach dem Unterricht noch über eine gute Kinderbetreuung zu verfügen, kann ein Kriterium darin bestehen, zu prüfen, ob und inwieweit die Schule in der Lage ist, außerhalb der offiziellen Unterrichtszeit außerschulische Aktivitäten (Sport, pädagogische und Freizeitaktivitäten usw.) anzubieten.

Hier können Aktionsgruppen eine wichtige Rolle bei der Ermittlung der für die Anpassungsfähigkeit und Qualität notwendigen Kriterien, aber auch bei der Aneignung dieser Kriterien durch Anbieter wahrnehmen, denn sie können Personen und Akteure, die bereits am Prozeß teilhaben oder mitwirken könnten, am besten sensibilisieren.

2.3.4 Förderung neuer innovativer Lösungsansätze

Diese ersten Maßnahmen zur Information und Sensibilisierung können zur Erarbeitung von Lösungsansätzen führen, die durch die Verbesserung bestehender oder die Schaffung neuer Dienstleistungen den oben genannten Kriterien und Zielsetzungen entsprechen. Diese Arbeit erfordert häufig die Mobilisierung weiterer Akteure und bessere Verbindungen zwischen der Öffentlichen Hand, dem Privatsektor und den Vereinen.

Entfernungen können durch die Einrichtung weiterer Dienstleistungen überwunden werden. Hier können Maßnahmen der lokalen Gebietskörperschaften den Ausschlag geben.

Um auf die Forderung von Jugendlichen einzugehen, die Nutzung von Freizeitaktivitäten (Kino, Schwimmbad, Schlittschuhbahn, Disko) in der Nachbarstadt (Metz, 40 km) zu erhalten, hat die Kommune La Chasse (250 Einwohner, Lothringen, Frankreich) diesen Jugendlichen die Mitbenutzung eines Busses ermöglicht. Die Jugendlichen haben einen Verein gegründet, in dem sie selbständig die Benutzung ihres Anteils am Bus auf der Grundlage der ihnen gewährten monatlichen Kilometerpauschale verwalten.

Probleme in Bezug auf Anpassungsfähigkeit und Qualität lassen sich durch Kontakte zu weiteren Akteuren und durch die Erarbeitung neuer Referenzen überwinden: So kann z.B. ein örtlicher Laden durch Beziehungen zu lokalen Erzeugerverbänden und mit Hilfe der LEADER-Gruppe hochwertige lokal- und regionaltypische Erzeugnisse anbieten und so den Bedarf bestimmter Bevölkerungsgruppen decken (Neubürger, Durchreisende, Touristen usw.).

Auch für die Preisschere sollten innovative Lösungen zur Kostensenkung gefunden werden, wie der Einsatz neuer Technologien oder auch der Versuch, bestehende Ressourcen und Strukturen gezielter einzusetzen. Es ist z.B. denkbar, bestimmte Dienstleistungen an einem Ort zu bündeln oder neue vertragliche Bindungen zwischen öffentlichen Diensten und Privatunternehmen zu fördern, oder Dienstleistungen aufzubauen, die mehr oder weniger stark auf ehrenamtliche Arbeit setzen.

Hier ist die Betreuung und Begleitung durch die Aktionsgruppe ebenfalls ein entscheidender Faktor, denn sie bringt neue Ideen ins Gebiet (z.B. ambulante Dienstleistungen), sie kann Akteure, die komplementäre Dienstleistungen anbieten, miteinander in Verbindung bringen, technische Hilfe organisieren, bei der Suche nach Finanzmitteln unterstützen usw. Aktionsgruppen können ebenfalls eine Schlüsselrolle bei der Förderung ehrenamtlicher Arbeit spielen.

2.3.5 Bewertung der Machbarkeit von Lösungsansätzen

Zur Erarbeitung innovativer Lösungsansätze gehört logischerweise eine Analyse von Machbarkeit und Tragfähigkeit der geplanten Projekte.

Aber die Aufgabe der Aktionsgruppen besteht nicht nur in Machbarkeitsanalysen, sondern auch darin, den entsprechenden Akteuren bei der Risikobewertung zu helfen, sowie Lösungen zur Risikoreduzierung und zum Finanzausgleich zu finden.

Diese Bewertung von Machbarkeit und Risiken sprengt den Rahmen der rein wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte der geplanten Dienstleistung (Kaufkraft des Marktes, Investitionskosten, Höhe des Betriebsaushaltes, Dauerhaftigkeit, Mobilisierung von Startkapital u.ä.). Dazu gehören ebenfalls Rechtsfragen (Rechtsrahmen der geplanten Dienstleistung, Rechtsstatut der Anbieter, Einhaltung von Wettbewerbsregeln usw.). Auch das lokale Gleichgewicht ist zu berücksichtigen: Mißachtet das Projekt gewisse Interessen? Kann es aus diesem Grund eventuell auf Ablehnung stoßen?

2.3.6 Unterstützung neuer Dienstleistungen

Die Schaffung neuer Dienstleistungen ist immer eine heikle Phase. Denn häufig werden die im Vorfeld geplanten Vorbedingungen doch nicht erfüllt (Rückzug bestimmter Akteure, unerwartete Probleme...) Dann sind Ersatzlösungen zu finden und auf manche Probleme ist sofort zu reagieren! In einem solchen Augenblick benötigen Projektverantwortliche Unterstützung und zur Stützung des Projekts werden Fördernetzwerke erforderlich.

Durch ihre Eingliederung in vielfältige lokale und globalere Netzwerke können die LEADER-Gruppen einen Beitrag zur Entwicklung und zum Ausbau von Verbindungen leisten. Sie können auch unterschiedliche Formen der Hilfestellung anbieten: Unterstützung bei der Erarbeitung der Dossiers, bei der Information der Öffentlichkeit über neue Dienstleistungen, bei der Suche nach Fördermitteln oder der Prüfung bestimmter technischer Aspekte u.ä.

2.3.7 Unterstützung der Kontinuität des Projekts

Häufig treten schon nach der Anlaufphase erste Schwierigkeiten auf. Zwischen dem ersten und dem dritten Jahr, sobald sich die erste Begeisterung gelegt hat und die ehrenamtlichen Mitarbeiter sich weniger motiviert fühlen, sobald nicht mehr die gleichen Fördermittel wie beim Start des Projekts zur Verfügung stehen und eine gewisse Selbständigkeit erforderlich ist, obwohl das Projekt noch nicht richtig auf dem Markt Fuß gefaßt hat, zeichnet sich eine erste kritische Phase ab.

Dann werden Lösungen erforderlich, um dem Projekt einen neuen Aufschwung zu geben und diese schwierige Phase zu überwinden. Dazu werden in manchen Fällen Verbindungen mit anderen Dienstleistungen erforderlich.

Im Alentejo Centro (Portugal) hatte die LEADER-Gruppe Terras Dentro eine Reihe lokal- und regionaltypischer Restaurants gefördert, um den wachsenden Bedarf der Touristen nach guten Restaurants zu decken. Nach einem Jahr erklärte der Leiter des Restaurants in der kleinen, relativ einsam gelegenen Ortschaft Moura den Vertretern der Aktionsgruppe, daß er sein Restaurant mangels Kunden schließen müsse. Um diesen Mißerfolg zu vermeiden, wurde der Beschluß gefaßt, drei Monate lang einmal wöchentlich in diesem Restaurant ein Abendessen mit Diskussion eines Themas zur lokalen Entwicklung zu veranstalten. Die Aktionsgruppe veranstaltete die Abende und finanzierte das Essen. Diese Veranstaltungsreihe, die übrigens eine wichtige Rolle für die Gebietsentwicklung spielte, führte dazu, daß dieses Restaurant sich einen Namen machen und genügend Kunden gewinnen konnte, um nach Ablauf des Projekts wirtschaftlich zu arbeiten.

Dieses Beispiel zeigt, daß die Nachhaltigkeit von Projekten dann gesichert werden kann, wenn letztere durch **Fördermaßnahmen** in den lokalen Markt integriert werden. Diese Maßnahmen können entweder für eine oder für einen ganzen Fächer an Dienstleistungen durchgeführt werden: z.B. in Form eines Restaurantführers des Kleingebiets für die lokale Bevölkerung und für durchreisende Touristen usw.

2.3.8 Entwicklung durch Bewertung

Einer der Schlüssel zum Erfolg ist die Bewertung der Dienstleistungen. Dadurch werden:

- > Schwächen, Schwierigkeiten und Stärken ermittelt, auf denen aufzubauen ist, um die Tragfähigkeit und Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu verbessern;
- > die Maßnahmen erkennbar, die auf der Grundlage dieser Bewertung noch erforderlich sind;
- > Lehren aus Erfolg oder Mißerfolg gezogen, die vor dem Start weiterer Dienstleistungen zu berücksichtigen sind.

Häufig aber fehlt es an Bewertungen oder letztere werden sporadisch, empirisch und unsystematisch durchgeführt. Auch hier können die LEADER-Gruppen eine wichtige Rolle spielen und die verschiedenen Akteure zu gemeinsamen Bewertungen auffordern.

Um jedoch erfolgreich zu sein, müssen Bewertungen von allen Akteuren (Dienstleistungsanbieter, Zuschußgeber, Benutzer...) gemeinsam durchgeführt werden. Dann kann die Bewertung besonders interessant werden, denn jeder kann seine Situation bestimmen, Benutzer können ihre Forderungen, Anbieter ihre Möglichkeiten und Schwierigkeiten, eventuelle Zuschußgeber ihre Erwartungen und Zusagen genauer präzisieren; so können Unstimmigkeiten oder verschleierte Konflikte überwunden und ein Konsens gefunden werden, der den Dienstleistungen einen neuen Aufschwung ermöglicht.

2.3.9 Aus- und Fortbildung von Fachleuten und Ehrenamtlern, die für diese neuen Dienstleistungen Verantwortung übernehmen

Ein grundlegendes Element um Dienstleistungen besser und wirtschaftlicher zu gestalten, ist die **Aus- und Fortbildung**. Dieser Schulungsbedarf kann sich bereits in der Startphase des Projekts abzeichnen, kann aber auch später, v.a. in der Bewertungsphase deutlich werden.

Die Analyse des Schulungsbedarfs ist wichtig und für den Erfolg des Projekts ausschlaggebend. Wenn dieser Bedarf von Anbietern, Nutzern und Ausbildnern gemeinsam diskutiert wird, ergeben sich gemeinsame Ausbildungsziele und die Ausbildung wird effizienter.

Der Bedarf an Ausbildung betrifft gleichermaßen technisches wie soziales Know-How (Übernahme von Verantwortlichkeit durch die Akteure).

Ausbildung kann unterschiedliche Formen annehmen. Besonders interessant ist die Ausbildung im dualen System, denn sie ermöglicht eine regelmäßige, bedarfsorientierte Kontrolle und Kurskorrektur der Ausbildungsinhalte; so kann eine regelmäßige Verbesserung der angebotenen Dienstleistungen gesichert werden. Auch die Weiterbildung ist ein Instrument zur Aktualisierung des Wissens, das zum gezielten Management personenbezogener Dienstleistungen erforderlich ist.

2.3.10 Organisation von gebietsübergreifenden Netzwerken

Durch ihre Verbindungen und ihre Mitarbeit in zahlreichen Netzwerken (an erster Stelle im LEADER-Netzwerk) können die LEADER-Gruppen Dienstleistungen für die Bevölkerung gebietsübergreifend organisieren und somit deren Wirtschaftlichkeit und Qualität verbessern. Z.B. können Aktionsgruppen:

- > Beziehungen zu städtischen Diensten anknüpfen, um die Qualität oder Rentabilitätsschwelle einer lokal vorhandenen Dienstleistung zu verbessern. So kann eine lokale Stelle zur Gesundheitsvorsorge z.B. eine Partnerschaft mit einem großen städtischen Krankenhaus eingehen;
- > gemeinsame Dienstleistungen für mehrere ländliche Gebiete aufbauen, um auf diese Weise die kritische Masse zu erzielen, die innerhalb eines einzelnen Gebiets nicht vorhanden ist.

Teil 3

Hilfreiche Instrumente

Die Analyse von Dienstleistungen im ländlichen Raum als Instrument zur Gebietsentwicklung

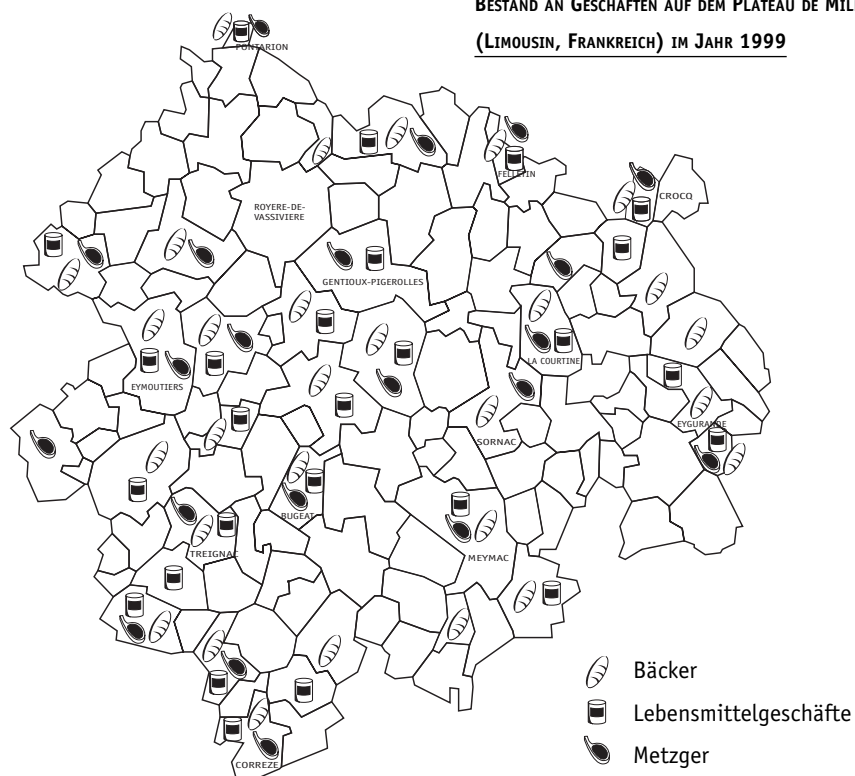
Dieses Instrument wurde von der LEADER-Gruppe Millevaches (Limousin, Frankreich) vorbereitet. Zu den Originalunterlagen gehören Karten, anhand derer die Bevölkerungsentwicklung und die im Gebiet vorhandenen Dienstleistungen gemeinsam mit den Bewohnern analysiert werden.

Dazu gehören weiterhin eine Reihe von Merkblättern mit der Angabe von Entfernungen, die verdeutlichen, welche Wege zum Zugang zu Dienstleistungen in städtischen Gebieten erforderlich sind.

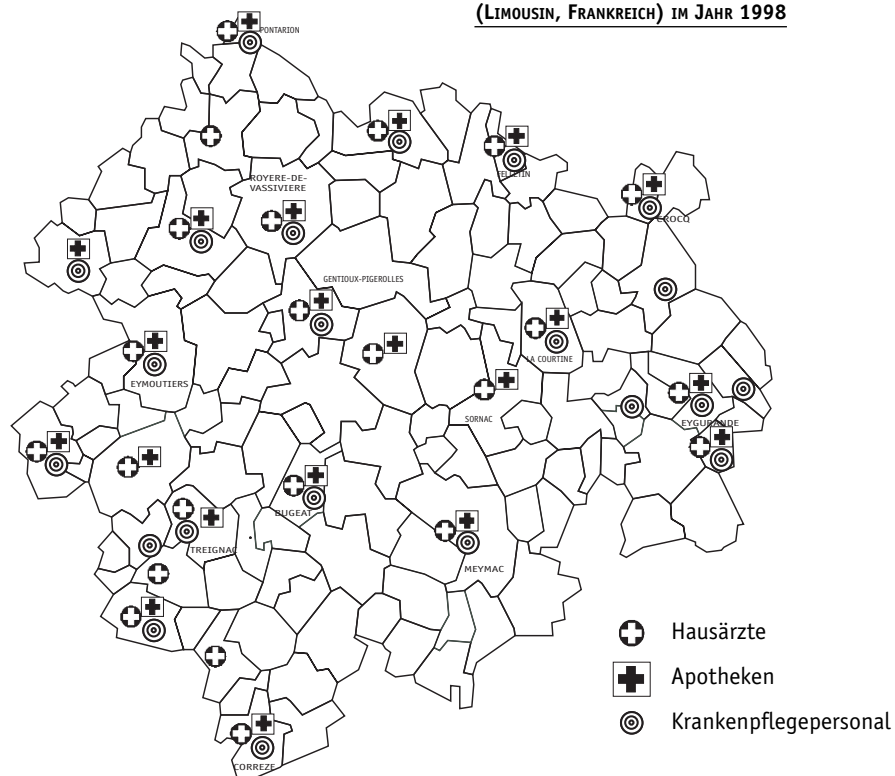
Mit Hilfe dieser Merkblätter soll in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung geklärt werden:

- > welches Mißverhältnis besteht zwischen Angebot und Nachfrage in bezug auf Entfernungen?
- > Wie haben sich Dienstleistungen in den letzten 10 bis 20 Jahren entwickelt, welche Dienstleistungen sind besser geworden, welche Angebote haben sich verschlechtert (Schließungen, größere Entfernungen...)?
- > Welche Möglichkeiten bestehen, um bestimmte Dienstleistungen in abgelegenen ländlichen Gebieten zu erhalten (Bündelung der Nachfrage mehrerer Ortschaften, Aufbau mobiler Dienstleistungen usw.)?

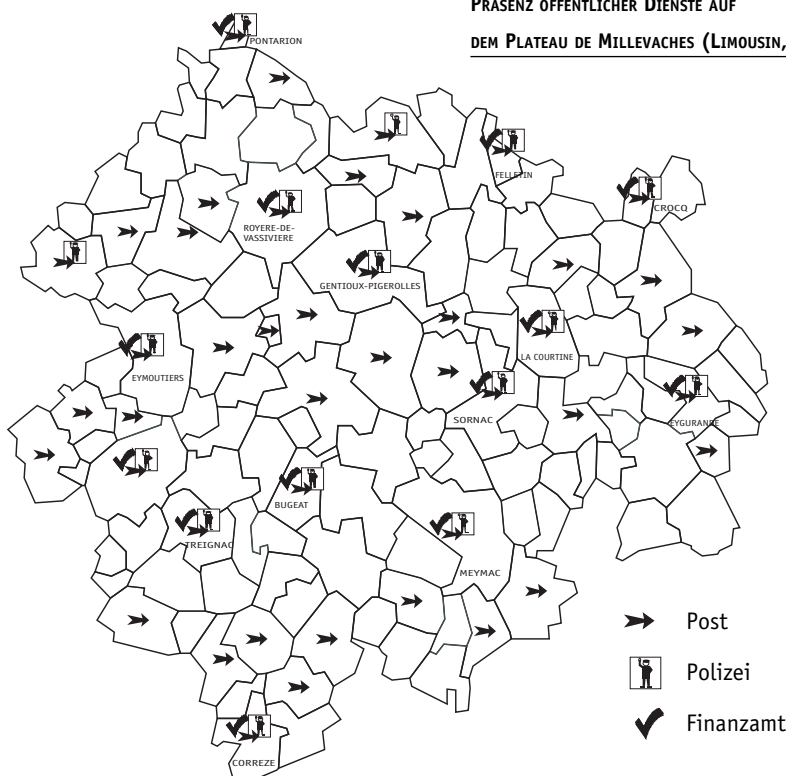
**BESTAND AN GESCHÄFTEN AUF DEM PLATEAU DE MILLEVACHES
(LIMOUSIN, FRANKREICH) IM JAHR 1999**



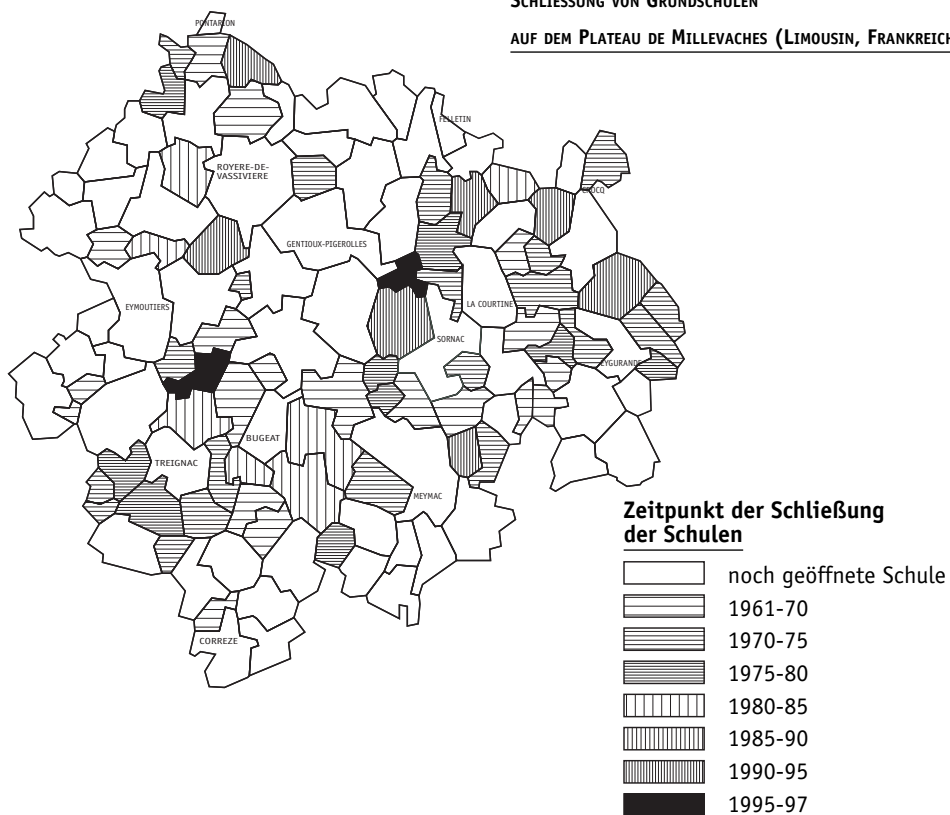
**MEDIZINISCHE VERSORGUNG AUF DEM PLATEAU DE MILLEVACHES
(LIMOUSIN, FRANKREICH) IM JAHR 1998**



**PRÄSENZ ÖFFENTLICHER DIENSTE AUF
DEM PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANKREICH)**



**SCHLISSUNG VON GRUNDSCHULEN
AUF DEM PLATEAU DE MILLEVACHES (LIMOUSIN, FRANKREICH)**



MERKBLATT 2

Bestandsaufnahme vorhandener Ressourcen

Mit diesem Instrument werden Zugang und Auslastung (Infrastrukturen, Verkehrsmittel, Entfernungen, Fahrpläne) der im Gebiet vorhandenen Dienstleistungen deutlicher. Um die Rentabilitätsschwelle der einzelnen Dienstleistungen zu senken, sind die Ressourcen multifunktionaler und zweckmäßiger einzusetzen.

Hierzu werden Modelltabellen erarbeitet, wie z.B.

FÜR INFRASTRUKTUREN

Infrastruktur	augenblickliche Nutzung	Zugänglichkeit (Öffnungszeiten, Entfernung)	Nutzungsmöglichkeiten	erforderliche Anpassungen
Schulen				
Rathaus				
Kirchen				
Bibliotheken				
Sportzentren				
Post				
Geschäfte				
andere				

FÜR VERKEHRSMITTEL

Verkehrsmittel	augenblickliche Nutzung	Zugänglichkeit (Fahrpläne, verfügbare Plätze)	Nutzungsmöglichkeiten	erforderliche Anpassungen
Schulbusse				
Postzustellung				
Anlieferung von Produkten (Milch...)				
Ambulanter Handel				
Andere				

Jeder Lösungsansatz ist auf seine Tragfähigkeit hin zu prüfen.

Gezielte Verbesserung der Qualität des Dienstleistungsangebots

Mit diesem Instrument läßt sich eine gezielte Analyse des zwischen Angebot und Nachfrage bestehenden Mißverhältnisses, insbesondere in bezug auf Qualität und persönlich zugeschnittene Dienstleistungen vornehmen.

Schritt 1: Analyse des spezifischen Bedarfs und des Grades der Zufriedenheit der verschiedenen Bevölkerungsgruppen nach Alter, Berufsgruppe...

Diese Analyse wird folgendermaßen durchgeführt:

- > Erhebung bei Personen;
- > Begegnungen, (mobile oder feste) Anlaufstellen zur Sammlung von Meinungen, Wünschen, Vorschlägen, Klagen usw.

Schritt 2: Systematische Verarbeitung dieser Daten

Die verschiedenen Forderungen ausformulieren, wie:

- > Art der geforderten Dienstleistungen;
- > besondere Erwartungen (flexiblere Öffnungszeiten, persönlicher gestaltete Dienstleistung...);
- > Zahl und Aufteilung der Anbieter.

Schritt 3: Ermittlung von Möglichkeiten zur Umsetzung eines Angebots, daß allen Forderungen und Qualitätsansprüchen gerecht wird

- > Wer kann die Dienstleistung anbieten?
- > Lassen sich aus Gründen der Kostensenkung bereits bestehende Dienstleistungen nutzen?
- > Welche Genehmigungen, Investitionen in Einrichtungen, in Ausbildung usw. werden erforderlich?

In Newstead (England, Vereinigtes Königreich), einem Gebiet, das seit der Zechenstilllegung 1987 unter hoher Arbeitslosigkeit und unter Kriminalität leidet, wurde in einem Polizeirevier ein Dienstleistungs- und Beratungszentrum für Bürger eröffnet. Dort werden ebenfalls Maßnahmen der Erwachsenenbildung und der (mobilen) Gesundheitsvorsorge angeboten. Durch die Präsenz dieses Zentrums kann die Polizei vertrauensbildende Maßnahmen bei der Bevölkerung aufbauen, Vorbeugungsmaßnahmen entwickeln und Benutzer auf andere Sozialdienste aufmerksam machen. In diesem Zentrum werden ebenfalls eine Reihe von Dienstleistungen nachts angeboten, insbesondere Hilfe und Beratung für Jugendliche¹⁰.

Schritt 4: Die für die Wirtschaftlichkeit des Angebots notwendige kritische Masse erzielen

Vereinbarung gebietsübergreifender Abkommen zwischen verschiedenen Verwaltungen.

In der belgischen Provinz Luxembourg (Wallonien, Belgien) bietet "Samaritel" älteren Menschen persönlich zugeschnittene Hilfe. Dieses Zentrum ist 24 Stunden am Tag von mehreren Kommunen aus erreichbar. Durch einfachen Druck auf den Knopf eines Geräts, das sie mit sich tragen, haben die älteren Menschen die Möglichkeit, das Zentrum zu alarmieren, das sofort die nächstgelegenen entsprechenden Hilfsdienste mobilisiert¹¹.

[10] Quelle: Malcolm Moseley und Gavin Parker - a.a.O. S.

[11] Quelle: Europäische Beobachtungsstelle LEADER - Innovative Aktionen der ländlichen Entwicklung Merkblatt n°S05

Bewertung der Qualität von Dienstleistungen

Das "Qualitätsdiagramm" ist ein Instrument zur **Begleitung und Bewertung der Qualität von Dienstleistungen, das alle betroffenen Akteure: Benutzer, Anbieter, Mitarbeiter usw. berücksichtigt.**

Das hier vorgestellte Beispiel ist das "Qualitätsdiagramm" der Altersheime in Castel San Pietro Terme (Emilia-Romagna, Italien), aber dieser Ansatz lässt sich auf andere Rahmenbedingungen bzw. Dienstleistungen übertragen.

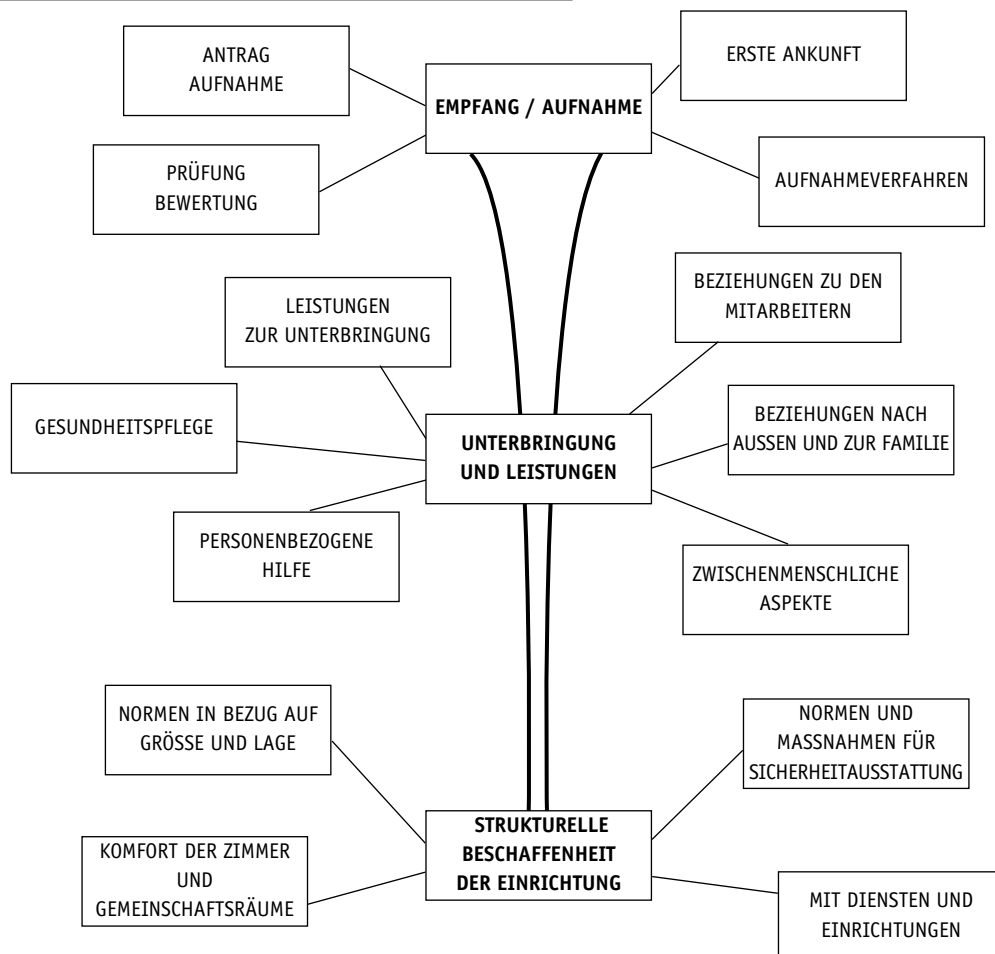
Mit diesem "Qualitätsbaum" lassen sich z.B. folgende Qualitätsindikatoren bewerten:

Empfang / Aufnahme: Effizienz der Verwaltung; Bürgernähe der Büros, Öffnungszeiten; Ausfüllen einfacher, verständlicher Formulare; am Telefon nach Vorstellung des Sachbearbeiters persönliche Antworten usw.

Unterbringung und damit verbundene Leistungen: Zügige geriatrische Versorgung; Schnelligkeit und Höflichkeit bei Hausbesuchen; sofortige Benennung eines zuständigen Sachbearbeiters; unkomplizierte und objektive Bewertung der sozioökonomischen Bedingungen usw.

Strukturelle Beschaffenheit der Einrichtung: unproblematische Einsicht der Warteliste; Information der Klienten und ihrer Familien; einfache und verständliche Verwaltung und Buchführung; Aktualisierung der Warteliste; Einbeziehung ins Netzwerk, den Bewohnern und Mitarbeitern die Neuankömmlinge vorstellen; Besichtigung der Einrichtung und des Zimmers; persönliche Gestaltung von Aufenthalt und Umfeld; gemeinsame Erarbeitung des persönlich zugeschnittenen Betreuungsprogramms.

QUALITÄT VON DIENSTLEISTUNGEN IN EINEM ALTERSHEIM



Bildungsangebote zur Förderung von Qualität

Um öffentliche und private Dienste für Personen zu entwickeln, hat die Region Emilia-Romagna (Italien) ein Programm zur beruflichen Aus- und Fortbildung auf allen Ebenen entwickelt: Dieses Programm ist ebenso für Berufsanfänger wie auch für die Fort- und Weiterbildung älterer Mitarbeiter bestimmt.

Diese Aus- und Fortbildungsprogramme gehören zu den Prioritäten der Region. Vor Beginn der Bildungsmaßnahmen führen die Kommunen bei den lokalen Einrichtungen und Unternehmen eine Bedarfserhebung durch.

Hier seien zwei der bei diesen Bildungsmaßnahmen verwendeten Unterrichtseinheiten beispielhaft für einen Ansatz zur Verbesserung der Qualität von Dienstleistungen durch die Fortbildung vorgestellt.

Beispiel 1 - Grundausbildung von Altenhelfern / Altenhelferinnen

An jedem Lehrgang mit einer Gesamtdauer von 350 Stunden, davon 130 Stunden für praktische Arbeit, nehmen etwa 25 Personen teil. Das Programm ist für zukünftige Mitarbeiter bestimmt, die noch keine spezifische Ausbildung in diesem Bereich absolviert haben. Um in diesem Sektor eingestellt werden zu können, ist ein entsprechender beruflicher Qualifizierungsnachweis erforderlich.

Der Lehrgang umfaßt:

Einheit A (40 Stunden): Institutionelle Rahmenbedingungen und Berufsbild des Altenhelfers / der Altenhelferin. Dazu gehören ebenfalls Grundkenntnisse in Soziologie, Sozial- und Gesundheitsrecht sowie in der Organisation von Dienstleistungen.

Einheit B (68 Stunden): Typologie und Probleme der Klienten. Zu dieser Einheit gehören Methoden der Sozialarbeit, Grundkenntnisse in Psychologie, Psychiatrie und Geriatrie.

Einheit C (48 Stunden): Unterstützung der Personen und ihrer Familien: Grundkenntnisse von Krankenpflege einschl. Reha-Therapien sowie Grundkenntnisse der Hauswirtschaft.

Einheit D (64 Stunden): Management von zwischenmenschlichen Beziehungen. Dabei geht es um die Klienten und ihre Familien, aber auch um Beziehungen zu Kolleginnen und Kollegen. In dieser Einheit werden ebenfalls Betreuungstechniken vermittelt.

In lokalen Einrichtungen werden anschließend Praktika (130 Stunden) durchgeführt.

Beispiel 2 - Berufliche Bildung für Betreuer / Betreuerinnen in Kindertagesstätten

Dieses Fortbildungsprogramm besteht aus Arbeitsgruppen, die im Rahmen einer pädagogischen Koordinierungsvereinbarung von mehreren Kommunen betreut werden.

Die Fortbildung zur Auffrischung der Kenntnisse von Betreuern / Betreuerinnen für Vorschulkinder von 0 bis 6 Jahren findet in drei Einheiten statt:

Einheit A (20 Stunden): Führungsqualitäten, Übernahme von Verantwortung und Entscheidungsfindung in Gruppen. Zu den Inhalten gehören Kommunikation zwischen Personen und die Fähigkeit, zuzuhören; die Erzieher werden auf die Bedeutung von Informationsfluß und auf Mechanismen zur Problemlösung aufmerksam gemacht.

Einheit B (18 Stunden): Musik, Klang und Phantasie. Zu dieser Einheit gehören die Analyse, Erprobung und Entwicklung musikalischer und rhythmischer Spiele. Musik soll in den Wissens-, Sozialisierungs-, Kontakt- und Kommunikationsprozeß zwischen den Kindern einbezogen werden;

Einheit C (18 Stunden): Motopädie, psychomotorische Kommunikation, Vorbeugung, Praxis und Spiele.

Europäische Beobachtungsstelle LEADER / AEIDL

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelles

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>