

Zusammenfassung

NEUE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR PERIPHERE LÄNDLICHE RÄUME

Aufgabenstellung

Die ÖROK befasste sich im Rahmen der Umsetzung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2001 unter anderem mit verschiedenen Themen der ländlichen Entwicklung. Die vorliegende Publikation enthält die Erkenntnisse aus dem ÖROK-Projekt „Periphere ländliche Regionen“. Dieses kommunikationsorientierte Projekt bot eine Plattform für die Diskussion über Entwicklungschancen ländlicher Räume. Als Diskussionsgrundlage wurde der theoretische Wissensstand aufbereitet, im weiteren Projektverlauf wurden Thesen und schließlich Handlungsempfehlungen formuliert. Weiters wurden Beispiele aus der Praxis, die interessante Lösungsansätze für Probleme des ländlichen Raums bieten, aufbereitet und in einer Materialiensammlung dargestellt. Im Rahmen des Projekts fanden drei Workshops statt – einer davon in Murau, einer peripher gelegenen Kleinstadt in der westlichen Obersteiermark. Im Projekt wurde der Anspruch verfolgt, eine Diskussion auf breiter Basis zu führen, auch weniger verbreitete Sichtweisen zu berücksichtigen und Mythen und Tabus der ländlichen Entwicklung anzusprechen und zu hinterfragen. Dazu wurden, ergänzend zu den fachlichen Analysen, auch Interviews mit Personen aus Wirtschaft, Kultur und Politik, die verschiedene persönliche oder berufliche Beziehungen zum ländlichen Raum haben, geführt.

Der ländliche Raum zwischen Entleerung und Dynamik

Die ländliche Entwicklung ist ein vielfältiges räumliches Konzept. Die unterschiedlichen politischen Programme in Österreich sowie auf EU-Ebene bekennen sich zu eigenständigen, vielfältigen und leistungsfähigen ländlichen Gebieten und wollen die Potenziale der ländlichen Gebiete nutzbar machen.

Für die Definition und Abgrenzung der ländlichen Gebiete wird oft die OECD-Typisierung verwendet. Sie definiert „ländliche Gemeinden“ nach dem Kriterium der Bevölkerungsdichte und unterscheidet zwischen „überwiegend ländlichen Gebieten“, „maßgeblich ländlich geprägten Gebieten“ und „überwiegend urbanisierten Gebieten“. Andere Klassifikationen berücksichtigen mehrere Kriterien für die Bildung von

Raumtypen, wie sie beispielsweise auch in der gegenständlichen Arbeit verwendet wurden.

Die regionalen Entwicklungstrends lassen sich anhand verschiedener Indikatoren erklären. Der langfristige Vergleich der Wohn- und Arbeitsbevölkerung in Österreich zeigt, dass es entlang des ehemaligen „Eisernen Vorhangs“ sowie in peripherer inneralpiner Lage einige Gebiete mit einem über längere Zeit anhaltenden Bevölkerungsrückgang gibt. Wanderungsgewinne verzeichnen vor allem die Umlandgebiete der Städte. Hinsichtlich der Arbeitsplätze ist ein weit größeres Gebiet von einer negativen Entwicklung betroffen als hinsichtlich der Bevölkerung; weite Teile des ländlichen Raumes haben demnach eine überwiegende Wohnfunktion übernommen. Das lange Zeit bestehende West-Ost-Gefälle in der Wirtschaftskraft der österreichischen Regionen hat sich seit der Ostöffnung und der EU-Strukturförderung abgeschwächt. Die in den meisten ländlichen Gebieten niedrigen Frauenerwerbsquoten deuten darauf hin, dass das wirtschaftliche Potenzial der Regionen nicht ausgeschöpft wird.

Die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria zeigt generell für die nächsten Jahrzehnte eine ausgeprägte Alterung der Gesellschaft. Mit der Konzentration der Bevölkerung in und um die größeren Städte Österreichs und der „Entleerung“ einiger peripherer ländlicher Regionen wird zu rechnen sein.

Im Rahmen eines anderen ÖROK-Projekts entstanden vier Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030, die auf mehreren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Einflussfaktoren beruhen. Allen ist gemeinsam, dass wirtschaftliches Wachstum von den Ballungsgebieten ausgeht, wobei die künftige Entwicklung in den ländlichen Gebieten aber sehr unterschiedlich verlaufen kann – je nach dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Trends und politischen Strategien.

Folgende Einflussfaktoren für die Entwicklung ländlicher Regionen werden in der Fachliteratur als entscheidend angesehen:

- Wirtschaftsstruktur und Organisation
- Natürliche Ressourcen und Umweltqualität

- Erreichbarkeit und Infrastruktur, Zugang zu leistungsfähigen IKT-Technologien
- Kulturelle Werte, soziale Trends und Humankapital
- Institutionelle Entwicklung und Politikumfeld

Land ist nicht gleich Land

Den einen „ländlichen Raum“ gibt es nicht. Ländliche Gebiete unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Entwicklungspfade und -perspektiven stark voneinander, dementsprechend besteht auch ein unterschiedlicher Handlungsbedarf.

Ländliche Gebiete in urbanisierten Regionen liegen in Stadtumlandgebieten mit engen Wechselbeziehungen zu den angrenzenden Städten sowie in polyzentrischen Räumen im Umfeld von Verkehrsachsen. Sie zeigen eine hohe Entwicklungsdynamik und stehen vor den vielfältigen Herausforderungen einer geordneten räumlichen Entwicklung. Ein Beispiel für diesen Regionstyp ist das Rheintal in Vorarlberg, wo bereits ein umfassendes Leitbild zur räumlichen Entwicklung und regionalen Kooperation entworfen wurde („vision rheintal“).

Durch Intensivtourismus geprägte ländliche Gebiete liegen vor allem im Westen des österreichischen Alpengebiets; sie sind ebenfalls durch eine hohe Dynamik, aber auch durch eine strukturelle Abhängigkeit von der Tourismusentwicklung gekennzeichnet. Die ökologische Sensibilität verstärkt den raumordnerischen Steuerungsbedarf. Dieser Regionstyp wird beispielsweise durch die NUTS 3-Region Pinzgau – Pongau charakterisiert. Hier wird stark auf den Tourismus als wirtschaftlichen Motor gesetzt; die Region mit ihrem vielfältigen Angebot wird sich vermutlich auch in Zukunft im Konkurrenzkampf der Destinationen behaupten können.

Periphere ländliche Gebiete liegen vor allem in den südlichen und östlichen Teilen der österreichischen Alpengebiete sowie an den ehemaligen Ostgrenzen. Sie weisen eine geringe Wirtschaftskraft sowie abnehmende Bevölkerungszahlen auf. Es gilt, Auswege aus dieser „Negativspirale“ zu finden.

Der Bezirk Murau in der westlichen Obersteiermark ist ein Beispiel für eine inneralpin gelegene periphere Region, das Südburgenland für eine Region an der ehemaligen Ostgrenze, die von der Ziel 1-Förderung profitieren konnte. Beide Regionen setzen stark auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Kulturlandschaft. Während Murau sich als Holzregion positionieren konnte („Holzwelt“), lieferte im Südburgenland der Thementourismus die stärksten Impulse.

Im Brennpunkt: Aktuelle Themen zur Entwicklung peripherer ländlicher Regionen

Im Laufe des Projekts wurden die folgenden drei Themenschwerpunkte bearbeitet:

Soziale Spielräume – Nutzung der sozialen Vielfalt

Nicht nur die Wirtschaftskraft und das Angebot an Arbeitsplätzen bestimmen die Attraktivität peripherer ländlicher Gebiete, sondern auch die sozialen Gegebenheiten. Die Bevölkerung in ländlichen Regionen ist nicht homogen, sondern unterscheidet sich hinsichtlich ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer Herkunft und ihrer Kenntnisse. In den politischen Strukturen und in den Entscheidungsgremien regionaler Entwicklungsorganisationen kommt diese Heterogenität allerdings meist nicht zum Ausdruck, nur selten werden alle sozialen Gruppen bewusst in Entwicklungsprozesse einbezogen. Die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, die Beziehung zwischen den Generationen sowie die Integration von Zugewanderten stehen bis jetzt zu wenig im Zentrum entwicklungspolitischer Handlungen im ländlichen Raum.

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. Enge soziale Spielräume tragen – neben den „harten“ Faktoren wie dem Angebot an Arbeitsplätzen – zur Abwanderung und zum „Brain Drain“ bei.

Ein bisher nicht ausreichend beachtetes Aufgabenfeld für die Regionalentwicklung zeichnet sich ab: In Zukunft gilt es, die sozialen Spielräume gezielt zu erweitern und besser zu nutzen. Die Aktivierung des vorhandenen kreativen und innovativen Potenzials kann in der lokalen und regionalen Entwicklung wichtige Entwicklungsimpulse setzen. In den ländlichen Regionen bewirken beispielsweise Projekte zur besseren Integration von MigrantInnen oder zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie letztlich eine höhere Lebensqualität. Im Sinne einer Erweiterung der sozialen Spielräume ist es notwendig, die Präsenz von Frauen in der politischen Öffentlichkeit zu verstärken und den Dialog mit kritischen und kreativen Personen auszubauen. So verfügen beispielsweise Menschen, die aus der Region weggezogen sind, oft über relevantes Know-how für die regionale Entwicklung.

Eine verstärkte Entfaltung von sozialen Spielräumen in ländlichen Regionen erfordert eine Anpassung des

bestehenden regionalpolitischen Instrumentariums und mehr Unterstützung bei der Umsetzung entsprechender Projekte. Die Entwicklungsprogramme sollten zukünftig mehr konkrete Anknüpfungspunkte zum Ausbau der sozialen Vielfalt bieten. Die Umsetzung von kleinräumigen Pilotprojekten zur besseren Nutzung der vielfältigen kreativen Potenziale sollte finanziell unterstützt werden.

Interkommunale Kooperation

Angesichts der gestiegenen Anforderungen an die Gemeinden ist es notwendig, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden auszubauen. Nur wenn die regionalen AkteurInnen in peripheren ländlichen Gebieten ihre Kräfte bündeln, können sie ihren Handlungsspielraum erweitern, Entwicklungsimpulse setzen und bestehende Chancen besser wahrnehmen. In der Regionalentwicklung und -planung wird deshalb zunehmend auf die Nutzung von Kooperationspotenzialen gesetzt.

In den vergangenen Jahren wurden in Österreich bereits zahlreiche Initiativen zur verstärkten gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit gesetzt. In der Raumordnungspolitik setzten mehrere Länder auf die Bildung oder Stärkung kleinregionaler Strukturen. Viele ländliche Gemeinden beteiligten sich im Rahmen von LEADER an Kooperationsprojekten. Dementsprechend liegen bereits viele Erfahrungen mit unterschiedlichen Arten interkommunaler Kooperation vor, z. B. bei der gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, beim Betrieb von Infrastrukturen, bei der Erarbeitung räumlicher Entwicklungsleitbilder oder bei der Betriebsansiedlung. Die interkommunale Zusammenarbeit findet in unterschiedlichen Organisationsformen und mit verschiedenen Kooperationsstrukturen und Verbindlichkeiten statt, beispielsweise in Gemeindeverbänden, Verwaltungsgemeinschaften, GmbHs oder regionalen Entwicklungsvereinen.

In peripheren ländlichen Gebieten konzentrieren sich die Wirtschaft und die Bevölkerung immer stärker auf die regionalen Zentren wie etwa die Bezirkshauptstädte. Diese sind wichtig für die regionale Wirtschaftsentwicklung, als Arbeitsplatz- und Bildungszentren, für die Versorgung der Bevölkerung und als Orte der physischen Begegnung. Die dezentrale Konzentration auf die regionalen Zentren ist begleitet vom Rückzug der Daseinsvorsorge aus den kleinen Gemeinden in der Peripherie. Die Kleinzentren brauchen gezielte Entwicklungsimpulse, die auf bestehenden Stärken aufbauen. In den von Abwanderung bedrohten kleinen ländlichen Gemeinden ist es besonders wichtig, dass die gemeinwesenorientierte Selbstorganisation gestärkt wird. Im Sinne einer positiven Gesamtentwicklung peripherer ländlicher Ge-

bierte sollte die Kooperation zwischen den regionalen Zentren und dem ländlichen Umfeld ausgebaut werden.

Die Gemeinden einer Region stehen derzeit oft im Wettbewerb um die Ansiedlung von Betrieben. Wenn aber Entwicklungsimpulse gezielt an den am besten geeigneten Standorten gesetzt werden, und die Kosten und Erträge unter den beteiligten Gemeinden aufgeteilt werden, können die Betriebsgebiete besser vermarktet werden. Außerdem entsprechen sie so eher den Anforderungen der Raumplanung. Diese Erfahrungen wurden bereits mit mehreren Projekten zur interkommunalen Betriebsansiedlung gemacht. Die kooperative Vorgangsweise sollte in Zukunft noch weiter ausgebaut werden.

Die positiven Wirkungen von Kooperationsprojekten werden nicht selten durch eine mangelnde Kooperationskultur eingeschränkt; Kooperationsprozesse werden nicht immer auf professionelle Art geleitet. Außerdem wird Politik in kleineren ländlichen Gemeinden meist nebenberuflich und mit beschränkten zeitlichen Ressourcen betrieben. Aufwändige Kooperationsprojekte stellen unter diesen Umständen oftmals eine Überforderung dar. In vielen Kooperationen wird auch nicht ausdrücklich auf die Gleichstellung von Frauen geachtet; Frauen sind insbesondere in Entscheidungsgremien unterrepräsentiert.

Landnutzung und Veränderung der Kulturlandschaften – flächendeckende Bewirtschaftung oder neue Wildnisgebiete

Viele periphere ländliche Regionen sind durch ungünstige Produktionsbedingungen für die Land- und Forstwirtschaft sowie beschränkte Optionen für andere Wirtschaftszweige gekennzeichnet, verfügen jedoch über attraktive Kulturlandschaften, die ein spezifisches Potenzial für touristische Nutzungen darstellen.

Regionale Leitbilder streben vielfach die Erhaltung der bestehenden Landschaftsbilder an. Das schließt den Wunsch mit ein, auch in Gebieten mit ungünstiger Produktionsstruktur eine „flächendeckende Bewirtschaftung“ durch die Landwirtschaft zu gewährleisten. Tatsächlich haben sich aber in vielen Gebieten die erwünschten Landschaftsmuster bereits gewandelt. In weiten Teilen der Berggebiete ist eine sukzessive Zunahme der Waldflächen zu verzeichnen, in einigen Tälern ist die landwirtschaftliche Tätigkeit auf eine extensive Bewirtschaftung beschränkt, und teilweise finden sich Gebiete mit einem hohen Anteil an Brachflächen. Es erscheint sinnvoll, neue Perspektiven zu erarbeiten und alternative Nutzungswege aufzuzeigen, bevor Entleerungsprozesse verstärkt auftreten.

Eine differenzierte Sicht der Landnutzungsintensität ist insbesondere für periphere, meist dünn besiedelte Gebiete wichtig. Räume, in denen naturnahe Landschaftsformen und vielleicht auch Gebiete mit „Verwilderungstendenzen“ einen Platz haben, sind einzigartig. Im Vergleich zu dichten, konzentrierten Raumnutzungen haben solche „Gebiete mit hoher Umweltqualität“ einen besonderen Reiz. Vielfältige Landschaften werden von BesucherInnen oft als spezifische Attraktivität gesucht. Gerade der Wechsel zwischen unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen stellt einen besonderen landschaftlichen Reiz dar.

Eine intensivierte Auseinandersetzung mit Fragen der Landnutzungsentwicklung ist sowohl aus agrarpolitischer als auch aus regionalwirtschaftlicher Sicht von großer Bedeutung.

Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen zeigen Aktivitätsfelder bezüglich der drei genannten Themenbereiche auf, durch die ein maßgeblicher Einfluss auf die Entwicklung ländlicher Regionen zu erwarten ist:

1. Politische Ziele zum Thema „Soziale Vielfalt“ operationalisieren

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.

2. Pilotaktionen im Bereich der sozialen Vielfalt etablieren und maßgeschneiderte Bildungsangebote ausbauen

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

3. Strukturen für den weiteren Ausbau der interkommunalen Kooperation sichern

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.

4. Kooperationskompetenzen ausbauen und Kooperationskultur stärken

Im Sinne einer verbesserten Kooperationskultur soll das professionelle Management von Kooperationsprozessen gefördert werden. Die Kooperationskom-

petenzen in den Gemeinden sollen durch Bildungsangebote gestärkt werden. Partizipative Kooperationsmodelle sollen in Richtlinien verankert werden.

5. Umweltqualität als Potenzial in peripheren Gebieten nutzen

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.

6. Vielfalt der Landschaft durch differenzierte Landnutzung gestalten

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.

Materialiensammlung

Die Materialiensammlung bietet einen Überblick über die vielfältigen Good-Practice-Projekte, die Lösungsansätze für Probleme des ländlichen Raums enthalten. Insbesondere für periphere strukturschwache Gebiete, die von einer „Abwärtsspirale“ aus Abwanderung und wirtschaftlicher Schwäche bedroht sind, zeigen die vorgestellten Projekte neue Handlungsmöglichkeiten auf: Die Stärkung der sozialen Vielfalt und der interkommunalen Kooperation kann wichtige Impulse für eine positive Regionalentwicklung setzen. Der vielerorts beobachtete Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche kann auch Anreize zur Entwicklung naturnaher attraktiver Landschaften bieten. Sechs Projekte, die besonders innovative Ansätze verfolgen und bereits erfolgreich umgesetzt wurden, werden im Bericht ausführlich vorgestellt. Weitere 61 Projekte sind im Anhang zu finden. Die meisten Praxisbeispiele betreffen ländliche Gebiete in Österreich, einige Beiträge aus anderen Ländern (Italien, Schweiz, Deutschland, USA) ergänzen die Sammlung.