

**ÖROK Projekt ´ Periphere ländliche Räume ´**

**Soziale Vielfalt – Kooperation – Landschaftsentwicklung**

**Empfehlungen  
für die Entwicklung  
peripherer ländlicher Räume**

März 2009

***Handlungsempfehlungen  
des Bearbeitungsteams***

Thomas Dax

Eva Favry

Luis Fidschuster

Theresia Oedl-Wieser

Wolfgang Pfefferkorn

## **EINLEITUNG**

Die im Rahmen dieses Projektes vom Bearbeitungsteam formulierten Handlungsempfehlungen beziehen sich auf spezifische Schwerpunkte der Entwicklung ländlicher Räume; dabei steht die Situation peripherer ländlicher Gebiete im Vordergrund.

Die Empfehlungen wurden auf Grund der einschlägigen Literatur (Literaturliste siehe Rahmenpapier „Über das Projekt Periphere ländliche Räume“) und der Arbeiten im Zuge des Projektes „Periphere ländliche Räume“, insbesondere der Diskussionen in den ersten beiden Projekt-Workshops vom 19. Mai 2008 bzw. vom 5./6. November 2008, erarbeitet und als Vorschlag beim dritten Workshop am 26. Jänner 2009 noch einmal zur Diskussion gestellt. Die Anregungen und Änderungsvorschläge dieser Veranstaltung wurden bei der Ausarbeitung des gegenständlichen Empfehlungspapiers berücksichtigt.

Die Empfehlungen zeigen wesentliche Aktivitätsfelder auf, durch welche maßgeblicher Einfluss auf die Entwicklung ländlicher Regionen zu erwarten ist. In vielen früheren Studien wurde auf mögliche Instrumente und Maßnahmenswerpunkte für strategische Konzepte der Entwicklung ländlicher Regionen hingewiesen (vgl. u. a. ÖROK Schriftenreihe 171, Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume). Die hier skizzierten Empfehlungen ergänzen umfassendere Konzepte im Hinblick auf die oben genannten Schwerpunktthemen.

Vielfältige Sammlungen zu Best Practice Beispielen zu verschiedenen Aktivitätsbereichen ländlicher Entwicklung geben interessante Hinweise für Entwicklungsmaßnahmen. Unter anderem konnten auch Wettbewerbe das Potenzial zur Verwirklichung von innovativen Maßnahmen aufzeigen (vgl. z.B. die CIPRA-Projekte „Zukunft in den Alpen“ und „cc.alps“ – ein Wettbewerb zu Klimamaßnahmen).

Für die in diesem Projekt schwerpunktmäßig behandelten Themen wird die Breite der Aktionen durch eine Materialiensammlung mit Beispielen interessanter Projekte dokumentiert. Dabei und auch bei den nachfolgenden Handlungsempfehlungen wird auf folgende Themen fokussiert, die bisher meist nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit ländlicher Entwicklung gestanden sind, sich bei der Arbeit am Projekt „Periphere ländliche Räume“ aber als wichtig herausgestellt haben:

- Soziale Vielfalt (Chancengleichheit, Integration, Governance),
- Interkommunale Kooperation,
- Landschaftsentwicklung als regionalpolitische Aufgabe.

## FÖRDERUNG DER SOZIALEN VIELFALT

Unter „Förderung der sozialen Vielfalt“ wird im Rahmen des Projekts Folgendes verstanden:

- die Herstellung von Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern
- die Integration von Zugewanderten und anderen benachteiligten Gruppen
- die Einbeziehung von Menschen in regionale Entwicklungsprozesse, die üblicherweise weniger stark vertreten sind (z.B. alte Menschen, Jugendliche, Anders- und Querdenkende).

### **Empfehlung 1: Politische Ziele zum Thema „Soziale Vielfalt“ operationalisieren**

*„Wir leben in einer Scheinwelt aus Programmrhetorik und hehren Zielen. Wir müssen die Ziele schon ernst nehmen, wenn wir wollen, dass wirklich etwas weiter geht!“*

In der europäischen und nationalen Regionalpolitik und ländlichen Entwicklungspolitik wird in Programmen und Richtlinien seit vielen Jahren mehr Chancengleichheit, insbesondere eine stärkere Beteiligung von Frauen und Jugendlichen gefordert. Über den sogenannten „Bottom-up-Ansatz“ sollte eine repräsentative Einbindung der Bevölkerung bzw. der regionalen AkteurInnengruppen erreicht werden.

Dieser „Programm-Rhetorik“ steht nach wie vor eine Praxis gegenüber, die sich den formulierten politischen Zielen bestenfalls (sehr) langsam annähert. Mitunter werden von der Politik sogar Rahmenbedingungen gesetzt, die die Verwirklichung einer größeren sozialen Vielfalt erschweren. Ein Beispiel dazu: Verpolitisierung und Instrumentalisierung, technokratische Professionalisierung und Institutionalisierung regionaler Entwicklungsorganisationen führen dazu, dass diese Organisationen für Personen, die nicht unmittelbar mit regionaler oder kommunaler Entwicklung befasst sind, immer unattraktiver werden. Die Einbindung kreativer und innovativer Personen abseits des Mainstreams und Establishments, von Frauen und Jugendlichen in die regionale Entwicklungsarbeit wird damit zusehends schwieriger.

Einen negativen Effekt auf die soziale Vielfalt hat auch die Tatsache, dass die rasche und sichere Ausschöpfung von Fördermitteln immer mehr zu einem Leitmotiv von Förderstellen wird. Diese Handlungslogik führt dazu, dass Pilotprojekte, Cross-cutting-Projekte und Experimentierfelder in regionalen Förderprogrammen kaum noch Platz finden.

Erschwerend wirkt bei Aufrechterhaltung und Ausbau der sozialen Vielfalt auch, dass vielen kommunalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen die Bedeutung dieses Themas für die sozio-demografische Entwicklung und die Lebensqualität in ihrer Region noch immer nicht bewusst ist.

Angesichts dieser Situation ist es notwendig, klare Akzente für mehr soziale Vielfalt zu setzen. Gelingt dies nicht, führt dies zu einer Beschränkung der regionalen und individuellen Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven – und in letzter Konsequenz zu weiterer Abwanderung (insbesondere von gut qualifizierten jungen Frauen).

**Für die Förderung von sozialer Vielfalt sollen spezifische Budgetansätze vorgesehen werden. Das Thema der sozialen Vielfalt soll weiters strukturell in den regionalen**

## **Entwicklungsorganisationen verankert werden, und regelmäßige Bewertungsverfahren sollen eingerichtet werden.**

Die Attraktivität eines Themas hängt auch in der Regionalentwicklung stark von den dafür vorhandenen finanziellen Mitteln ab. So lange sich die Förderung von sozialer Vielfalt auf die Formulierung von Zielen (z. B. zur Chancengleichheit) beschränkt und nicht mit einem eigenen Budget ausgestattet ist, wird dieses Thema in der ländlichen Entwicklung kaum an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die strukturelle Verankerung des Themas: Wenn Personen, die für mehr soziale Vielfalt stehen, in den Entscheidungsgremien regionaler Entwicklungsorganisationen und in Regionalmanagements nicht vertreten sind, wird soziale Vielfalt ein „Orchideenthema“ bleiben.

### Handlungsschwerpunkte:

- **Finanzielle Anreize schaffen:** Die wirksame Förderung von sozialer Vielfalt erfordert einen eigenen Budgetansatz in europäischen und nationalen Förderprogrammen. Diese zweckgebundenen Mittel sollen im Rahmen von regionalen Entwicklungsprogrammen nur für Projekte zur Förderung der sozialen Vielfalt (Chancengleichheit, Integration von MigrantInnen, Beteiligung von NGOs und Organisationen abseits des Mainstreams und Establishments, integrative Kulturprojekte) abgerufen werden können. Die Vorgaben und Kriterien im Rahmen der Förderungen für soziale Vielfalt (Chancengleichheit usw.) müssen möglichst klar formuliert sein und ernst genommen werden – sowohl von den übergeordneten kontrollierenden Stellen als auch von den AkteurInnen vor Ort, die Projekte umsetzen.
- **Strukturelle Verankerung:** In den Vorständen regionaler Entwicklungsorganisationen sollen VertreterInnen von Organisationen, die sich für die Förderung größerer sozialer Vielfalt verantwortlich fühlen, vertreten sein. In den Regionalmanagements sollen ExpertInnen beschäftigt werden, die Know-how über Chancengleichheit, Integration oder allgemein über Diversity Management besitzen.
- **Vernetzung:** Organisationen und Personen, die sich auf lokaler und kleinregionaler Ebene mit verschiedenen Themen der sozialen Vielfalt beschäftigen, sollten bei der regionalen und überregionalen Vernetzung gezielt unterstützt werden. Der damit verbundene Know-how- und Erfahrungsaustausch sowie die gegenseitige Stärkung dieser Organisationen können wesentlich zu einem Bedeutungsgewinn des Themas „Soziale Vielfalt“ beitragen. Es gilt aber auch, die Verbindung zwischen Regionalpolitik und den Themen der sozialen Vielfalt bewusster zu gestalten.
- **Bewertung der Zielerreichung:** In Bewertungsverfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit soll überprüft werden, ob die Ziele zur sozialen Vielfalt erreicht wurden (vgl. „rural proofing“ in UK und Kanada).

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 1</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Finanzielle Anreize schaffen	Förderstellen von Bund und Ländern
Strukturelle Verankerung	Länder, regionale Entwicklungsorganisationen
Regionale und überregionale Vernetzung von Organisa-	Regionale Entwicklungsorgani-

tionen, die sich mit sozialer Vielfalt beschäftigen	sationen, Länder
Bewertungsverfahren zur Zielerreichung	Länder, regionale Entwicklungsorganisationen, Projektträger und Betroffene, EvaluatorInnen

## Empfehlung 2:

### **Pilotaktionen im Bereich der sozialen Vielfalt etablieren und maßgeschneiderte Bildungsangebote ausbauen**

*„Ein ‚offenes‘ regionales Klima und soziale Vielfalt sind der Schlüssel zu einer höheren Lebensqualität in ländlichen Gebieten“*

Für eine erfolgreiche Politik auf lokaler und regionaler Ebene ist die intensive Auseinandersetzung mit den Lebensverhältnissen von Frauen und Männern und deren alltägliche Bewältigung eine wichtige Voraussetzung. Das Eingehen auf Chancengleichheit stellt die Weichen für eine gesteigerte Lebensqualität für die Bevölkerung und führt letztendlich zu mehr Zufriedenheit und BürgerInnennähe. Bisher ist die Sensibilität für die unterschiedlichen Bedürfnisse in der Bevölkerung bei den lokalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen viel zu wenig ausgebildet. So sind etwa die Grundansprüche für eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben von Frauen und Männern zwar jahrzehntelang analysiert und gefordert worden, ihre Verwirklichung ist gerade in vielen ländlichen Gebieten erst sehr mangelhaft vorangetrieben worden. Auch in der Wirtschaftspolitik werden Aspekte der Chancengleichheit zu wenig beachtet, z. B. die Wirkungen von Betriebsansiedlungsprojekten auf die Frauenerwerbstätigkeit in der Region.

Weiters steht der Dialog mit ‚Anders- und Querdenkenden‘ in den Regionen, die Beziehung zwischen den Generationen sowie die Integration von Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Kulturen bis jetzt zu wenig im Zentrum entwicklungspolitischer Handlungen im ländlichen Raum. Eine Auseinandersetzung mit diesen Personengruppen wird oft vermieden. Sie wird meist auch nicht als hochrangiges strategisches Ziel erkannt. Dem Potenzial ehemaliger BewohnerInnen und von Zuwanderern (inkl. Zweit-WohnsitzerInnen) wird bis jetzt viel zu wenig Beachtung in den Regionen entgegengebracht. Im Gegensatz zu dieser Geringschätzung wird in vielen Regionalstudien darauf hingewiesen, dass durch die Nutzung des kreativen Potenzials und den Input von Außenstehenden und Zuwanderern in der lokalen und regionalen Entwicklung wichtige Entwicklungsimpulse und –prozesse in Gang gesetzt werden können.

**Die Themen der sozialen Vielfalt, wie Chancengleichheit und Integration, sollen Gegenstand von maßgeschneiderten Bildungsangeboten, regionalen Entwicklungsprogrammen und Pilotprojekten werden.**

#### Handlungsschwerpunkte:

- Angesichts der Problemlagen ist es dringend erforderlich, dass die Verantwortlichen für die ländliche Entwicklung beim Aufbau von Kompetenz in den Bereichen Geschlechtergleichstellung, Chancengleichheit sowie sozialer, kultureller und ethnischer

Vielfalt begleitet werden und dass ein entsprechendes (Weiter)-Bildungsangebot finanziert wird. Mittlerweile gibt es in Österreich ein breit gefächertes Angebot an ‚Gender Trainings‘ und Beratungsdienstleistungen etwa im Bereich ‚Managing Diversity‘.

- Kleinregionale Entwicklungsprogramme sollten gezielt auf die Beseitigung von Erwerbshindernissen für Frauen hin arbeiten. Projekte der Wirtschafts- und Standortentwicklung brauchen explizite Gender Mainstreaming Strategien, damit sie zu einer Verbesserung der Erwerbsbeteiligung bzw. der Arbeitsbedingungen der Frauen führen.
- Finanzielle Anreize schaffen: Die Umsetzung von horizontalen Zielen wie „Herstellung von Chancengleichheit“ oder „Förderung von sozialer Vielfalt“ erfordert personelle und finanzielle Ressourcen, die zur Verfügung gestellt werden müssen. Da es in den Mainstream-Programmen kaum Ansätze dazu gibt, sollten im Sinne einer zukunftsorientierten innovativen Regionalentwicklung gezielte thematische Pilotprojekte initiiert werden. Zur weiteren Demokratisierung peripherer ländlicher Regionen sollen kleinregionale Programme mit Pilotcharakter zur Beseitigung von sozialer Ungleichheit oder Integration von MigrantInnen umgesetzt werden.
- Angesichts der gestiegenen Immigration auch in vielen ländlichen Gebieten Österreichs sind Leitbilder zu erarbeiten, wie diese Personengruppen besser in das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben der Region einbezogen werden können.
- Weiters sollen Regionswettbewerbe zu integrativen gesellschaftlichen Themen und neuen Aktivierungsmodellen für (periphere) ländliche Regionen ausgeschrieben werden. Diese neuen Projekte sollen die Handlungsoptionen für die lokale und regionale Bevölkerung stark ausweiten und dadurch die Lebensqualität in den ländlichen Regionen verbessern.

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 2</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Finanzielle Anreize schaffen	Bund und Länder
Ausbau des Bildungsangebotes im Bereich Chancengleichheit und soziale Vielfalt	Bund, Länder, Gemeinden, Bildungsträger
Kleinregionale Entwicklungsprogramme: Beseitigung der Erwerbshindernisse von Frauen	Länder, Gemeinden
Entwicklung von Interkultureller Kompetenz durch Entwicklung und Umsetzung von Integrationsleitbildern in den Gemeinden und Regionen	Länder, Regionen, Gemeinden
Wettbewerbe für Regionen im Bereich der Chancengleichheit und sozialen Vielfalt	Bund, Länder, Gemeinden
Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen durch finanzielle Förderung	Bund, Länder, Gemeinden

## FÖRDERUNG DER INTERKOMMUNALEN KOOPERATION

In den vergangenen Jahren wurden in Österreich zahlreiche Initiativen zur verstärkten gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit gesetzt (siehe auch die Beispiele aus der Materialiensammlung). In der Raumordnungspolitik setzten einige Länder auf die Bildung oder Stärkung kleinregionaler Strukturen. Viele ländliche Gemeinden beteiligen sich im Rahmen von LEADER an Kooperationsprojekten. Die interkommunale Zusammenarbeit findet in ganz unterschiedlichen Organisationsformen (z. B. Gemeindeverband, GmbH, Entwicklungsverein) und mit unterschiedlichen Kooperationsstrukturen und Verbindlichkeiten statt.

### Empfehlung 3:

#### Strukturen für den weiteren Ausbau der interkommunalen Kooperation sichern

*„In Zukunft gibt es noch große Gestaltungsspielräume für mehr Kooperation zwischen Gemeinden. Die Zusammenarbeit kann sicher nicht von oben verordnet werden, aber es ist wichtig, dass die Vorteile der Kooperation aufgezeigt und Anreize geschaffen werden.“*

Das thematische Spektrum der interkommunalen Zusammenarbeit ist breit (z.B. öffentliche Dienstleistungen, Herstellung und Betrieb von Infrastrukturen, Flächenmanagement, Regionalentwicklung), es reicht von Einzelprojekten bis hin zu integrativen Konzepten.

Kooperationen funktionieren vor allem dort gut, wo ein kurzfristiger finanzieller Nutzen zu erwarten ist. Insbesondere bei Verwaltungskooperationen sind bereits viele Erfolge zu verzeichnen (siehe die Praxisbeispiele in der Materialiensammlung, weitere erfolgreiche Projekte sind auf der Homepage [www.verwaltungskooperation.at](http://www.verwaltungskooperation.at) zu finden), aber für die Zukunft bestehen noch weitere Gestaltungsmöglichkeiten. Schwieriger wird es, wenn gemeinsame Entwicklungsvorstellungen erarbeitet werden sollen, die erst in weiterer Zukunft einen Nutzen erwarten lassen.

Weniger verbreitet sind flächenbezogene Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit, die mit Eingriffen in die örtliche Raumordnung verbunden sind und finanzielle Ausgleichsmechanismen erfordern. Vorbildliche interkommunale Projekte zur Betriebsansiedlung und zum Standortmarketing sind bekannt, aber derzeit noch nicht der Regelfall (siehe den Beitrag über INKOBÄ in Oberösterreich in der Materialiensammlung, <http://www.inkoba.at>). 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. Dennoch stehen derzeit die Gemeinden einer Region oft im Wettbewerb um die Ansiedlung von Betrieben.

**In Zukunft sollen die Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden gesichert, ausgebaut oder wenn nötig neu geschaffen werden – als Voraussetzung für die Stärkung und den weiteren Ausbau der interkommunalen Kooperation, z.B. bei gemeinsamen Entwicklungskonzepten, Verwaltungskooperationen oder gemeinsamen Betriebsansiedlungen.**

Handlungsschwerpunkte:

- Bestehende Kooperationsstrukturen (wie z. B. Regionalverbände, Regionalmanagement) sind finanziell abzusichern bzw. ausreichend zu dotieren. Die Länder haben die Aufgabe, den Gemeinden die Kooperationsvorteile aufzuzeigen und Anreize dafür zu schaffen (z. B. eine finanzielle Förderschiene für die Erstellung kleinregionaler Entwicklungskonzepte). Ein degressives Fördermodell, wie es z. B. für die Kleinregionen in Niederösterreich angewendet wird, ist gut geeignet, Gemeindekooperationen anzuregen, die sich aber langfristig durchaus selbst tragen sollen.
- Weiters sollen die Gemeinden ermutigt werden, die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung auszuschöpfen (z. B. bei der Ver- und Entsorgung, Straßen- und Wegeerhaltung, oder beim interkommunalen Beschaffungswesen). Dazu scheint es sinnvoll, öfter Mehrzweckverbände einzurichten (die bisher in Österreich – im Unterschied zu Deutschland – nicht verbreitet sind). Diesbezügliche rechtliche Fragen sollen geklärt werden.
- Kleinregionale Entwicklungskonzepte bzw. gemeinsame Konzepte der Gemeinden sollen sowohl mit den örtlichen Entwicklungskonzepten der einzelnen Gemeinden als auch mit der überörtlichen Raumplanung des Landes optimal abgestimmt werden. Eine funktionale Sichtweise mit Schwerpunktsetzungen in bestimmten Gemeinden ist bei kleinregionalen Entwicklungskonzepten sinnvoll. Insbesondere die Synergien der Kooperation zwischen Klein- und Mittelzentren und ihrem Umland sollen verstärkt berücksichtigt werden. Allerdings scheinen Fragen der Stadt-Umland-Beziehungen in peripheren Regionen von Seiten der Forschung noch nicht ausgeleuchtet zu sein; es wird daher ein Forschungsprojekt zu diesem Thema angeregt.
- 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. Dazu sollen Beratungsstrukturen auf Landesebene bereitgestellt bzw. ausgebaut werden (z.B. nach dem Organisationsbeispiel der TMG in Oberösterreich, wo alle Leistungen unter einem Dach angeboten werden). Die Anforderungen der Raumplanung, aber auch Aspekte der Gender-Gerechtigkeit, sollen in Qualitätskriterien für Betriebsansiedlungsprojekte einfließen.
- Interkommunale Kooperation ist in verschiedenen Themenbereichen sinnvoll. In peripheren ländlichen Gebieten, wo Versorgungseinrichtungen gefährdet sind und meist ein schlechtes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln besteht, sind die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Mobilitätssicherung für wenig mobile Bevölkerungsgruppen besonders wichtige Zukunftsaufgaben (vgl. ÖROK Schriftenreihe Nr. 171). Dazu sollen Konzepte und bedarfsgerechte Angebote in einer gemeindeübergreifenden Vorgangsweise entwickelt werden.

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 3</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Finanzielle Absicherung bestehender Kooperationsstrukturen, Schaffung von finanziellen Anreizen für Gemeindekooperationen	Länder
Optimierung der Abstimmung zwischen der überörtlichen Raumplanung und Konzepten der Gemeinden	Länder, Regionalmanagementorganisationen, Gemeinden

Forschungsauftrag zum Erkenntnisgewinn über die funktionalen Beziehungen zwischen Klein- und Mittelzentren und ihrem Umland, insbesondere in peripheren Regionen	Länder, ÖROK, Städte- / Gemeindebund
Schaffung bzw. Ausbau von Beratungsstrukturen und -organisationen für Gemeinden, die bei der Betriebsansiedlung kooperieren wollen	Länder, Wirtschaftskammern

#### **Empfehlung 4:**

#### **Kooperationskompetenzen ausbauen und Kooperationskultur stärken**

*„Ein Kooperationsprojekt zu managen erfordert viel an Know-How und Engagement – das macht man nicht so nebenbei.“*

Die positiven Wirkungen von Kooperationsprojekten werden derzeit nicht selten durch Überforderung, mangelnde Professionalität und schlechte Kooperationskultur eingeschränkt. Vor allem in den kleineren ländlichen Gemeinden wird Politik meist nebenberuflich und mit beschränkten zeitlichen Ressourcen betrieben. Die schlechte Entlohnung und die fehlende soziale Absicherung der BürgermeisterInnen gelten auch als Gründe für den derzeit herrschenden Nachwuchsmangel in der Kommunalpolitik. Aufwändige Kooperationsprojekte stellen unter diesen Umständen oftmals eine Überforderung dar.

Kooperationen werden nicht selten von Einzelpersonen getragen. Die mangelnde Bereitschaft, Macht abzugeben, beeinträchtigt die regionale Governance, da die vorhandene Expertise von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen nur unzureichend für die regionale und lokale Entwicklung genutzt werden kann.

Es besteht die Gefahr, dass die in den meisten Gemeinden bestehenden patriarchalischen Strukturen in den Kooperationsgremien reproduziert werden, wenn nicht explizit auf Gleichstellung geachtet wird. Frauen sind in informellen Einrichtungen der interkommunalen Kooperation oft stärker vertreten als in Entscheidungsgremien, in denen überwiegend Bürgermeister sitzen.

Eine gute Kooperationskultur ist durch Verbindlichkeit, klare Regeln, Transparenz und Pflege der Streitkultur gekennzeichnet. Eine Voraussetzung dafür ist das professionelle Management der Kooperationsprozesse. Derzeit sind dafür nicht selten weder die Kompetenzen bei den KooperationspartnerInnen selbst, noch Mittel für den Erwerb von externem Know-How vorhanden.

**Im Sinne einer verbesserten Kooperationskultur soll das professionelle Management von Kooperationsprozessen gefördert werden. Die Kooperationskompetenzen in den Gemeinden sollen durch Bildungsangebote gestärkt werden. Partizipative Kooperationsmodelle sollen in Richtlinien verankert werden.**

## Handlungsschwerpunkte:

- Die Stützstrukturen der interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. KleinregionsmanagerInnen) sollen gestärkt werden, damit sie mehr Kooperationsprozesse professionell betreuen können.
- Darüber hinaus soll auch das Know-How in den Gemeinden selbst verbessert werden. Für KommunalpolitikerInnen und lokale EntscheidungsträgerInnen in kleinen Gemeinden sollten Bildungsangebote bereitgestellt werden, die die Kooperationskompetenz stärken (z.B. Management, Organisationsentwicklung, Konfliktmanagement, Gender- und Diversity-Kompetenz, neues Führungsverständnis). Von der einfachen Information über Coaching bis zu Weiterbildungsprogrammen sollten Maßnahmen unterschiedlicher Intensität angeboten werden.
- In Zukunft sollten verstärkt Kooperationsmodelle angewendet werden, durch die die Einbeziehung aller Gruppen und Interessensbereiche sowie die Gendergerechtigkeit gewährleistet sind. Diese Modelle sollten in Förderrichtlinien bzw. -programmen (z. B. LEADER) verankert werden.
- Durch neue Regelungen der Entlohnung für BürgermeisterInnen soll die hauptamtliche Ausübung ihrer Tätigkeit erleichtert werden.

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 4</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Stärkung der Strukturen, die interkommunale Zusammenarbeit unterstützen (z.B. Regionalmanagement, Kleinregionsmanagement)	Länder
Weiterbildungsangebote zum Ausbau der Kooperationskompetenz in den Gemeinden	Länder, Gemeindebund, Städtebund, Beratungsfirmen
Verankerung von partizipativen Kooperationsmodellen in Förderrichtlinien	Gemeindeverbände, Regionalentwicklungsorganisationen

## LANDSCHAFTSENTWICKLUNG ALS REGIONALPOLITISCHE AUFGABE

Für periphere Regionen, die von Entleerungsprozessen betroffen sind, ist es wichtig, neue Perspektiven zu erarbeiten und alternative Nutzungswege aufzuzeigen. Dabei bereichern unterschiedliche Sichtweisen die Diskussion und können letztlich im Sinne einer erhöhten Attraktivität der Gebiete eingesetzt werden. Die Beobachtung und Analyse der Entwicklung der Landnutzung sind insbesondere für periphere Gebiete angesichts der vielfach erschweren Produktionsbedingungen für die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung von erheblicher Bedeutung. Sie erlauben es auch, das Besondere dünn besiedelter Gebiete und einer geringen Landnutzungsintensität hervorzuheben. Räume, in denen naturnahe Landschaftsformen – bis hin zu Gebieten mit „Verwilderungstendenzen“ – einen Platz haben, können als einzigartig im Vergleich zur dichten, konzentrierten Raumnutzung angesehen werden.

### Empfehlung 5

#### Umweltqualität als Potenzial in peripheren Gebieten nutzen

*„Eigentlich aber wollten wir etwas ganz anderes erhalten, nämlich eben Landschaften. Sie allein sind ja vom Laien wahrnehmbar und machen die Attraktion unseres Landes aus. Die Frauenschuh-Orchidee wird von demjenigen wahrgenommen, der sie sucht und kennt; die Landschaft wird wahrgenommen, insofern sie erkennbar ist. Landschaften schützen heißt also, ihre Erkennbarkeit aufrechterhalten“ (Kos 1992, S.67).*

Es besteht offensichtlich ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass gewisse Landschafts- und Bewirtschaftungsformen als „attraktiv“ und „schön“ bezeichnet werden. Die Kriterien für die Bewertung der Ästhetik sind allerdings durchaus von regionalen und sozialen Bedingungen geprägt. In ländlichen Regionen, und besonders in peripheren Gebieten, sind die Bilder der Landschaft und deren Bewertungen eng mit der Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung dieser Räume verknüpft. Dabei wird das Erscheinungsbild der Landschaft sowohl durch die im regionalen Zusammenhang dominierenden Landnutzungsformen wie durch die spezifische Bewirtschaftungsstruktur beeinflusst.

Die aktuelle Agrarpolitik im Rahmen der GAP zielt verstärkt auf die Anerkennung der vielfältigen Leistungen der Landwirtschaft und auf die Sicherung der Bewirtschaftung und der Umweltqualität. Diese agrarpolitische Orientierung stellt ein zentrales Element für die Förderung benachteiligter Gebiete und für die Agrarumweltmaßnahmen dar. Derzeit besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass die Bewirtschaftung in peripheren Gebieten, die oft durch erhebliche Produktionserschwerisse gekennzeichnet sind, unter Hinweis auf die Erfüllung vielfältiger sektorübergreifender Funktionen gesichert werden soll. Jenen, die das Land bewirtschaften, bietet die multifunktionale Landnutzung oft auch bessere Chancen auf eine höhere Wertschöpfung. Dies unterstützt die Begründung der Förderung von vielfältigen Landnutzungsformen mit einer hohen Berücksichtigung von Umweltaspekten.

Die Verknüpfung der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung durch die Land- und Forstwirtschaft mit der Bedeutung der Landschaft für die Region kann auch in Gebieten mit erheblichen Produktionsnachteilen nennenswerte Entwicklungschancen eröffnen. Eine intensivierete Auseinandersetzung mit Fragen der Landnutzungsentwicklung ist daher nicht nur aus sektoraler Sicht, sondern auch aus regionalwirtschaftlicher und landeskultureller Sicht von großer Bedeutung. Derzeit beruhen strategische Überlegungen zur Entwicklung der Landnut-

zung in peripheren Regionen jedoch meist nicht auf einer umfassenden Analyse und Bewertung der Entwicklungsoptionen, sondern sind durch den Wunsch nach Kontinuität geprägt, der darauf abzielt, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung so weit wie möglich aufrecht zu erhalten ist und Betriebsaufgaben zu verhindern sind.

Hier wird eine breitere Diskussion von Veränderungsprozessen angeregt, die auch alternative Sichtweisen und Handlungskonzepte einbezieht. Leitbilder der Landschaftsentwicklung sollten bewusst auf regionaler Ebene entwickelt werden, um lokale oder regionale Potenziale im Umgang mit den Trends der Landnutzung, inklusive möglicher Entleerungstendenzen, in innovativer Weise zu diskutieren und differenzierte Handlungsmuster zu erarbeiten. Solche regionsbezogenen Strategien gehen über den Bereich des „klassischen“ Naturschutzes weit hinaus. Sie sollen Nachhaltigkeit besser operationalisierbar machen und zu einer neuen Sichtweise und Bewertung extensiv genutzter Gebiete beitragen.

Die regionalen Strategien könnten sich dabei durchaus auf geltende politische Zielsetzungen zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in peripheren Regionen Österreichs beziehen. Die Bewertung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft ist aber in steter Diskussion: über die bewusste Thematisierung von Fragen der Landschaftsentwicklung könnte die Bedeutung der vielfältigen Funktionen diverser Landnutzungssysteme hervorgehoben und die Erhaltung und Gestaltung der Umweltqualität als Wert und Potenzial peripherer Regionen stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden.

**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.**

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 5</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Erarbeitung von strategischen Überlegungen der Landbewirtschaftung für ausgewählte periphere Gebiete	Länder, Regionen, Gemeinden; Interessensvertretung der Landwirtschaft
Pilotaktionen zur Sicherung und Erhöhung der Umweltqualität (Umsetzung von regionalen Projekten mit Orientierung auf die Quantifizierung der Umweltwirkungen)	Länder, Regionen
Unterstützung des Prozesses der Bildung von extensiven Nutzungsräumen durch aktive Begleitung und Moderation	Länder, Regionen, RE-Organisationen, Beratungsfirmen

**Empfehlung 6:****Vielfalt der Landschaft durch differenzierte Landnutzung gestalten**

*„Wir brauchen noch viel stärker phantasievolle Entwicklungsstrategien, vor allem in Regionen, die wegen ihrer Produktionsschwierigkeiten als marginal zu bezeichnen sind, die aber über andere Vorzüge verfügen können. .... Die Vernachlässigung der weniger intensiven Gebiete könnte einen schweren Schlag für den Umweltschutz (und die Vielfalt der Landschaften) in Europa bedeuten“ (Beaufoy et al. 1994, S.92).*

In peripheren Regionen haben die schwierigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft vielfach bereits zur Aufgabe der Bewirtschaftung geführt und die Abwanderung aus diesen Gebieten verstärkt. Mit dem Begriff der Marginalisierung werden negative Trends oft als unvermeidliche Prozesse dargestellt. Ein aktives Entgegenwirken der Regionen ist aber möglich und notwendig, wenn sich die Problemsituation nicht über eine „Abwärtsspirale“ vertiefen soll. Werden nämlich periphere Regionen auf Grund ihrer erschwerten wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen als Regionen ohne Perspektiven behandelt, so können sie ihre Ressourcen und Potenziale nicht effektiv nutzen.

In der Regel entsprechen die Entwicklungschancen peripherer Gebiete nicht dem „Mainstream“ und sind daher schwer aufzuspüren. Kreativität und eine differenzierte Betrachtungsweise sind in erhöhtem Maße gefordert. Unterschiede in der räumlichen Ausstattung der Regionen sind aufzuspüren, und die Attraktivität verschiedener Landschaftselemente und -systeme ist als Potenzial zu erfassen. Wenn auch die wirtschaftliche Nutzung der Vielfalt dieser Landschaften mit Schwierigkeiten behaftet ist, so gewinnt im Zuge gesellschaftlicher Änderungen doch die Wertschätzung der Vielfalt an Bedeutung.

Eine differenzierende Gestaltung der Landnutzung kann zu einer größeren Landschaftsvielfalt innerhalb der ländlichen Regionen beitragen. Dabei könnte in manchen Teilen peripherer Regionen die Produktionsfunktion im Vordergrund stehen, in anderen müsste es Ziel sein, eine minimale land- und forstwirtschaftliche Nutzung aufrecht zu erhalten. Eine extensive Nutzung bietet die Chance, umweltnahe Ökosysteme zu forcieren und die Attraktivität der Kulturlandschaften zu erhöhen.

Es wird angeregt, dass sich periphere Regionen verstärkt mit den Möglichkeiten unterschiedlicher Landnutzungsformen und -konzepte und mit der Eignung von entsprechenden Landschaftskategorien und Schutzgebietstypen auseinandersetzen sollen. Die Orientierung in Richtung eines Biosphärenparks kann dabei als *ein* Beispiel für Prozesse der regionalen Erarbeitung von abgestuften Schutzgebietskategorien gesehen werden. Dabei wird durch die umfassende Beteiligung lokaler und regionaler AkteurInnen auf kleinräumiger Ebene eine Balance zwischen Schutz und Nutzung angestrebt. Der Erfolg des Beteiligungsprozesses hängt davon ab, inwieweit die unterschiedlichen Gesichtspunkte, wirtschaftlichen Interessen und Perspektiven verschiedener Bevölkerungsgruppen einbezogen und zu einem breit akzeptierten Leitbild verknüpft werden können. Im Kern drückt dieses Leitbild den Umgang der Region mit den natürlichen Ressourcen und die differenzierte Gestaltung der Landnutzung im Gebiet aus. Neben Biosphärenparks gibt es eine breite Palette anderer Konzepte, die versuchen, Schutz und Nutzung mit unterschiedlicher Gewichtung auf einander abzustimmen.

Bisher ist das Landschaftsbild der Alpen bzw. einer gemischten Wald-Acker Nutzung prägend für das Verständnis der Landschaftsentwicklung in weiten Teilen Österreichs. Bei weiteren, dem derzeitigen Trend entsprechenden Flächenaufgaben in Teilbereichen der peripheren Gebiete könnte dieses Bild in Zukunft ins Wanken geraten, und die Bewertung der

Landschaftsbilder könnte sich verändern. Deshalb erscheint eine aktive Auseinandersetzung mit anderen, möglichen und häufig prognostizierten Landschaftsbildern wünschenswert.

Bei den verschiedenen Veranstaltungen im Rahmen des Projekts „Periphere ländliche Regionen“ haben die Themen „Nutzungsaufgabe“ und „Rückzug aus der Fläche“ bei einigen Teilnehmenden starke Emotionen ausgelöst.<sup>1</sup> Die fachliche Diskussion von Entwicklungstrends der Bewirtschaftung und von Marginalisierungstendenzen in peripheren Regionen wird durch diese Emotionen erschwert. Für die Diskussion der Raumentwicklung in Österreich wäre es sehr wichtig, die emotionale und psychologische Dimension der Themen Marginalisierung und Nutzungsaufgabe in einer inter- und transdisziplinären Vorgangsweise genauer zu untersuchen und Wege aufzuzeigen, wie die emotionalen Aspekte für die regionalplanerische Debatte nutzbar gemacht werden können. Das Österreichische Kulturlandschaftsforschungsprogramm (1995-2005) hat in der breiten Aufarbeitung der Bewertungsgrundlagen der Kulturlandschaft bereits erste Ansätze entwickelt, auf die hier aufgebaut werden könnte. Eine bewusste Thematisierung der räumlichen „Rückzugs“-Trends und der damit verbundenen Tabus, einschließlich ihrer gesellschaftlichen Folgen in den nächsten Jahren, könnte für den aktiven Umgang mit den daraus entstehenden Problemen sehr wertvoll sein.

**Periphere Regionen sollen sich verstärkt der Diskussion um eine differenzierte Landnutzung stellen. Dies reicht von einem hohen Grad der Bewirtschaftung bis hin zu einem deutlichen Rückzug aus der Flächenbewirtschaftung. In extensiv genutzten Gebieten kommt der Gestaltung unterschiedlicher Schutzgebietskategorien eine besondere Bedeutung zu. Ihre Einrichtung und Weiterentwicklung ist unter intensiver regionaler Beteiligung durchzuführen.**

<b>Maßnahmenvorschläge zu Empfehlung 6</b>	<b>Handlungsträger / weitere Beteiligte</b>
Unterstützung der Regionen bei Prozessen der regionalen Kulturlandschaftsentwicklung (z.B. bei der Bildung von Biosphärenparks und ähnlichen Projektvorhaben)	Länder, Regionalverbände, Gemeinden
Nutzung des Konzepts der ‚Vielfalt der Landnutzung‘ für Marketingmaßnahmen (Tourismus, Wohnstandort, Holz, regionale Qualitätsproduktion), Synergiewirkungen (Landwirtschaft, Gastronomie, Produktverarbeitung), regionale Identität (Kultur, Architektur etc.)	Tourismusverbände, Regionalverbände
Thematisierung von Marginalisierungstrends in gezielten regionalen Studien unter Einbeziehung der psychologischen Aspekte (Aktualisierung der Diskussion der Kulturlandschaftsentwicklung)	Bund, Länder, Regionen; Forschungsinstitutionen unterschiedlicher Disziplinen

<sup>1</sup> Die Emotionen wurden bei den Veranstaltungen als Trauer, Schmerz und auch Aggression spürbar. Es ist anzunehmen, dass das Thema offensichtlich viel mit Abschiednehmen zu tun hat, letztendlich auch mit dem Tod. Neben dem Thema des „Abschieds“ geht es möglicherweise auch um die Frage des Kontrollverlusts: Für manche Verantwortliche stellen die aktuell ablaufenden Prozesse der Extensivierung und des Rückzugs aus der Landbewirtschaftung eine Verminderung der Regelungsbefugnisse und der Ordnungsmacht dar.

## **ANREGUNG ZUR MASSNAHMENUMSETZUNG**

Diese Empfehlung bezieht sich nicht auf eines der drei vorher behandelten Schwerpunktthemen, sondern auf die Maßnahmenumsetzung insgesamt. Sie soll den methodischen Zugang zur Umsetzung von Maßnahmen in ländlichen Räumen erweitern und kreative Gestaltungsmöglichkeiten forcieren.

### **Empfehlung 7**

#### **Modellregionen zur Erweiterung lokaler Handlungsoptionen**

In vielen Fällen sind die Entwicklungsbemühungen von Regionen durch das vorhandene Förderinstrumentarium stark vorherbestimmt. Ein explorativer Zugang zu neuen Themen und Aktivitätsmodellen könnte einen höheren Grad an Innovation in der Regionalentwicklung erlauben. Beispiele aus verschiedenen europäischen Ländern belegen den Wunsch einiger Mitgliedsstaaten sowie von Regionen über das Instrumentarium der EU-Strukturfonds und vorgegebener Programme hinaus zu gehen und Pilotaktionen (im eingeschränkten Umfang) zur Intensivierung der Diskussion um neue Handlungsoptionen zu fördern.

Dieser Ansatz eignet sich auch dazu, sowohl thematisch eingeschränkte Aktivitäten sowie breit angelegte strategische Arbeiten in ausgewählten Regionen Österreichs zu unterstützen. Zur Erhöhung der Attraktivität dieser Vorgangsweise könnte auf die Methode der Ausschreibung von Wettbewerben zurückgegriffen werden und damit auch der Grad der Innovation in den geförderten Regionen gesteigert werden. Durch die Auswahl einer kleinen Anzahl von Regionen für einzelne Schwerpunktmaßnahmen ist auch mit einer bemerkenswerten Beispielwirkung auf andere Regionen und Akteure der ländlichen Entwicklung zu rechnen.

Der Ansatz der Modellregionen könnte auch auf die oben beschriebenen Schwerpunktthemen der Empfehlungen für periphere ländliche Gebiete angewandt werden. Darüber hinaus würde eine thematisch differenzierte Ausschreibung von Modellregionen die Innovationsbereitschaft stärken und die Beispielwirkung für die regionalpolitische Diskussion erhöhen.