

Zusammenfassung

AUFRECHTERHALTUNG DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT LÄNDLICHER RÄUME

1. Aufgabe

Ein dicht gewobenes Netz an so genannten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bildet eine wichtige, oftmals schon selbstverständliche Grundlage für das Funktionieren unseres Alltags: Lebensmittelgeschäft, Kindergarten, Schule, Arzt und Krankenhaus, Essen auf Rädern und Heimhilfe, Post und Internet-Anschluss, öffentliche Verkehrsverbindungen, Kulturangebote oder auch Dorfgasthäuser als öffentliche Kommunikationsorte, zählen dazu.

Aber nicht nur Haushalte benötigen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, auch für Betriebe sind Dienstleistungen wie Post, Telefon, Internet, Energieversorgung, Kanal oder Abfallentsorgung wichtige Voraussetzung für die Durchführung ihrer eigentlichen betrieblichen Aktivitäten. Diese Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind unterschiedlich im Raum verteilt und die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit oder Erreichbarkeit dieser Leistungen sind wesentliche Kriterien für die Funktionsfähigkeit oder „Alltagstauglichkeit“ von Räumen.

Es handelt sich also um Leistungen, die dem Gemeinwohl dienen und an deren Bereitstellung ein öffentliches Interesse besteht, ohne dass diese deshalb von der öffentlichen Hand selbst erbracht werden müssen. Auch die Europäische Union räumt diesen Dienstleistungen einen besonderen Stellenwert ein: Sie bilden die Basis für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und leisten einen wichtigen Beitrag für den sozialen Zusammenhalt der Europäischen Union. Sie unterliegen daher nicht ausschließlich den marktwirtschaftlichen Wettbewerbsregeln, sondern besonderen Bestimmungen.

Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach diesen Leistungen unterliegen in den letzten Jahren einem dynamischen Wandel: Liberalisierung und verstärkter Wettbewerb, eine neue Sicht staatlicher Aufgaben und die Privatisierung öffentlicher Leistungen, technischer Fortschritt, Änderungen des VerbraucherInnenverhaltens sowie Bedarf nach neuen Leistungen durch den gesellschaftlichen Wandel werfen die Frage auf, was diese Veränderungen für die Funktionsfähigkeit von Räumen bedeutet. Die Rücknahme

von öffentlichen Dienstleistungen und der Rückzug von privaten Dienstleistungen besonders in ländlichen Regionen führen zu folgenden Fragen:

- Ist die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes insgesamt oder von einzelnen Teilräumen gefährdet?
- Mit welchen Politiken, mit welchen Maßnahmen kann einer Gefährdung entgegengewirkt oder eine Stärkung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes erreicht werden?

Die Erbringung von Leistungen im öffentlichen Interesse ist in unterschiedlicher Form mit dem Einsatz öffentlicher Mittel verbunden. Sei es, dass diese Leistungen von der öffentlichen Hand selbst erbracht werden, von dieser beauftragt werden oder dass sie nur den ordnungspolitischen Rahmen für die Leistungserbringung setzen. Daraus leiten sich weitere Fragen ab:

- Wer trifft auf welcher Ebene und in welcher Form die Entscheidung, welche Leistungen von wem und für wen erbracht werden?
- Wie können die Dienstleistungen möglichst effektiv und kosteneffizient erbracht werden?

Diese Fragen werden mit dem Begriff der Governance verbunden. Dabei geht es um die Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungsprozesse, um die Unterstützung von privaten AkteurInnen bei der Erbringung von Leistungen, aber auch um eine kundInnenorientierte Qualität der Leistungserbringung bei öffentlichen Einrichtungen (Ämter, Behörden, öffentliche Monopolbetriebe). Da gerade die Leistungen der Daseinsvorsorge in hohem Ausmaß auf lokaler und regionaler Ebene angeboten und nachgefragt werden, ist die Regionale Governance ein integraler Bestandteil der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge.

Die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume ist ein zentrales Ziel des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes (ÖREK 2001). Die Österreichische Raumordnungskonferenz hat daher eine Untersuchung beauftragt, in der der Beitrag der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und der Regionalen Governance für die Funktionsfähigkeit ländlicher Räume untersucht werden sollte. Die vorliegende Studie umfasste folgendes Arbeitsprogramm:

(1) Klärung der Begriffe und Reflexion des Standes der theoretischen Diskussion zu den Themen Daseinsvorsorge und Regionale Governance.

(2) Klärung des gesellschaftlichen Auftrags zur Daseinsvorsorge und zur Regionalen Governance in Österreich: Ziele, Instrumente, AkteurInnen.

(3) Analyse der Entwicklung von Angebot und Nachfrage von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, Identifizierung von Problemen, Risikofaktoren und räumlichen Risikotypen.

(4) Analyse der Konsequenzen für betroffene Bevölkerungsgruppen.

(5) Entwicklung von regionalen Szenarien der künftigen Entwicklung.

(6) Sammlung und Aufbereitung von Best/Good Practice.

(7) Identifizierung des Handlungsbedarfs, der Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen, Ausarbeitung von Maßnahmenvorschlägen.

2. Begriffliche Klärungen

(1) Ländlicher Raum

Die Abgrenzung des ländlichen Raumes wird im vorliegenden Fall dadurch erschwert, dass viele Leistungen der Daseinsvorsorge für den ländlichen Raum in Städten erbracht werden, die als zentrale Orte als Versorgungsstandorte der ländlichen Umgebung dienen. Es wurden daher die Leistungen der Daseinsvorsorge unabhängig vom Standort der Bereitstellung erfasst, die räumliche Versorgung aber nur auf die Gebiete außerhalb der Stadtgrenzen von Statutarstädten bezogen.

(2) Funktionsfähigkeit ländlicher Räume

Die Funktionsfähigkeit ländlicher Räume wird als dynamischer Begriff verstanden, der sich nur im Kontext des jeweiligen technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstands einer Gesellschaft und in Relation zu einem allgemeinen durchschnittlichen Standard bzw. im Vergleich unterschiedlicher Räume erschließt.

Aus den Aussagen zur Funktionsfähigkeit von Räumen im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001 lassen sich zwei zentrale Aufgaben ableiten:

- 1) Die Herstellung und Verbesserung von gesellschaftlichen Entwicklungspotenzialen.
- 2) Die Herstellung und Verbesserung einer gerechten Verteilung von Gütern und Leistungen.

Zur Operationalisierung dieser Aufgaben sind konkrete gesellschaftliche Ziele erforderlich, aus denen sich Kriterien zur Beurteilung der Ausgangslage und zur Präzisierung der Aufgaben ableiten lassen. Es ist klar, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge die Funktionsfähigkeit eines Raumes nicht allein bestimmen, sondern dass diese Teil eines systemischen Wirkungsgeflechts sind. Funktionsfähigkeit entsteht erst aus dem Zusammenspiel vieler Faktoren, in dem die Leistungen der Daseinsvorsorge ein Teilelement darstellen.

Ausgehend von den räumlichen Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen, Bildung, Ver- und Entsorgung, soziale, kulturelle und institutionelle Dienste sowie Kommunikation und Verkehr wurde ein umfassender Katalog an Leistungen der Daseinsvorsorge erstellt. Für die vertiefte Bearbeitung musste eine Auswahl vorgenommen werden. Es wurden jene Leistungen einer detaillierten Untersuchung unterzogen,

- deren Nutzung durch Veränderungen in der gesellschaftlichen Struktur in den letzten Jahrzehnten einem starken Wandel unterlag oder in den nächsten Jahren unterliegen wird,
- deren Angebot auf Grund wirtschaftlicher, politischer, rechtlicher oder technischer Entwicklungen starken Veränderungen unterworfen ist,
- zu denen noch keine umfassenden Materialien oder aktuelle Untersuchungen vorliegen.

Folgende Leistungen der Daseinsvorsorge wurden für eine vertiefte Analyse ausgewählt:

- (1) Dienstleistungen der Nahversorgung und des periodischen Bedarfs.
- (2) Soziale Dienstleistungen: Kinder- und Altenbetreuung.
- (3) Kommunikationsinfrastruktur: Telekommunikation, Post.
- (4) Bildung: Schulen und Weiterbildung.
- (5) Medizinische Versorgung.
- (6) Kulturelle Dienstleistungen.
- (7) Öffentlicher Verkehr und Erreichbarkeit.
- (8) Straßen- und Wegenetz sowie Erreichbarkeit.

3. Stand der theoretischen Diskussion

Die Debatte um die Frage, welche Güter und Leistungen einen öffentlichen Charakter haben, ist in der Wirtschaftstheorie knapp hundert Jahre alt. Das im-

mer noch aktuelle Fundament wurde von Paul A. Samuelson 1954 mit seinem Artikel „The Pure Theory of Public Expenditure“ gelegt. Die Idee war, durch die Zuordnung von Eigenschaften zu Gütern und Leistungen eine Einteilung der Güter in öffentliche und private vorzunehmen und daraus die Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat abzuleiten. Als zentrale Eigenschaften wurden definiert:

(1) Rivalität/Nicht-Rivalität

(2) Ausschließbarkeit/Nicht-Ausschließbarkeit

Diese an der ökonomischen Theorie orientierte Zuweisung von Eigenschaften und die daraus abgeleitete Zuordnung zu staatlicher oder marktwirtschaftlicher Leistungserbringung erweist sich in der Realität als beschränkt anwendbar. Denn die Eigenschaften der Güter und Leistungen können sich durch technische Entwicklungen (z. B. Teilbarkeit der Fernsehwellen und Exklusivität bestimmter kostenpflichtiger Programme), durch wirtschaftliche Entwicklungen, vor allem aber auch politische Festlegungen verändern. In der aktuellen Debatte um öffentliche Güter wird daher vorgeschlagen, das wirtschaftstheoretische Konzept öffentlicher Güter um neue Dimensionen zu erweitern und vor allem die gesellschaftliche Konstruktion der zentralen Eigenschaften der Güter und Leistungen in den Vordergrund zu stellen. Rivalität/Nicht-Rivalität, Ausschließbarkeit/Nicht-Ausschließbarkeit können zu einem nicht unbeträchtlichen Anteil gesellschaftlich definiert werden. So können Güter und Leistungen zwischen privater und öffentlicher Domäne wechseln.

Damit stellt sich auch die Governance-Frage, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden, welche Güter und Leistungen der öffentlichen Domäne zugerechnet werden, ob die Leistungen vom Markt, vom Staat oder in Mischformen erbracht werden und wie die Kosten aufgebracht werden.

4. Gesellschaftlicher Auftrag und Ziele

Sowohl in der EU als auch in Österreich gibt es einen umfassenden „gesellschaftlichen Auftrag“ zur Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, der sich aus gesetzlichen und politisch beschlossenen Dokumenten ableiten lässt. Allerdings sind nur selten verbindliche Qualitätsstandards mit quantitativen, überprüfbaren Festlegungen vorgegeben. Es gibt auch keine sektorübergreifende kleinräumige Datengrundlage für ein Monitoring und eine Evaluierung der politischen Strategien. Das hängt auch damit zusammen, dass die Instrumente und AkteurInnen sektoral auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) organisiert sind, und es keine(n) verantwortliche(n) AkteurIn für

den gesamten ländlichen Raum gibt. Vor diesem Hintergrund fehlt auch eine abgestimmte Strategie zur Bewältigung der offensichtlichen Zielkonflikte von

- Liberalisierung und Wettbewerb mit einer sozial und räumlich gerechten Grundsicherung,
- der Privatisierung der Dienste mit Qualitätskontrolle und Evaluierung,
- Kosteneffizienz mit möglichst kleinräumiger, dezentraler Versorgung,
- differenzierten und spezialisierten Angeboten an Diensten mit einer möglichst guten Erreichbarkeit.

Die Definition und Identifizierung von Problemen ist von den Zielen einerseits und den aktuellen Anspruchsniveaus andererseits abhängig. Das vorhandene Zielsystem (der gesellschaftliche Auftrag) lässt einen relativ großen Interpretationsspielraum für die Bewertung der bestehenden Situation und der Entwicklungstendenzen. Zusätzlich ist zu bedenken, dass in den letzten Jahrzehnten der Umfang und die Qualität von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erheblich ausgeweitet wurden: die Versorgung mit technischer Infrastruktur (Strom, Telefon), die Verkehrsinfrastruktur (Straßennetz, öffentlicher Verkehr), Bildungsangebote (AHS + BHS), Kinder- und Altenbetreuung (Kindergärten, Pflegedienste) oder die medizinische Versorgung, um nur einige Beispiele zu nennen. Das geschaffene Angebotsniveau bestimmt auch die Ansprüche und das damit verbundene Problembewusstsein.

Für die Beurteilung der aktuellen Situation und der Entwicklungstendenzen wurden ergänzend zum gesellschaftlichen Auftrag folgende Maßstäbe festgelegt:

(1) Herstellung, Sicherung, Verbesserung gesellschaftlicher Entwicklungschancen durch

- nachhaltige wirtschaftliche Funktionsfähigkeit: Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung,
- soziale Funktionsfähigkeit: Potenzial für individuelle und soziale Gestaltung,
- ökologische Funktionsfähigkeit: Reproduktion von Mensch, Fauna und Flora.

(2) Herstellung, Sicherung, Verbesserung einer gerechten Verteilung von Gütern und Leistungen durch

- soziale Zugänglichkeit durch erschwingliche Preise,
- räumliche Zugänglichkeit durch Erreichbarkeit in einer angemessenen Zeit.

Für die räumliche Zugänglichkeit werden folgende Zeiten als angemessen erachtet:

- Leistungen des täglichen Bedarfs: 15 Minuten
- Leistungen des periodischen Bedarfs: 30 Minuten
- Leistungen des unregelmäßigen Bedarfs: 60 Minuten

Für die Identifikation und die Beurteilung von Problemen werden im Folgenden vor allem zwei Aspekte in Betracht gezogen:

- Die Veränderung der Ausstattung von räumlichen Einheiten mit stationären Dienstleistungen,
- die Veränderung der Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln, wobei auch die fußläufige Erreichbarkeit bei den Leistungen des täglichen Bedarfs als Kriterium herangezogen wird.

5. Problemanalyse

Die ausgewählten Leistungen der Daseinsvorsorge sind sektoral organisiert. Sektorübergreifende Daten sind nicht verfügbar, aber auch kleinräumig aufbereitete sektorale Daten fehlen weitgehend. Es wurde daher sowohl eine sektorale als auch eine sektorübergreifende Analyse durchgeführt. Dabei wurde einerseits auf Primärdaten der Statistik Austria zurückgegriffen, andererseits wurden bestehende Studien und Untersuchungen ausgewertet.

Aus der Analyse der Leistungen der Daseinsvorsorge lässt sich aktuell keine grundsätzliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume feststellen.

Die täglichen und periodischen Leistungen der Daseinsvorsorge sind mit dem Pkw weitgehend flächendeckend in einem zumutbaren Zeitaufwand erreichbar. Bei der Kinder- und Altenbetreuung oder bei der Erschließung mit Telekommunikationsinfrastruktur wurden die Angebote in den letzten Jahren sogar erheblich ausgeweitet. Es ist aber gleichzeitig in einzelnen Sektoren eine Erosion des Angebots an Leistungen vor allem in den kleineren Ortschaften in eher dünn besiedelten Gebieten zu beobachten. Daraus entstehen strukturelle Zwänge zu einer motorisierten Mobilität sowie eine Schwächung der Vitalität und Funktionsfähigkeit der jeweiligen Gemeinwesen durch erhöhte AuspendlerInnenquoten oder Abwanderung. Nicht-motorisierte Bevölkerungsgruppen, Familien mit Kindern und betagte pflegebedürftige Personen und ihre Angehörigen sind von einer erschwerten Alltagsorganisation betroffen.

Noch 1970 gab es ca. 20.000 Lebensmittelgeschäfte und damit eine nahezu flächendeckende Nahversorgung der Ortschaften. 2003 ist diese Zahl auf ca. 6.000 geschrumpft und ca. 26 Prozent der Bevölkerung im ländlichen Raum hat kein Lebensmittelgeschäft im Ort im fußläufigen Einzugsbereich. Ca. 300.000 nicht-motorisierte Personen (inklusive Kinder und Jugendliche) werden auch in Zukunft in diesen Ortschaften besonders betroffen sein.

In Gebieten mit erwartbarer Bevölkerungsabnahme, niedriger Bevölkerungsdichte, geringem oder feh-

lendem Tourismus und in Ortschaften unter 1.000 EinwohnerInnen ist langfristig mit einer dramatischen Verschärfung dieser Entwicklung zu rechnen. Immerhin leben fast 50 Prozent (2,6 Mio.) der Bevölkerung des ländlichen Raumes in Gebieten, in denen in Zukunft die Erbringung von Leistungen gefährdet sein könnte. Ein möglichst dezentrales Angebot von Diensten der Daseinsvorsorge ist aber nicht nur aus Gründen einer möglichst guten und gerechten Versorgung erstrebenswert. Es geht auch um folgende Aspekte:

- Die Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum: Die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind zu einem/einer wichtigen ArbeitgeberIn in den ländlichen Gemeinden geworden. In einem Drittel der ländlichen Gemeinden sind bereits mehr als 20 Prozent der Arbeitsplätze der Daseinsvorsorge zuzurechnen.
- Die Aufrechterhaltung eines belebten öffentlichen Raumes und der Identität des Gemeinwesens und damit um
- die Gestaltung eines attraktiven Lebensraumes und die Stabilisierung der Wohnbevölkerung.

Neben dem Abbau bestehender Leistungen der Daseinsvorsorge sind in Zukunft auch neue Versorgungsprobleme für den ländlichen Raum zu erwarten:

- Die Bevölkerung wird älter. Die privaten Pflegeleistungen gehen durch den Wandel der familiären Strukturen zurück. Die Sicherung der Altenbetreuung im ländlichen Raum wird eine der zentralen Aufgaben in der Zukunft.
- Die Ausstattung dünn besiedelter ländlicher Gebiete mit hochleistungsfähiger Telekom-Infrastruktur ist über den Markt allein nicht finanzierbar. Nicht versorgte Gebiete haben in der Standortkonkurrenz um Betriebe und wirtschaftliche Entwicklung keine Chance mehr.

Das könnte bedeuten, dass sich das stationäre Angebot von Leistungen der Daseinsvorsorge noch weit mehr aus der Fläche zurückzieht als das bisher der Fall war. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Dienstleistungen mit dem Kraftfahrzeug weiterhin für den größten Teil der Bevölkerung in einer zumutbaren Reisezeit erreichbar sein werden, dass sich aber die Situation für den nicht-motorisierten Teil der Bevölkerung weiter verschlechtern wird, und dass sich vor allem die Arbeitsplätze aus den kleinen Ortschaften (Dörfern) und den schlechter ausgestatteten zentralen Orten der untersten Stufe in die Gemeindehauptorte größerer Gemeinden und die höherrangigen zentralen Orte verlagern werden. Damit könnte ein negativer Regelkreis entstehen, der die Funktionsfähigkeit von Teilen des ländlichen Raumes bedroht.

Langfristig besonders betroffen von dieser möglichen Entwicklung dürften folgende Teilräume sein:

- Voralpen, Niedere Tauern, Steirisches Hügelland, Osttirol, Regionen in Kärnten außerhalb des Zentralraumes, mittleres und südliches Burgenland,
- Mostviertel, nördliches Wald- und Mühlviertel, Weinviertel, Innviertel, Marchfeld, Seewinkel,
- Außerfern und Kleingemeinden in Westösterreich.

6. Die Sicht der Betroffenen und die Konsequenzen für die Alltagsorganisation

Die Sicht der Betroffenen und die Konsequenzen für die Alltagsorganisation wurden durch ein moderiertes Gruppengespräch in einem Gebiet mit weitgehend vollständigem Rückzug der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Gebiet Frein/Lahnsattel an der niederösterreichisch/steirischen Grenze) zu erfassen versucht.

Diese Ergebnisse wurden durch zwei aktuelle Studien ergänzt, in denen die steirischen Gemeinden Radmer und Weißenbach im Ennstal (MACHOLD, TAMME, 2005) und die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet (THIERSTEIN et al, 2004) untersucht wurden. Daraus ergibt sich folgendes Bild:

(1) Besonders betroffen vom Rückzug von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, alte und hochbetagte Menschen und Personen, die über kein Kraftfahrzeug verfügen. Für diese Gruppen erschwert sich die Organisation des Alltags erheblich: Der zeitliche Aufwand und die Kosten für die Dienstleistungen steigen, da der öffentliche Verkehr in vielen Gebieten unzureichend ist.

(2) Die Liberalisierung von Dienstleistungen nutzt großen Unternehmen in den regionalen Zentren, während sich für kleine und mittlere Unternehmen in der Peripherie die Wettbewerbsposition verschlechtert. Dienstleistungseinrichtungen der Daseinsvorsorge sind in vielen ländlichen Gemeinden der/die „wichtigste“ ArbeitgeberIn. Der Verlust dieser Arbeitsplätze führt kurzfristig zu höheren PendlerInnenanteilen und langfristig zu Abwanderung.

(3) Die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erfüllen auch wichtige soziale Funktionen. Sie dienen der Kommunikation und der Belebung des öffentlichen Raums.

(4) Die Erosion der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erzeugt in den betroffenen Ortschaften des ländlichen Raumes eine pessimistische und negative Grundstimmung.

(5) Von besonderer Bedeutung für die Bindung der BewohnerInnen an die Ortschaften sind das kulturelle Leben und die selbst organisierte Gemeinwesenarbeit.

Die Betroffenen in den Gebieten mit Abbau von Leistungen der Daseinsvorsorge fühlen sich von der Politik weitgehend im Stich gelassen und haben geringe Erwartungen, dass sich etwas zum Besseren wenden könnte. Die Auffassung von Dienstleistungen wie zum Beispiel des Postamts oder des Lebensmittelgeschäfts hat oft eine vor allem symbolische Bedeutung. Sie zeigt, dass sich ein bereits begonnener negativer Regelkreis weiter beschleunigen wird.

7. Szenarien der künftigen Entwicklung

Als plakative Grundlage für die künftige Gestaltung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die dafür erforderlichen Maßnahmen und Steuerungsinstrumente wurde für eine „fiktive“ ländliche Region außerhalb städtischer Zentralräume, abseits touristischer Zentren und innerhalb der künftigen „Risikoregionen“, ein „Laissez-faire“-Szenario entworfen. In diesem Laissez-faire-Szenario wird bewusst eine Entwicklung gezeichnet, die keine starken politischen Interventionen zur Steuerung der Entwicklung im ländlichen Raum enthält. Aus der Sicht räumlicher Politik handelt es sich um ein Szenario ohne starke ordnungs- und entwicklungspolitische Steuerungsinstrumente. Dieses Szenario ist durch folgende großräumige Strukturen gekennzeichnet:

- Die Zentralräume sind zusammen mit den touristischen Zentren die Wachstumsregionen.
- Im ländlichen Raum verstärkt sich die Polarisierung zwischen den höherrangigen Zentren und dem peripheren ländlichen Gebiet.
- Die Land- und Forstwirtschaft bestimmt zwar die Flächenbewirtschaftung, verliert aber ihre soziokulturelle Bedeutung in den ländlichen Gemeinden.

Innerhalb der Szenarioregion hat sich die Versorgung mit stationären Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus den Gemeinden und Ortschaften mit weniger als 1.000 EinwohnerInnen weitgehend zurückgezogen. Diese Gemeinden sind die Schlaf- und Zweitwohnsitzstandorte für die in die zentralen Orte auspendelnden oder weggezogenen Berufstätigen, SchülerInnen und StudentInnen. Die verschlechterte lokale Versorgungslage in den peripheren Gemeinden des Bezirkes hat zu einer bezirksinternen Zuwanderung in die Zentren des Bezirks geführt. Die kleinen, peripheren Ortschaften sind durch eine starke Überalterung, hohe Zweitwohnsitzanteile und einen wachsenden Anteil leer stehender und verfallender Gebäude gekennzeichnet. Die vollständige Abhän-

gigkeit vom privaten Kraftfahrzeug schafft für die kleine nicht-motorisierte Minderheit der Bevölkerung große Probleme, da die Versorgung mit öffentlichem Verkehr in der Fläche weitgehend aufgegeben wurde. Im Gegensatz dazu hat sich vor allem der Hauptort des Politischen Bezirks zu einem Arbeitsplatz- und Dienstleistungszentrum mit einem städtisch/ländlichen „Life-Style“ entwickelt.

Der erwarteten Raumstruktur des Laissez-faire-Szenarios wurden drei unterschiedliche Zielszenarien gegenübergestellt. Unter Zielszenario werden künftige Raumstrukturen verstanden, die durch konkrete Politiken und Maßnahmen angestrebt werden:

(1) Zielszenario „Laissez-faire plus“

Dieses Szenario geht davon aus, dass sich die überregionalen Marktmechanismen durchsetzen. Auf regionaler Ebene geht es darum, durch eine Konzentration der Kräfte und Mittel auf die regionalen Zentren, im Wettbewerb der Regionen bestehen zu können. Die Versorgung mit Diensten der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum erfolgt mit dem Pkw und mit mobilen Diensten für nicht-motorisierte Bevölkerungsgruppen. In diesem Szenario verschärfen sich die Entwicklungen des Laissez-faire-Szenarios noch.

(2) Zielszenario „Ausgeglichene Raumstruktur ideal“

In diesem Szenario hat eine ausgeglichene Raumstruktur oberste Priorität. Eine weitere Suburbanisierung wird durch ordnungspolitische Maßnahmen gebremst. Die zentralen Orte der untersten Stufe werden gezielt gestärkt. Kleinregionale multifunktionale Zentren stellen stationäre Dienste der Daseinsvorsorge auch in Ortschaften unter 1.000 EinwohnerInnen bereit.

(3) Zielszenario „Ausgeglichene Raumstruktur real“

In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass eine weitgehend ausgeglichene Raumstruktur mit den verfügbaren Mitteln nicht erreichbar ist. Eine weitere Suburbanisierung mit Einkaufs- und Fachmarktzentren wird sich bis zu einem gewissen Grad nicht verhindern lassen, kann aber gebremst werden. Die Dienste der Daseinsvorsorge werden in den zentralen Orten der unteren Stufe und der untersten Stufe (in Ortschaften mit mehr als 1.000 EinwohnerInnen) angeboten. In Kombination mit lokalen Initiativen können einige kleinregionale multifunktionale Zentren in kleineren Ortschaften (unter 1.000 EinwohnerInnen) entwickelt werden.

Ausgehend vom gesellschaftlichen Auftrag wurde in weiterer Folge davon ausgegangen, dass für die Auswahl von Best Practice und die Entwicklung von Handlungsstrategien die Zielszenarien mit einer möglichst ausgeglichenen Raumstruktur maßgeblich sind. Als realistisches Zielszenario wurde dabei das

Zielszenario (3) „Ausgeglichene Raumstruktur real“ angesehen.

8. Good Practice

Vor diesem Hintergrund wurde nach Beispielen gesucht, in denen die Erhaltung oder Verbesserung von Dienstleistungen im ländlichen Raum gelungen ist. Dabei können folgende Typen von Beispielen unterschieden werden:

(1) Gesamtstrategien für den ländlichen Raum ausgestattet mit finanziellen, organisatorischen und personellen Ressourcen: z. B. Country Side Agency und Rural Service Standard in Großbritannien.

(2) Sektorübergreifende Projekte auf lokaler und regionaler Ebene: z. B. Joint Provision of Service in Großbritannien.

(3) Sektorale Projekte auf lokaler und regionaler Ebene: z. B. Dorfmobil Klaus.

Zum Good Practice zu zählen sind auch Aktivitäten im Rahmen des Regionalen Governance wie

- intermediäre Organisationen zur Regionalentwicklung: z. B. Regionalmanagement in Österreich,
- Empowerment auf der Ebene der Ortschaften/Dörfer: z. B. Dorferneuerung,
- Unterstützung und Beratung lokaler Initiativen: z. B. Lokale Agenda 21,
- Förderung und Unterstützung gemeindeübergreifender Kooperation: z. B. kleinregionale Entwicklungskonzepte, Leader+.

Aus den erfolgreichen Projekten (Nutzungserfolg + Nachhaltigkeit) lässt sich folgendes Prinzip ableiten: So einfach wie möglich – mit wenig Erhaltungsaufwand – einen maßgeschneiderten Service anbieten. Das bedeutet auch, dass es keine Patentrezepte gibt, die ohne Anpassung an die jeweiligen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen übertragbar sind. Dennoch sind die gelungenen, aber auch die gescheiterten Beispiele wichtige Quellen der Erfahrung und des Lernens für die Entwicklung und die Umsetzung angepasster Lösungen vor Ort.

9. Handlungsstrategien

Ausgehend von der Problem- und Risikoanalyse, den regionalen Szenarien und der Analyse von Good-Practice-Beispiele stellen die AutorInnen ein strategisches Gesamtkonzept, bestehend aus zwei Handlungsschwerpunkten, ergänzenden flankierenden Maßnahmen und den für die Umsetzung geeigneten Instrumenten zur Diskussion. Folgende Handlungsschwerpunkte werden vorgeschlagen:

(1) Gemeindegrenzenüberschreitende und sektorübergreifende Koordination und Kooperation

Knappe Ressourcen erfordern eine Bündelung der Kräfte. Gerade bei kleinen Gemeinden wird die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge nur bei gemeindegrenzenübergreifender Koordination und Kooperation möglich sein. Es wird auch notwendig sein, von einer rein sektoralen Organisation der Leistungserbringung wegzukommen. Alle Synergiepotenziale müssen genutzt werden, damit eine kleinräumige und dezentrale Leistungserbringung gesichert werden kann. Ein aktuelles gutes Beispiel ist etwa das Sozialzentrum Mieming im Tiroler Oberland: Fünf Gemeinden haben gemeinsam mit einem Wohnbauträger ein neues Sozialzentrum geplant und errichtet, in dem ein Pflegeheim mit 41 Betten, 12 Einheiten für betreutes Wohnen, ein Kindergarten mit Kibbelstube, eine Arztpraxis, Cafe und Multifunktionsräume sowie das Büro des regionalen Gesundheits- und Sozialsprengels unter einem Dach vereint sind.

(2) Unterstützung und Förderung ehrenamtlicher Gemeinwesenarbeit und von Non-Profit-Organisationen in den Gemeinden und deren Ortschaften

Wenn davon auszugehen ist, dass vor allem in den kleinen Einheiten des ländlichen Raumes (Ortschaften, Dörfer) eine gemeinwesenorientierte Selbstorganisation auch bei Diensten der Daseinsvorsorge eine stärkere Bedeutung bekommen wird, dann werden Beratungsleistungen und organisatorische Hilfestellungen zu einem wichtigen Instrument beim Aufbau und bei der Professionalisierung dieser Aktivitäten. Dafür müssen BeraterInnennetzwerke und finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

Zur Unterstützung dieser Handlungsschwerpunkte werden folgende flankierende Maßnahmen als zweckmäßig erachtet:

- Aufbau eines Monitoringsystems, Festlegung von Zielstandards für die Versorgung, regelmäßige Evaluierung zur Entwicklung und Verbesserung von Maßnahmenstrategien.
- Aufbau eines Wissensmanagements für den ländlichen Raum: Sammlung und Aufbereitung von Best Practices, Einrichtung einer Kontakt Drehscheibe, Organisation von Veranstaltungen und Exkursionen.
- Bereitstellung von Beratungsleistungen für Gemeinden, Non-Profit-Organisationen und ehrenamtlich tätige Personen für Projektplanung, Organisationsentwicklung, Fragen der rechtlichen und finanziellen Abwicklung, betriebswirtschaftliche Fragen, Qualitätssicherung.

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Handlungsschwerpunkte und der flankierenden Maßnahmen

kann weitgehend auf bestehende Instrumente und Institutionen zurückgegriffen werden. Dazu zählen:

- Finanzpolitische Instrumente: z. B. Bedarfszuweisungen, Gemeindeausgleichsfonds, bilaterale Vereinbarungen über gemeindeübergreifende Kosten- und Ertragsteilungen (z. B. Kommunalsteuersplitting)
- Förderinstrumente: z. B. EU-Agrar- und Strukturfonds 2007–2013, Förderung der Nahversorgung, Dorf- und Stadterneuerung
- Ordnungspolitik: z. B. Einkaufszentrenverordnung, Flächenwidmungspflicht für Supermärkte ab 300 m²
- Entwicklungspolitik: z. B. Regionalmanagement, Dorferneuerung, Agenda 21
- Organisatorische Instrumente: z. B. Zweckverbände, Regionalverbände

Neben diesen sektorübergreifenden Instrumenten und Institutionen müssen natürlich auch die klassischen sektoralen Instrumente so weiterentwickelt werden, dass sie einen Beitrag zur Sicherung einer räumlich und sozial gerechten Zugänglichkeit zu Leistungen der Daseinsvorsorge leisten. Hier wird vor allem die künftige Mobilitätsorganisation und die Versorgung mit Telekomdiensten eine zentrale Rolle spielen.

Die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge ist in Österreich im Vergleich zu manch anderen europäischen Regionen auf einem hohen Standard. Damit aber dieser Standard gehalten werden kann, sollten jetzt die Weichenstellungen vorgenommen werden.