

Thomas Dax und Theresia Oedl-Wieser

Periphere ländliche Regionen im Brennpunkt

Der ländliche Raum zwischen Dynamik und Entleerung

Ländliche Gebiete sind nicht einheitlich und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Entwicklungspfade und –perspektiven stark voneinander. In vielen ländlichen Regionen schlagen sich die regionalwirtschaftlichen Probleme in deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskennziffern und in der Regel in einer erhöhten Abwanderung in Richtung der Zentralräume nieder. Diese Gebiete, die häufig durch ihre periphere Lage geprägt sind, stellen das Kerngebiet regionalpolitischer Überlegungen für Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum dar. Dort treten im Zusammentreffen mit mehreren sozio-ökonomischen Benachteiligungen verstärkt Entleerungsprozesse auf. Insbesondere sind davon in Österreich jene Gebiete betroffen, die über viele Jahrzehnte an der „geschlossenen“ Grenze zu den östlichen und nördlichen Nachbarländern lagen: das Wald- und Mühlviertel, das Südburgenland und die Südoststeiermark. In diesen Gebieten ging die EinwohnerInnenzahl zum Teil um mehr als ein Drittel zurück. Weitere periphere Regionen wiederum sind durch die inneralpine Lage und ungünstige Verkehrsanbindungen benachteiligt und von Abwanderung betroffen. Dazu zählen in erster Linie die inneralpinen Regionen der Ostalpen in Niederösterreich, der Steiermark und Kärntens. Die große Herausforderung für die Regionalpolitik liegt darin, die Negativspirale aus Abwanderung, Arbeitsplatzverlust und Rückgang der Dienstleistungen in diesen Gebieten zu durchbrechen und Strategien zur Bewältigung der Probleme zu entwickeln.

1. Auf der Suche nach neuen Handlungsmöglichkeiten

Im Rahmen eines Forschungsprojekts der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde diese Thematik der Entleerung peripherer ländlicher Regionen und der Diskussion alternativer Maßnahmen vertieft untersucht. Die Projektbearbeitung erfolgte unter dem Schirmthema „Räume Auswirkungen von Megatrends: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“. Das Projekt **„Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume – Stärkung der sozialen Vielfalt, Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt“** (Dax et al. 2009) sollte wichtige Kommunikationsprozesse anregen und eine Plattform für eine fundierte und durchaus kontroversielle Diskussion der Entwicklung ländlicher, vor allem aber peripherer, Räume bieten. Dabei waren auch „querliegende“ Sichtweisen zu berücksichtigen und Mythen und Tabus der ländlichen Entwicklung zu hinterfragen.

Mit der Zielsetzung, die Diskussion des Politikfeldes in einer umfassenden Weise anzuregen, wurde in einem ersten Arbeitsschritt vom Projektteam ein „Thesenpapier“ erarbeitet, das den Wissensstand zur Entwicklung ländlicher Regionen in Österreich kurz zusammenfasst. Als Input „von Außen“ flossen in das Thesenpapier Erkenntnisse und Positionen aus Interviews mit Personen aus Wirtschaft, Kultur und Politik ein. Diese Gespräche ergänzten die Analysen aus dem Bereich der Planung und Regionalentwicklung um Sichtweisen von Menschen mit einem anderen beruflichen oder persönlichen Bezug zum ländlichen Raum und lieferten neue und kritische Zugänge zum Thema der ländlichen Entwicklung. Im Zuge des Projektes wurde in Workshops mit ausgewählten TeilnehmerInnen aus dem Bereich Regionalpolitik und -entwicklung, Verwaltung und Beratung die Problematik und mögliche Handlungsoptionen erörtert. Dazu wurden die Inhalte des Thesenpapiers zu „Zwölf Thesen für den ländlichen Raum“ verdichtet und beim ersten Workshop diskutiert. Daraus resultierte eine Fokussierung auf drei thematische Schwerpunkte, die in weiterer Folge spezifisch behandelt wurden. Darüber hinaus wurden Good-Practice-Beispiele gesammelt und in einer Materialiensammlung zusammengefasst. Die ausgewählten Projekte dokumentieren die Breite möglicher Aktionen zu den Schwerpunktthemen. Die Literaturbearbeitung und die Diskussionen in den Workshops führten zu Handlungsempfehlungen für die Themenbereiche Förderung der sozialen Vielfalt, Förderung der interkommunalen Kooperation, und Landschaftsentwicklung als regionalpolitische Aufgabe für AkteurInnen der regionalen Entwicklung.

2. Periphere ländliche Räume in Österreich

Der ländliche Raum gestaltet sich in Österreich sehr unterschiedlich. Seit den 1980er Jahren erfahren die regionalen Disparitäten verstärkte Aufmerksamkeit. Insbesondere das Gefälle der Wirtschaftskraft zwischen Stadt und Land und die kontinuierliche Abwanderung aus ländlichen Gebieten wird zunehmend als regionales Hauptproblem thematisiert. Die Gebiete mit lang anhaltenden Bevölkerungsverlusten, die häufig auch durch eine periphere Lage geprägt sind, werden damit zum Kerngebiet regionalpolitischer Überlegungen bzgl. der Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum. Im Speziellen sind jene Regionen von dieser Entwicklung betroffen, die über lange Zeit am sogenannten „Eisernen Vorhang“ im Norden und im Osten Österreichs lagen. In diesen Gebieten ging die EinwohnerInnenzahl zum Teil über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten um mehr als ein Drittel zurück. Aber auch inneralpine Regionen der Ostalpen in Niederösterreich, der Steiermark und Kärntens sind von massiven Abwanderungsprozessen betroffen.

Diese regionalen Phänomene lassen sich aber immer weniger von internationalen, großräumigen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklungen trennen. Auf Grund ihrer geographischen Lage sind Österreichs Regionen ganz besonders vom europäischen Umfeld, aber auch den globalen Wirkungen beeinflusst. Im Nationalen Strategischen Rahmenplan Österreichs wird beides, sowohl die Kleinteiligkeit österreichischer Regionen als auch der transnationale Austausch, als Charakteristikum und Potenzial hervorgehoben. Die topographisch bedingte Vielfalt zeichnet den Standort Österreich aus: „Soll diese Vielfalt und Flexibilität als Vorteil im Standortwettbewerb genutzt werden, ist es notwendig, an den jeweiligen Potenzialen der einzelnen Regionen anzusetzen und diese weiter auszubauen“ (ÖROK 2007, 10). Zwar zeigen die räumlichen Entwicklungstendenzen in Österreich prinzipiell günstige Rahmenbedingungen, dennoch bleibt die Dynamik in weiten Teilen der ländlichen Gebiete im Allgemeinen begrenzt. Jenseits von Urbanisierungs- und Suburbanisierungsprozessen sind nur punktuell innovative dynamische Ansätze auszumachen. Dadurch entstehen im Wesentlichen zwei Problembereiche: Erstens tragen die kontinuierlich wachsenden PendlerInneneneinzugsbereiche die Probleme der Agglomerationsentwicklung wie steigende Verkehrsbelastung, Zunahme der Siedlungsflächen, erhöhte Kosten der Versorgungseinrichtungen und Umweltbelastungen immer weiter in ländliche Gebiete hinein. Zweitens haben ländliche Regionen in peripheren Lagen nach wie vor mit dem begrenzten Arbeitsplatzangebot, einer fortgesetzten Abwanderung und zunehmend mit Versorgungsproblemen sowie Überalterung zu kämpfen.

3. Ökonomische und soziale Einflussfaktoren

Trotz dieser Entwicklungen wurde in den vergangenen Jahrzehnten für den ländlichen Raum Österreichs eine stärkere Steigerung der Wertschöpfung als in den nicht-ländlichen Gebieten konstatiert. Auch wenn sich dieser Ausgleichsprozess in den letzten Jahren abgeschwächt hat, kann von einer Verringerung der Unterschiede in der Wirtschaftskraft ausgegangen werden (Sinabell 2006). Diese Zwischenergebnisse können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass in weiten Teilen des ländlichen Raums noch immer Aufholbedarf gegeben ist. Besonders deutlich äußert sich dies in jenen Gebieten, die von diesem Wirtschaftswachstum nicht profitieren und unverändert mit einer Kette von Entwicklungsproblemen konfrontiert sind. So hat die Bevölkerung vor allem in einigen peripheren Gebieten (noch) einen geringeren Grad an formaler Bildung, die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist relativ niedrig, die geringen Bevölkerungsdichten und die eingeschränkte Erreichbarkeit regionaler und überregionaler Zentren bedingen Probleme in der Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen (Dax et al. 2009, 19f).

Ein ausgeprägter Bevölkerungsrückgang lässt sich in den Gebieten der über Jahrzehnte „geschlossenen“ Ostgrenze und in inneralpinen peripheren Gebieten feststellen. Die Lage der Gebiete mit negativer Bevölkerungsentwicklung bleibt über diesen langen Zeitraum äußerst konstant. In vielen Grenzlagen sind die Bevölkerungszahlen sogar bereits seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts rückläufig. Hinsichtlich der Arbeitsplätze ist auffallend, dass ein weit größeres Gebiet von einer negativen Entwicklung betroffen ist. Dies unterstreicht die Beobachtung, dass sich sowohl das PendlerInnenausmaß wie die Einzugsbereiche stark ausgeweitet haben und weite Teile des ländlichen Raums verstärkt Wohnfunktionen übernommen haben.

Die Beschäftigungsquote wird als ein maßgeblicher Indikator für die Nutzung des Wirtschaftspotenzials von Regionen herangezogen. Ländliche Regionen sind generell durch unterdurchschnittliche Quoten gekennzeichnet. Insbesondere ist die Frauenerwerbsquote in diesen Gebieten weit niedriger. In vielen Regionen mit Zuwächsen bei der Frauenbeschäftigung ist diese auf die Ausweitung der Teilzeitarbeit und auf die Zunahme von „atypischen Beschäftigungsformen“ zurückzuführen. Trotz eines langanhaltenden Aufholprozesses ist diese Situation für viele ländliche Gebiete noch immer ein bestimmender Faktor der regionalen Arbeitsmärkte.

In den beiden letzten Jahrzehnten hat sich das seit langem bestehende West-Ostgefälle in der Wirtschaftskraft der österreichischen Regionen tendenziell abgeschwächt. Seit der Ostöffnung bzw. der EU-Strukturförderung ist ein höheres Wirtschaftswachstum in den Regionen im Osten Österreichs erkennbar. Daneben bestehen aber auch andere Regionen mit deutlich überdurchschnittlichem Wachstum, insbesondere die Regionen Außerfern (Tirol), Steyr-Kirchdorf (Oberösterreich) und Unterkärnten. Häufig wird diese Entwicklung durch die kleinen Städte in den ländlichen Regionen (Bezirkszentren) getragen. So schlägt sich etwa die positive Entwicklung des regionalen Zentrums Oberwart im Vergleich zur mäßigen Dynamik des kleinregionalen Zentrums Murau in einem deutlich höheren Wirtschaftswachstum nieder.

Die Regionalentwicklung wird in erster Linie als Ergebnis von ökonomischen Bedingungen verstanden und durch relative Veränderungen ökonomischer Indikatoren im Bezug auf andere vergleichbare Regionen bzw. andere Regionstypen beschrieben. Die Analyse ländlicher Gebiete bezieht sich daher zumeist auf die Wirtschaftsentwicklung im Vergleich zu nationalen Durchschnittswerten oder städtischen Gebieten. Die Ursachen für Handlungsentscheidungen und erfolgreiche Initiativen in ländlichen Regionen sind jedoch

nicht allein mit wirtschaftlichen Kennziffern zu erfassen. Zunehmend spielen auch „weiche Faktoren“ (wie Entwicklung des Sozialkapitals und der Kooperationsbereitschaft, internationaler Austausch und regionsübergreifende Vernetzung, informelles Wissen, Attraktivität der Regionen usw.) eine bedeutende Rolle für die Veränderung der Migrationsbewegungen, die Gründung und Verlagerung von Unternehmen, die (nahezu) ungebremste Ausweitung der Siedlungstätigkeit und eine intensive Nutzung der Erholungsräume. Diese Trends unterstreichen, dass sowohl der Naturraum, die Umweltqualität sowie sozioökonomische Veränderungen einen bedeutenden Einfluss auf die Standortentscheidungen erlangt haben. Vermehrt verweisen Arbeiten zur Konzeption der Regionalpolitik im ländlichen Raum auf das breite Bündel maßgeblicher Einflussfaktoren für die Entwicklung ländlicher Regionen (Bryden und Hart 2001; European Commission 2002; OECD 2006). Zu ihnen zählen insbesondere:

Wirtschaftsstruktur und -organisation

Regionale Wirtschaftsstrukturen sind stark von langfristigen Entwicklungen geprägt. Maßgeblich für die regionale Wettbewerbsfähigkeit sind einerseits die Fähigkeit zur Nutzung spezifischer regionaler Ressourcen und Entwicklungspotenziale, andererseits der Grad der Vernetzung nach außen. Wirtschaftliche Dynamik benötigt ein hohes Innovationspotenzial und gute Bedingungen für Unternehmensgründungen. In ländlichen Regionen sind Verknüpfungen zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren sowohl für die Wirtschaftsentwicklung als auch die Landnutzung wichtig.

Natürliche Ressourcen und Umweltqualität

Die natürlichen Ressourcen ländlicher Gebiete, die attraktiven Kulturlandschaften und der unmittelbare Zugang zur Natur tragen nicht nur zur Wohn- und Lebensqualität in den Regionen selbst bei, sie stellen auch Werte für benachbarte Regionen, einschließlich städtischer Gebiete, dar und bieten der wachsenden Freizeitwirtschaft attraktive Angebote.

Erreichbarkeit und Infrastruktur

Die räumliche Entfernung zu den Wirtschaftszentren ist nach wie vor ein wesentlicher Einflussfaktor und die periphere Situation oft ein maßgebliches Entwicklungshemmnis. Trotzdem zeigen viele Regionen, dass sie mit einem innovativen Zugang auch extreme Benachteiligungen überwinden und erfolgreiche Modelle der Regionalentwicklung erarbeiten können. Eine möglichst gute Verkehrserschließung ländlicher Räume ist ebenso wie ein leistungsfähiger Zugang zu den Technologien der Informations- und Telekommunikation (IKT), insbesondere zum Breitbandinternet, als wesentlicher Aspekt für die Entwicklung

ländlicher Regionen zu betrachten. Die Möglichkeiten der IKT können darüber hinaus auch gezielt für Vernetzungs- oder Marketingaktivitäten im Sinne der Regionalentwicklung genutzt werden.

Kulturelle Werte, soziale Trends und Humankapital

Räumliche Entwicklungen werden nicht zuletzt auch von sozialen und kulturellen Faktoren beeinflusst. Dabei stellt ein hoher Stellenwert von Bildung und Lernprozessen für ländliche Gebiete eine Grundbedingung für die Integration in die wissensbasierte Gesellschaft dar. Die Überwindung geschlechterspezifischer Rollenmuster und die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen tragen zur regionalen Wertschöpfung bei. Durch Offenheit gegenüber anderen Kulturen und Menschen (vgl. Cloke 2006) können ländliche Regionen Chancen wahrnehmen, die sich durch Zuwanderung ergeben. Die Bindung der Menschen an ländliche Regionen hängt auch davon ab, wie gut es gelingt, verschiedene Bevölkerungs- und Altersgruppen zu integrieren und sozialen Ausschluss zu verhindern (Shucksmith 2000).

Institutionelle Entwicklung und Politikumfeld

Die Entwicklung ländlicher Gebiete braucht ein geeignetes institutionelles Umfeld für die Zusammenarbeit der lokalen AkteurInnen, die Arbeit an regionalen Strategien und die Politikumsetzung. Die komplexen Mechanismen regionaler Entwicklungsprozesse stellen hohe Anforderungen an alle Beteiligten: sie müssen vielfältige Kooperationen eingehen (Courtney et al. 2010) und dabei auch räumliche oder sektorale Grenzen überschreiten. Traditionelle Formen der Zusammenarbeit, der Kommunikation und Entscheidungsfindung stoßen dabei oftmals an ihre Grenzen und werden durch neue Governance-Modelle abgelöst (vgl. Pfefferkorn et al 2006). Förderprogramme zur regionalen Entwicklung bieten interessante Anreize. Sie können aber nur dann langfristig wirksam werden, wenn sie in den Regionen aktiv genutzt werden.

Viele der genannten Erfolgsfaktoren sind durch Politikmaßnahmen zu beeinflussen. Auch wenn der Schwerpunkt meist auf den materiellen Werten und Wirtschaftsindikatoren liegt, ist verstärkt darauf hinzuweisen, dass die regionale Wirtschaftsentwicklung sehr stark durch die Fähigkeit der Bevölkerung, Ressourcen zu nutzen und Potenziale zu entfalten, geprägt ist. Eine Fortführung konventioneller Ansätze in der Regionalpolitik greift aber oft zu kurz, da die sozialen und kulturellen Determinanten in der Region zu wenig berücksichtigt werden. Politische Strategien müssen daher auf neuen Aufgaben und der Nutzung von Potenzialen der ländlichen Gebiete basieren (Dax et al. 2010). Ein reiches, kollektives Erbe, ein hoher

Entwicklungsgrad der Organisation sozialer Gemeinschaften, „schöne“ Landschaften, reine Luft und attraktive Erholungsmöglichkeiten sind wichtige Kennzeichen, die über das ländliche Gebiet hinaus von Relevanz sind. Zur Erhaltung und Weiterentwicklung der als öffentliche Güter verstandenen Elemente der Kulturlandschaft bedarf es in der Regel erheblicher Anstrengungen und eines ganzen Bündels an Maßnahmen. Die Gestaltung der vielfältigen Ressourcen der ländlichen Gebiete, die als spezifische Attraktivitäten – so genannte „amenities“ – bezeichnet werden können, wird damit zum zentralen Thema für die Zukunft der Regionen (OECD 1999).

4. Aktuelle Schwerpunkte und Handlungsempfehlungen

Ausgehend von der Analyse der Einflussfaktoren wurden für die themenzentrierte Diskussion mit ExpertInnen und Verantwortlichen der Regionalentwicklung in peripheren Regionen folgende drei Themenfelder als besonders wichtige Handlungsbereiche festgehalten:

Förderung der sozialen Vielfalt

Förderung der interkommunalen Kooperation

Landschaftsentwicklung als regionalpolitische Aufgabe

4.1 Soziale Spielräume – Nutzung der sozialen Vielfalt

So wie im städtischen Bereich in den letzten Jahrzehnten sind auch in ländlichen Regionen die Lebensmuster und -zusammenhänge differenzierter und vielfältiger geworden. Diese grundlegenden Veränderungen werden in der ländlichen Entwicklungspolitik und in Programmen für eine integrierte ländliche Entwicklung bisher noch nicht ausreichend berücksichtigt. Die Aktivierung des vorhandenen kreativen und innovativen Potenzials (ENRD 2009), das bewusste Einbeziehen aller sozialen Gruppen in den Gemeinden und Regionen in Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse erfolgt bislang vielfach nicht mit der dafür erforderlichen Professionalität und Nachhaltigkeit. Die Bevölkerung in ländlichen Regionen ist keinesfalls homogen. Sie zeichnet sich durch vielfältige Unterschiede hinsichtlich Interessen, Beruf, Qualifizierung, Geschlecht, Alter, Herkunft und Ethnie aus. Diese Heterogenität spiegelt sich allerdings nur selten in den politischen Strukturen und in den Entscheidungsgremien regionaler Entwicklungsorganisationen wider. Der Dialog mit

kritischen und kreativen Personen, den viel zitierten „Anders- und Querdenkenden“, die Beziehung zwischen den Generationen sowie die Integration von Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Kulturen stehen bis jetzt zu wenig im Zentrum entwicklungspolitischer Handlungen im ländlichen Raum. Aber auch ehemalige BewohnerInnen, die sehr oft noch über intakte Beziehungen zu ihrer Herkunftsregion und über relevantes Know-how für deren Entwicklung verfügen, sowie aus Stadtregionen Zugewanderte werden bislang zu wenig in den lokalen und regionalen Entwicklungsdiskurs eingebunden (Oedl-Wieser 2010, 31ff).

In vielen Regionalstudien wird darauf hingewiesen, dass durch die Nutzung des kreativen Potenzials und den Input von Außenstehenden und Zugewanderten in der lokalen und regionalen Entwicklung neue Entwicklungsimpulse und -prozesse in Gang gesetzt werden können. Genau hier knüpft die Überlegung, soziale Spielräume gezielt zu erweitern und in Zukunft besser zu nutzen, an. Worum es dabei konkret geht, kann wie folgt zusammengefasst werden: Die sozialen Spielräume einer Region bestimmen sich über das Ausmaß, in dem die unterschiedlichen AkteurInnen und Gruppierungen ihre Kreativität, Interessen und Talente entfalten und in die Entwicklung ihrer Region einbringen können.

Soll die „Kraft der Vielfalt“ für die Weiterentwicklung und Innovation in den (peripheren) ländlichen Regionen genutzt werden, muss dabei auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden. Zum einen bedarf es einer bewussten Auseinandersetzung mit den Themen der sozialen Vielfalt und der Chancengleichheit auf lokaler und regionaler Ebene. Hier sind sowohl die Kommunen als auch lokale und regionale Entwicklungsorganisationen gefordert. Zum anderen lässt sich nachhaltige Bewusstseinsarbeit im Sinne der Erweiterung der sozialen Spielräume nur erzielen, wenn ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Soll es zu einer verstärkten Entfaltung von sozialen Spielräumen in ländlichen Regionen kommen, muss daher an vielen Punkten angesetzt werden. Sowohl das bestehende regionalpolitische Instrumentarium (Entwicklungsprogramme, Projekte, Initiativen) hat zukünftig vermehrt konkrete Anknüpfungspunkte zur Integration von sozialer Vielfalt anzubieten, aber auch die Umsetzung von Pilotprojekten ist finanziell zu unterstützen und die Entwicklung konkreter Modelle und Maßnahmen zur besseren Nutzung der Potenziale von Frauen, Jugendlichen, „QuerdenkerInnen“ und MigrantInnen in der ländlichen Entwicklung ist voranzutreiben. Angesichts der bestehenden Situation ist es zentral, dass maßgebliche Akzente (personelle und finanzielle Ressourcen) zur Ausweitung sozialer Spielräume in (peripheren) ländlichen Regionen gesetzt werden. Solange es nur zur Formulierung von Zielsetzungen kommt und es keine klar definierten Budgetansätze gibt,

wird dieses Thema in der ländlichen Entwicklung kaum an Bedeutung gewinnen und sich am Status quo nur wenig ändern.

Als Handlungsschwerpunkte¹ sind verstärkt Initiativen zum Aufbau von Kompetenz in den Bereichen Geschlechtergleichstellung, Chancengleichheit sowie sozialer, kultureller und ethnischer Vielfalt zu setzen. Kleinregionale Entwicklungsprogramme sollten gezielt auf die Beseitigung von Erwerbshindernissen für Frauen hinarbeiten. Gesellschaftliche Ziele wie die „Herstellung von Chancengleichheit“ und die „Förderung von sozialer Vielfalt“ erfordern personelle und finanzielle Ressourcen, die langfristig gesichert als Basisressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Insbesondere ist die Bedeutung kleinregionaler Programme mit Pilotcharakter zur Beseitigung von sozialer Ungleichheit und Integration von MigrantInnen nicht zu unterschätzen. Angesichts der gestiegenen Immigration in weiten Gebieten ländlicher Regionen sind Konzepte zu erarbeiten, wie diese Personengruppen besser in das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben der Region einbezogen werden können. Eine interessante Vorgangsweise zur Förderung innovativer Aktionen wären Regionswettbewerbe zu integrativen gesellschaftlichen Themen und neuen Aktivierungsmodellen für (periphere) ländliche Regionen.

4.2 Interkommunale Kooperation

Das Ziel, Entwicklungsimpulse für periphere ländliche Gebiete zu setzen und so die „Abwärtsspirale“ aus Abwanderung und schwacher Wirtschaftskraft zu durchbrechen, ist nur dann erreichbar, wenn die regionalen AkteurInnen ihre Kräfte bündeln und ihren Handlungsspielraum erweitern können. In der Regionalentwicklung und -planung wird deshalb zunehmend auf die Nutzung von Kooperationspotenzialen gesetzt. Die große Zahl sehr kleiner Gemeinden bedingt auch, dass viele Gemeinden angesichts der gestiegenen Anforderungen an die Grenze der Leistungserfüllung kommen. Die Gemeindestruktur wird aber als eines der „Tabus“ der österreichischen Institutionen betrachtet. Daher ist die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden auszubauen, um bestehende Chancen für die Entwicklung peripherer ländlicher Gebiete besser wahrnehmen zu können.

Auf Grund des erhöhten Problemdrucks im ländlichen Raum wurden bereits zahlreiche Initiativen zur verstärkten gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit gesetzt. Auch einige

¹ Eine umfassendere Darstellung der zugrundeliegenden Thesen (Dax et al. 2008) und der Handlungsschwerpunkte ist der Publikation der ÖROK-Studie zu entnehmen (Dax et al. 2009).

Bundesländer haben in der Raumordnungspolitik auf die Bildung oder Stärkung kleinregionaler Strukturen und die Einrichtung entsprechender Managementorganisationen gesetzt. Darüber hinaus beteiligten sich viele ländliche Gemeinden im Rahmen der Leader-Maßnahmen oder ähnlichen regionalen Initiativen an kleinräumigen Kooperationsprojekten. Die Leader-Maßnahmen ermöglichen es die Zusammenarbeit besonders wirksam zu fördern, da die Gewährung von Fördermitteln an eine gemeinsame Vorgangsweise gebunden ist. Dementsprechend findet die interkommunale Zusammenarbeit in ganz unterschiedlichen Organisationsformen und mit verschiedenen Kooperationsstrukturen und Verbindlichkeiten statt, beispielsweise in Gemeindeverbänden, Verwaltungsgemeinschaften, GmbHs oder regionalen Entwicklungsvereinen.

Viele Entwicklungsvorstellungen oder Projekte der Zusammenarbeit, mit welcher regionale Ressourcen in Wert gesetzt werden sollen, lassen aber erst in ferner Zukunft einen Nutzen erwarten. Der allgemeine Trend der wirtschaftlichen Konzentration in den regionalen Zentren hat zu einer ungleichgewichtigen Entwicklung und Konkurrenz zwischen den Gemeinden in vielen Regionen geführt. Zwar gibt es auch in sehr peripheren Gebieten Beispiele für die Umsetzung ungewöhnlicher und marktfähiger Ideen, problematische Entwicklungen wie die Schließungen von Postämtern, Nahversorgungsbetrieben und anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind aber weit verbreitet. In den betroffenen kleinen ländlichen Gemeinden, die von Abwanderung und Verödung bedroht sind, ist die Stärkung der gemeinwesenorientierten Selbstorganisation eine umso wichtigere Aufgabe.

Im Sinne einer positiven Gesamtentwicklung peripherer ländlicher Gebiete ist es wichtig, die Kooperation zwischen den regionalen Zentren und dem ländlichen Umfeld auszubauen und tragfähige Kooperationsstrukturen herzustellen. In den letzten Jahren wurden vor allem im Rahmen von Leader gemeindeübergreifende Kooperationsmechanismen etabliert, auf die man weiter aufbauen kann, in die die regionalen Zentren aber stärker als bisher einzubinden sind. Derzeit stehen die Gemeinden einer Region oft im Wettbewerb um Bauland und die Ansiedlung von Betrieben. Dies hat sich nicht nur aus Sicht der Raumplanung als wenig zielführend erwiesen. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht sind Alleingänge ungünstig. Sie führen zu Widmungen auf wenig geeigneten Flächen und tragen so zur Zersiedlung bei. Viele Gemeinden verfügen nicht über ausreichend finanzielle Mittel und Know-How zur Aufbereitung und Vermarktung von Betriebsflächen. Die Erfahrungen zeigen, dass Betriebsgebiete bessere Vermarktungs- und Entwicklungschancen haben und besser den Anforderungen der Raumplanung entsprechen, wenn Entwicklungsimpulse gezielt an den am besten geeigneten Standorten gesetzt werden und die Kosten und Erträge unter den

beteiligten Gemeinden aufgeteilt werden. Einige vorbildliche Projekte zur interkommunalen Betriebsansiedlung und zum Standortmarketing sind bekannt (siehe Praxisbeispiel INKOBA), eine kooperative Vorgangsweise ist aber noch lange nicht der Regelfall.

Regionale Identität und Öffnung nach außen

Viele ländliche Regionen schöpfen ihre Entwicklungsimpulse aus der Aktivierung der regionalen Besonderheiten. Darüber hinaus werden aber der Austausch mit weltweiten kulturellen Strömungen und ein offener Diskurs gesellschaftlicher Leitbilder immer wichtiger. Die Öffnung nach außen ist ein Schlüssel für den Erfolg von peripheren Regionen. Sowohl die regionsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb Österreichs als auch transnationale Aktivitäten können neue Impulse anregen. Viele der peripheren Regionen an den ehemaligen Ostgrenzen Österreichs profitieren von steigenden Verflechtungen und veränderten (internationalen) Wirtschaftsbeziehungen. Die Teilnahme an grenzüberschreitenden bzw. transnationalen Regionalentwicklungsprojekten erleichtert es, die daraus erwachsenden neuen Chancen zu nutzen. Aus der peripheren Situation der ehemaligen Grenzgebiete kann somit durch eine bewusste Neupositionierung eine aktive Regionalpolitik entwickelt werden.

Wenn die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit nicht die erwünschten Erfolge bringt, wird oft das „Kirchturmdenken“ dafür verantwortlich gemacht. Dabei ist aber zu bedenken, dass vielfach auch strukturelle Hindernisse bestehen und die Voraussetzungen für Kooperationsprojekte fehlen: Vor allem in den kleineren ländlichen Gemeinden wird Politik meist nebenberuflich und mit beschränkten zeitlichen Ressourcen betrieben, und die LokalpolitikerInnen sind deshalb in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht oftmals überfordert. Die Gemeinden weisen meist keine professionellen Managementstrukturen auf, und die politischen Entscheidungen werden oft aufgrund von informellen Prozessen getroffen. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, an Prozessen teilzunehmen, die über das unmittelbare Tagesgeschäft hinausgehen. Darüber hinaus werden Kooperationen nicht selten von Einzelpersonen getragen. Wer mehrere Funktionen annimmt, ist von Überlastung bedroht. Die mangelnde Bereitschaft, neue Institutionen einzubinden und die Beteiligung zu verbreitern, beeinträchtigt die regionale Governance, da die vorhandene Expertise von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen nur unzureichend für die regionale und lokale Entwicklung genutzt werden kann.

Handlungsschwerpunkte können in gezielten Anreizen für bestehende Kooperationsstrukturen (wie z. B. Regionalverbände, Regionalmanagement) und

Gestaltungsmöglichkeiten der Zusammenarbeit von Gemeinden gesehen werden. Gemeinden, die bei der Betriebsansiedlung zusammenarbeiten wollen, brauchen professionelle Beratung und Unterstützung beim Aushandeln der Kooperationsverträge, bei der Planung und Aufschließung des Betriebsgebiets und beim Standortmarketing. Kleinregionale Entwicklungskonzepte bzw. gemeinsame Konzepte der Gemeinden sind mit den örtlichen Entwicklungskonzepten der einzelnen Gemeinden als auch mit der überörtlichen Raumplanung des Landes optimal abzustimmen. Dabei sollen insbesondere die Synergien der Kooperation zwischen Klein- und Mittelzentren und ihrem Umland verstärkt berücksichtigt werden. Für die interkommunale Kooperation bieten sich verschiedene Themenbereiche an. In peripheren ländlichen Gebieten sind besonders die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Mobilitätssicherung für Bevölkerungsgruppen, die in der Mobilität eingeschränkt sind, vordringliche Aufgabenbereiche.

4.3 Landnutzung und Veränderung der Kulturlandschaften

Für periphere Regionen, die von Entleerungsprozessen betroffen sind, ist es wichtig, neue Perspektiven zu erarbeiten und alternative Nutzungswege in der Landnutzung aufzuzeigen. Dabei bereichern unterschiedliche Sichtweisen die Diskussion und können zur Erzielung einer erhöhten Attraktivität der Gebiete eingesetzt werden. Eine steigende Aufmerksamkeit für die Gestaltung der vielfältigen Landschaftsstrukturen könnte zusätzlich zu anderen Handlungsoptionen zur besseren Nutzung der Potenziale peripherer ländlicher Gebiete beitragen.

Im Allgemeinen sind periphere Regionen durch ungünstige Produktionsbedingungen gekennzeichnet. Häufig liegen Produktionserschwerisse für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung und auch beschränkte Wirtschaftsoptionen für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen vor. Viele der peripheren ländlichen Gebiete verfügen jedoch über besondere Landschaftselemente, die als touristische Attraktionen und als Grundlage für die lokale Lebensqualität ein spezifisches Potenzial darstellen.

In den Berggebieten, die in Österreich einen maßgeblichen Teil der peripheren Gebiete abdecken, sind eine Reihe attraktiver Landschaftselemente zu finden und regionsspezifische Potenziale anzusprechen. Immer stärker versucht die Politik, diese Stärken mit entsprechenden Maßnahmen direkt zu entwickeln und für die regionale Wirtschaft nutzbar zu machen. So sind Maßnahmen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten seit langem ein Schwerpunkt in der Agrarpolitik Österreichs. Die Nutzung der

regionalen Potenziale geht aber weit darüber hinaus. Sie bezieht sich insbesondere auf die Verknüpfung mit anderen Sektoren, AkteurInnen und Regionen. Der entscheidende Ausgangspunkt für diese Entwicklungsmöglichkeiten ist in der Zunahme der Nachfrage nach regionalen Produkten und Dienstleistungen zu finden. Als eines der wesentlichsten Produkte ist die Gestaltung der Kulturlandschaft zu sehen, welche quasi als Markenzeichen der Region eine entscheidende Rolle für die Attraktivität einnimmt.

In der Regel verfolgen die Leitbilder für die Regionen in Österreich u.a. das Ziel, vielfältige Landschaftsstrukturen, eine hohe Biodiversität und bestehende Landschaftsbilder zu erhalten. Dies schließt den Wunsch mit ein, eine „flächendeckende Bewirtschaftung“ durch die Landwirtschaft auch in Gebieten mit ungünstiger Produktionsstruktur zu gewährleisten. Dabei werden langsame und in der lokalen Wahrnehmung fast unbemerkt ablaufende Veränderungsprozesse in ihrer Wirkung häufig unterschätzt. Andererseits wird vor den Gefahren von deutlichen Änderungen in der Landnutzung mit Schreckensszenarien gewarnt, und Diskussionen alternativer künftiger Nutzungen werden zurückgewiesen. Herrschende ästhetische Ansichten prägen die Bewertung von Landschaftsbildern und schließen eine offene Auseinandersetzung mit Veränderungstrends in der Landnutzung und Landschaftsentwicklung oftmals aus. Tatsächlich gibt es eine Reihe von lokalen Beispielen, wo sich die erwünschten Landschaftsmuster bereits deutlich gewandelt haben. In weiten Teilen der Berggebiete ist eine sukzessive Zunahme der Waldflächen zu verzeichnen, in manchen Talgebieten ist die landwirtschaftliche Tätigkeit auf eine extensive Bewirtschaftung beschränkt, und in Teilen des Alpenraums finden sich Gebiete mit einem hohen Anteil an Brachflächen. So ist es in einigen französischen und italienischen Alpengebieten in der Vergangenheit (19./20. Jahrhundert) zu einer massiven Abwanderung der Bevölkerung und zu großflächigen Nutzungsaufgaben gekommen. Es ist auffallend, dass sich nach einer Periode des Rückzugs in einigen dieser Gebiete ein verstärktes Interesse an einer neuerlichen Belebung herausgebildet hat und neue lokale Initiativen zur Nutzung dieses Raums entstanden sind. Für periphere Regionen erscheint es daher sinnvoll, neue Perspektiven zu erarbeiten und alternative Nutzungswege aufzuzeigen, bevor Entleerungsprozesse verstärkt auftreten.

Kulturlandschaft kann nicht losgelöst vom Wandel in der Gesellschaft und der Bedeutung für regionale und überregionale Nutzungsansprüche bewertet werden. Das Spezifische an Veränderungen in der Landschaft ist die Vielzahl der Handelnden und der Regelungen, die diese Entwicklungen bestimmen. Eine möglichst breite Basis für zukünftige Nutzungen kann dementsprechend nur über eine intensive Auseinandersetzung mit den Einflussfaktoren und

Entwicklungstrends ermöglicht werden. Überlegungen zur differenzierten Sichtweise der Landnutzungsintensität sind insbesondere für periphere Gebiete von großer Bedeutung. Sie erlauben es, das Besondere an dünn besiedelten Gebiete hervorzuheben und Räume, in denen naturnahe Landschaftsformen bis hin zu Gebieten mit „Verwilderungstendenzen“ einen Platz haben, als einzigartig im Vergleich zur dichten, konzentrierten Raumnutzung zu schätzen. Für den Bereich der Landnutzung wird seit etwa einem Jahrzehnt der Begriff der Gebiete mit hoher Umweltqualität diskutiert (Beaufoy et al. 1994). Dabei geht es nicht primär um klassische Ideen des Naturschutzes, sondern um eine neue Sichtweise und Bewertung auch extensiv genutzter Gebiete bzw. die Förderung von Gebieten mit hoher Umweltqualität.

Eine intensivierte Auseinandersetzung mit Fragen der Landnutzungsentwicklung ist daher nicht nur aus sektoraler Sicht, sondern auch aus regionalwirtschaftlicher und landeskultureller Sicht von großer Bedeutung. Eine differenzierende Gestaltung der Landnutzung kann zu einer größeren Landschaftsvielfalt innerhalb der ländlichen Regionen beitragen. Gerade der Wechsel zwischen unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen könnte einen besonderen landschaftlichen Reiz darstellen.

Strategien zur Sicherung der multifunktionalen Landnutzung in peripheren Gebieten sollen auf regionaler Ebene erstellt werden. Sie sollen das spezifische Potenzial einer hohen Umweltqualität in diesen Gebieten hervorheben und Fragen der Gestaltung der Landschaftsentwicklung zu einer regionalpolitischen Aufgabe machen. In ihnen kommt der Gestaltung unterschiedlicher Schutzgebietskategorien eine besondere Bedeutung zu. Ihre Einrichtung und Weiterentwicklung ist unter intensiver regionaler Beteiligung als ein wesentliches Gestaltungselement zu führen.

6. Zusammenfassung

Die Handlungsempfehlungen beziehen sich auf Schwerpunktthemen, die für die Gestaltung und Entwicklung peripherer ländlicher Gebiete bisher nur geringe Priorität aufwiesen. Sie bezeichnen Aktivitätsfelder durch die ein maßgeblicher Einfluss auf die Attraktivität, lokale Beteiligung und Entwicklung ländlicher Regionen zu erwarten ist. Die in der ÖROK-Studie erarbeiteten und mit AkteurInnen der Regionalentwicklung diskutierten Vorschläge wurden zu folgenden Empfehlungen zusammengefasst:

- Politische Ziele zum Thema „Soziale Vielfalt“ operationalisieren

- Pilotaktionen im Bereich der sozialen Vielfalt etablieren und maßgeschneiderte Bildungsangebote ausbauen
- Strukturen für den weiteren Ausbau der interkommunalen Kooperation sichern
- Kooperationskompetenzen ausbauen und Kooperationskultur stärken
- Umweltqualität als Potenzial in peripheren Gebieten nutzen
- Vielfalt der Landschaft durch differenzierte Landnutzung gestalten

Maßnahmen zur Förderung der sozialen Vielfalt und zum Ausbau der interkommunalen Kooperation sowie die strategische und regionsbezogene Auseinandersetzung mit der Landschaftsentwicklung sind als Hebel zu betrachten, mit denen in peripheren ländlichen Regionen viel bewegt werden kann. Diese Vorschläge wurden insbesondere auch in die Vorbereitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011 eingebracht (Dax und Pfefferkorn 2009). Derartige Maßnahmen werden als Ergänzung zu bestehenden Förderinstrumenten und -programmen für ländliche Regionen vorgeschlagen. In peripheren Gebieten sind viele Bedingungen für Initiativen und erfolgreiche Aktivitäten in weit geringerem Ausmaß gegeben als in anderen ländlichen Regionen, die stärker in das Netzwerk der Zentralräume integriert leichter erreichbar und von hochwertigen Dienstleistungen geprägt sind. Gerade für periphere Regionen ist es daher wichtig, diese zusätzlichen Aktivitäten innerhalb einer Strategie einer integrierten, sektorübergreifenden Regionalentwicklung zu konzipieren, um die spezifischen Potenziale peripherer Gebiete umfassender zu „nutzen“. Eine solche Handlungsperspektive hebt sich deutlich von einer defensiven Einstellung ab, die nur auf Programmen und Aktionen einzelner Sektoren als Motoren der Regionalentwicklung aufbaut.

Literatur

Beaufoy G., Baldock D. and Clark J. (1994): The Nature of Farming, Low Intensity Farming Systems in Nine European Countries. Institute for European Environmental Policy. London.

Bryden, J. and Hart, K. (2001): Dynamics of Rural Areas (DORA), The international comparison, The Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen.

Cloke, P. (2006): Rurality and otherness, in: Cloke, P., Marsden, T. and Mooney, P. (eds.): Handbook of Rural Studies, London, Thousand Oaks and New Delhi, pp.447-456.

Courtney, P., Talbot, H. and Skuras, D. (2010), Establishing potential for territorial cooperation, Working paper 27, Applied Research Project 2013/1/2 "European Development Opportunities for Rural Areas" (EDORA), ESPON 2013 Programme, Working Paper 28.

Dax, T., Favry, E., Fidschuster, L., Oedl-Wieser, T., Pfefferkorn, W. (2008): Periphere ländliche Räume, Thesenpapier im Auftrag der ÖROK, Wien http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/5.Laendliche_Raeume/Periphere_LR_1.WS_19-05-2008/Thesenpapier_LP-Raeume_final_09-06-08.pdf (23.10.2010)

Dax, T., Favry, E., Fidschuster, L., Oedl-Wieser, T., Pfefferkorn, W. (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume. Stärkung der sozialen Vielfalt. Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 181. Wien.

Dax, T., Kahila, P., Talbot, H. and Shucksmith, M. (2010): Implications for Cohesion Policy in Rural Europe, Applied Research Project 2013/1/2 "European Development Opportunities for Rural Areas" (EDORA), ESPON 2013 Programme, Working Paper 28, Wien, 32 pp. <http://www.nordregio.se/inc/openitem.asp?id=115416&nid=2112> (29.10.2010)

Dax, T. und Pfefferkorn, W. (2009): Periphere ländliche Räume, Präsentation von Projektergebnissen beim „Kick-off ÖREK 2011“ am 16. Juni 2009, Wien.

ENRD (European Network for Rural Development) (2009): Kreativität und Innovation bei der Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunktheft), EU-Magazin Ländlicher Raum Nr. 2, Brüssel.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (1999): Cultivating Rural Amenities. An Economic Development Perspective, Paris.

Oedl-Wieser, T. (2010): Soziale Vielfalt – Stärke der ländlichen Entwicklung? Analyse und Diskussion am Beispiel „Leader“ in Österreich. In: Pöchtrager, S. und Eder, M. (Hrsg.): Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie 2009. Band 19, Heft 1. Wien: facultas.wuv. 31-40.

http://oega.boku.ac.at/fileadmin/user_upload/Tagung/2009/Band_19_1/04_Oedl-Wieser_OEGA_Jahrbuch_2009.pdf (23.11.2010)

ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan 2007-2013 (STRAT.AT). Wien.

Pfefferkorn, W., Golobič, M., Zaugg Stern, M., Buchecker, M., (2006), New Forms of Decision Making, CIPRA Future in the Alps project, Vienna, Ljubljana, Zürich, Schaan. <http://www.cipra.org/alpknowhow/060424eReportQ5Final/download> (23.10.2010)

Shucksmith, M. (2000): Exclusive Countryside: Social Inclusion and Regeneration in Rural Areas, Joseph Rowntree Foundation, York.

Sinabell, F. (2006), Elemente einer Wachstumspolitik für den ländlichen Raum, WIFO-Weißbuch, Teilstudie 18, Wien.

Autor:

DI Thomas Dax und Dr. Theresia Oedl-Wieser

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2/Mezzanin

A-1030 Wien

thomas.dax@berggebiete.at

theresia.oedl-wieser@berggebiete.at