

DER LÄNDLICHE RAUM ALS LEBENS- UND WIRTSCHAFTSRAUM

THEODOR QUENDLER

1. Strukturelle Eigenart und Besonderheiten der Entwicklung

Der Begriff "Ländlicher Raum" ist nicht nur als geographische Kategorie von Bedeutung, er bezieht sich auch auf das **wirtschaftliche und soziale Gefüge**, das zumindest historisch vornehmlich durch die Land- und Forstwirtschaft sowie kleine Handwerks-, Handels- und sonstige Dienstleistungsbetriebe bestimmt war. Der umfassende sozialwirtschaftliche Strukturwandel in Verbindung mit der Zunahme der industriellen Güterproduktion sowie der Ausweitung des Erholungstourismus hatte auch im sozialen und kulturellen Leben der ländlichen Bevölkerung, zugleich aber auch hinsichtlich der ländlichen Entwicklung einschneidende Änderungen zur Folge. Diese Veränderungen sind teils Ursache, teils jedoch auch selbst wieder Folge dieses Strukturwandels.

Motorisierung, Industrialisierung und Infrastrukturausbau hatten generell eine erhebliche Wohlstandsteigerung zur Folge. Der sozio-ökonomische Strukturwandel ist in seinen regionalen Auswirkungen jedoch durch eine ausgeprägte Konzentrationstendenz zugunsten der städtisch-industriellen Agglomerationen ausgezeichnet. Im ländlichen Raum verlief die Entwicklung je nach Lage und Standortbedingungen erheblich differenzierter. Neben ländlichen Gebieten, in denen die Industrialisierung bzw. Fremdenverkehrsentwicklung ebenfalls eine positive regionale Wirtschaftsentwicklung zur Folge hatten, gibt es ausgedehnte Gebiete, in denen nicht nur der Agrarstrukturwandel, sondern auch die tiefgreifenden Veränderungen in den traditionellen ländlichen Gewerben geradezu zu nachhaltigen Einbrüchen in der regionalen Wirtschaft führten.

Die Folgen dieser Entwicklung sind in Teilen des ländlichen Raumes unübersehbar. Folgende **negative Erscheinungen** sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:

- die wirtschaftliche Stagnation und das Zurückbleiben der regionalen Wirtschaftskraft,
- die gebietsweise hohe Abwanderung, die oftmals nicht nur den regionalen "Geburtenüberschuß" betrifft, sondern vielfach bereits zu einem Bevölkerungsrückgang führte,
- der Verlust an Arbeitsplätzen und die dadurch bedingte starke Zunahme der Berufspendelwanderung, oftmals auch in Form des Fern- und Langzeitpendelns ("Problempendler"),
- die Konzentrationstendenz bei Nahversorgungseinrichtungen vor allem zu Lasten peripherer ländlicher Gebiete und kleiner Dorfsiedlungen (z.B. Einzelhandels- und Handwerksbetriebe, Schulen, aber auch andere zentrale Dienste).

Die vielfältigen Entwicklungsprobleme ländlicher Räume sind damit jedoch nur stichwortartig umrissen. Eine wichtige Konsequenz dabei besteht in der zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Auseinanderentwicklung zwischen den städtisch-industriellen Agglomerationen und größeren Orten in zentraler Lage einerseits und den peripher gelegenen ländlichen Räumen andererseits. Neben den direkt meßbaren negativen Veränderungen ist oftmals auch mit ungünstigen Auswirkungen auf das Selbstbewußtsein der ländlichen Bevölkerung und in weiterer Folge auch mit einer Beeinträchtigung des Selbstvertrauens und einer Lähmung der Eigeninitiative zu rechnen ("Resignation"). Neben dem Problem einer allmählichen wirtschaftlichen Schwächung ländlicher Gebiete besteht längerfristig daher auch die Gefahr eines sozialen und kulturellen Erosionsprozesses und des Verlustes der regionalen Identität. Die regional unterschiedliche Dynamik zuungunsten ländlicher Räume ist für Raumforschung und Regionalpolitik daher eine ständige Herausforderung.

2. Ländliche Entwicklungsprobleme - eine europaweite Herausforderung

Die Probleme der ländlichen Entwicklung betreffen nicht nur Österreich, sie sind in weiten Teilen Europas in ähnlicher Weise zu beobachten. Der entscheidende Grund dafür liegt nach Auffassung der EG-Kommission darin, daß der ländliche Raum in Europa seit Jahrzehnten tiefgreifenden Veränderungen unterworfen und das Gleichgewicht zwischen den

verschiedenen Funktionen dieses Raumes sehr fragil geworden ist (EG, 1988). In Verbindung mit der umfassenden Strukturfonds-Reform hat die EG im Jahr 1988 unter dem Titel „Die Zukunft des ländlichen Raumes“ folglich auch ein Grundsatzdokument vorgelegt, das in der Folge die wesentliche Basis der EU-Struktur- und Regionalpolitik hinsichtlich der ländlichen Entwicklung wurde und die meiner Meinung nach gegenüber der bis dahin eher zaghaften Strukturpolitik geradezu einen Qualitätssprung darstellte. Selbst in der Einleitung zur Kurzfassung werden neben der Begriffsklärung bereits wesentliche Dimensionen der ländlichen Entwicklung angesprochen. Darin heißt es:

1. Mit dem Begriff "Ländlicher Raum" verbindet man mehr als nur eine geographische Ortsbestimmung; Es handelt sich um ein ganzes wirtschaftliches und soziales Gefüge, das in seiner Gesamtheit die vielfältigsten Aktivitäten umfaßt.
2. Bei der Entwicklung des ländlichen Bereiches geht es der EG-Kommission um drei fundamentale Anliegen:
 - den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in einer erweiterten Gemeinschaft mit erheblichen regionalen Unterschieden;
 - die unausweichliche Anpassung der europäischen Landwirtschaft an die Gegebenheiten des Marktes und die sich aus dieser Anpassung ergebenden Konsequenzen für den Agrarsektor und für die ländliche Wirtschaftsstruktur im allgemeinen;
 - den Schutz unserer Umwelt und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in der Gemeinschaft.

Angesichts der weithin ungünstigen Situation ist, wie im Dokument festgestellt wird, "die Förderung einer Entwicklung des ländlichen Raums, durch die dieses Gleichgewicht erhalten und in einigen Fällen erst wiederhergestellt wird, für die Gesellschaft Europas zu einer echten Notwendigkeit geworden"(EG, 1988).

Aufgrund der schwierigen Situation wurde in der EG bereits 1988 bezüglich des ländlichen Raumes die verstärkte Entwicklungsförderung als vordringlich erachtet, wobei schon damals Fragen des Disparitätenabbaues sowie des verantwortungsvollen Umgangs mit den Ressourcen, der Umwelt etc. große Bedeutung beigemessen wurde. Auch eine Arbeitsgruppe der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (BRD) vertrat in diesem Zusammenhang ebenfalls die Auffassung, daß

„die Europäische Regionalpolitik (...) den Entwicklungsrückstand wirtschaftsschwacher Regionen in der EG vermindern helfen [soll].“

Folgende Feststellung dieser Arbeitsgruppe war aufgrund der Tatsache, daß die Regionalpolitik zumindest bei den Vertretern der freien Wirtschaft lange Zeit abgelehnt wurde, ebenfalls von grundlegender Bedeutung: "Regionalpolitik hat im System der sozialen Marktwirtschaft eine der marktwirtschaftlichen Lenkung nachgeordnete, ergänzende und korrigierende Funktion. Von einer Planwirtschaft kann nicht gesprochen werden. Raumordnungspolitik hingegen gehört sogar mit zu den konstituierenden Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft", wie weiters festgestellt wird. "Europäische Regionalpolitik und nationale Regionalpolitik tragen somit gemeinsam zur Erfüllung des Konvergenzzieles bei und damit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft." (EWG-Vertrag, Titel V, Art. 130a, zit. nach ARL, 1990)

3. Trotz Fehler und Unzulänglichkeiten war die ländliche Entwicklung bisher überwiegend positiv

Ländliche Räume unterscheiden sich sowohl im Erscheinungsbild als auch in der Struktur von den städtisch-industriellen Agglomerationen sehr grundlegend. Wegen der zumeist gleitenden Übergänge ist es allerdings schwierig, zwischen beiden Teilräumen eine allgemeingültige Abgrenzung vorzunehmen. Nach vorliegenden pragmatischen Abgrenzungen umfaßt der ländliche Raum in Österreich jeweils mehr als neun Zehntel des Bundesgebietes und etwa die Hälfte der Wohnbevölkerung. Daran hat sich trotz der regional z.T. stark unterschiedlichen Dynamik in den letzten Jahrzehnten nichts Wesentliches geändert. Zum Unterschied von den städtisch-industriellen Agglomerationen, deren Struktur und Erscheinungsbild relativ gleichartig ist, weist der ländliche Raum eine große Vielfalt auf. Zusätzlich bestehen zwischen den beiden unterschiedlichen Raumkategorien vielfältige Verflechtungen und Ergänzungsfunktionen. Dies führte teilweise zu einer Beeinträchtigung der regionalen Eigenständigkeit, insbesondere aber zu einer nachhaltigen Veränderung der Regionalstruktur.

Angesichts der Struktur- und Entwicklungsprobleme weiter Teile des ländlichen Raumes sind verschiedene Maßnahmen der Gebietskörperschaften, u.a. im Bereich der Infrastruktur-, Arbeitsmarkt- und Wohnbauförderung von grundlegender Bedeutung. Insbesondere der

Ausbau des Verkehrsnetzes und des öffentlichen Personenverkehrs sowie die vermehrte Motorisierung, die Pendlerpauschale und die Pendlerbeihilfen einzelner Bundesländer, aber auch die Förderung des Wohnungseigentums (Eigenheim-Neubau, Revitalisierung und Wohnungsverbesserung etc.) sowie die seit Anfang der 80er Jahre stark forcierten Dorferneuerungsmaßnahmen sind beispielsweise wichtige Beiträge zur Stabilisierung der Entwicklung von entsiedlungsgefährdeten ländlichen Gebieten.

Neben den allgemeinen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und zum Ausbau der sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur sind in diesem Zusammenhang auch verschiedene Maßnahmen der Regionalförderung von Bedeutung, obwohl sie oftmals eher als isolierte Maßnahmen zur Behebung akuter Entwicklungsprobleme in einzelnen Teilbereichen angelegt sind. Trotz der oftmals geäußerten Skepsis haben sie sich im Lichte einer nachträglichen Bewertung für die Verbesserung der regionalen Lebensverhältnisse weithin als sehr bedeutsam erwiesen. Ohne besondere Wertung seien nachstehend einige für die ländliche Entwicklung grundlegende Maßnahmen genannt:

- die besondere Förderung von zentralen Orten (u.a. durch den Ausbau des höheren Schulwesens) und regionaler Arbeitszentren;
- den Ausbau der ländlichen Infrastruktur, wie Wege- und Straßennetz, Elektrifizierung, Telefonnetz, Wasserversorgung, öffentliche Verkehrsbedienung;
- Förderung der Mobilität durch Pendlerbeihilfen und steuerliche Begünstigungen, aber auch durch die Förderung von Umschulungsmaßnahmen und der Berufsausbildung;
- Maßnahmen der Dorferneuerung und die Wohnbauförderung, um die Attraktivität des dörflichen Wohnumfeldes anzuheben und um einer unerwünschten Abwanderung entgegenzuwirken.

4. Neue Herausforderungen, neue Strategien¹

In den 80er Jahren zeichnete sich in der Regionalpolitik eine Änderung der Strategiekonzepte ab, die sowohl in der theoretischen Grundlegung als

¹ ÖROK (1990): Sechster Raumordnungsbericht; Schriftenreihe Nr. 85; S. 141ff.

auch in den praktischen Ansätzen zum Ausdruck kommt. Dabei handelt es sich insbesondere darum, daß "die schwachen Regionen" nicht mehr nur als Objekt der zentralen staatlichen Regionalpolitik quasi "von oben" gesehen werden können, sondern daß sie vielmehr durch Initiativen von der Basis her als "eigenständige, initiative Subjekte" die Entwicklung wesentlich beeinflussen und tragen.

Im Rahmen einer Kurzdarstellung dieser neuen "Strategie einer eigenständigen Regionalentwicklung" werden im 6. Raumordnungsbericht der ÖROK dafür folgende Gründe genannt:

- Die traditionelle Regionalpolitik mit ihrer Beschränkung auf "infrastrukturelle Aufrüstung" und Investitionsanreize im industriell-gewerblichen Bereich "greift nicht mehr". Die zunehmende Polarisierung zwischen "starken" und "schwachen" Regionen hat zu einer Konfrontation der funktionalen Perspektiven mit einer neuen territorialen Sichtweise geführt.
- Der Wertewandel stellt die Tendenz zu der von den städtischen Räumen ausgehenden Vereinheitlichung der Lebensräume in Frage und entdeckt den Eigenwert nichtstädtischer Strukturen.
- Das weltweite "Erwachen regionaler Identitäten" verändert die Bewußtseinslage auch der von Regionalpolitik "Betroffenen".
- Die "Politisierung der Basis" als allgemein neues Element der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung zeigt großteils deutliche territoriale Bindungen.

Die Entwicklung einer Region bzw. die differenzierte Entwicklung der Regionen ist als eine Folge der jeweiligen Ausgangslage und der Wirkungen zahlreicher Einflußfaktoren zu begreifen. Ein Bündel solcher Einflußfaktoren stellen jene wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien dar, die mit ihren raumwirksamen Komponenten für die Entwicklung der Raumstruktur und damit der raumstrukturabhängigen Lebensbedingungen verantwortlich sind. Bei der "Regionalisierung der Regionalpolitik" bzw. dem bereits erwähnten Wandel der Rolle der Regionen von der betroffenen Objekt- zur handelnden Subjektrolle kann es sich folglich nur um eine Ergänzung des komplexen Systems von Einflußfaktoren handeln, also um die Bildung einer "territorialen Gegenmacht" gegen die bisher vornehmlich zentral bestimmten Gestaltungskräfte.

5. Eine erste Einschätzung der EU-Strukturförderung aus österreichischer Sicht

Die EU-Struktur- und Regionalpolitik trägt dieser neuen Strategie weithin Rechnung und stellt aus österreichischer Sicht diesbezüglich einen erheblichen Fortschritt dar. Die EU-12 verfügte aufgrund der ersten Programmperiode von 1989 bis 1993 überdies über wichtige erste Erfahrungen. Im Hinblick auf die nunmehr laufende zweite Periode 1994 bis 1999 wurde davon ausgehend eine neuerliche Reform der Strukturfonds vorgenommen, womit im wesentlichen folgende Zielsetzungen verfolgt wurden: stärkere Selektivität der Förderung, Erhöhung der Finanzmittel und Verbesserung der Funktionsweise. Die wesentlichen Grundsätze, die schon bei der Reform im Jahr 1988 angenommen wurden, d.h. Konzentration auf bestimmte Förderungsschwerpunkte, Partnerschaft, Programmplanung und Zusätzlichkeit der Mittel, wurden beibehalten oder verbessert. Diese Änderungen werden insofern als bedeutsam erachtet, daß neue Regionen abgedeckt werden, die Programmierungsverfahren angepaßt wurden und neue Arten von Maßnahmen von der Gemeinschaft kofinanziert werden können (EG, 1993).

Die EU-Struktur- und Regionalförderung auf der Basis der Programmplanung stellt gegenüber der früheren nationalen Strukturförderung aus mehreren Gründen einen Qualitätssprung dar und zwar

- wegen der über mehrere Jahre laufenden Programmperiode,
- wegen der dafür vorgegebenen verbindlichen Förderziele und Förderprogramme und der Verpflichtung zur Evaluierung und nicht zuletzt auch
- wegen der dafür vorgesehenen kofinanzierten Finanzierungsprogramme auf der Basis der EU-Strukturfonds und der nationalen Beiträge.

Das heißt, daß das konsequente Durchhalten eines eingeschlagenen Weges auf niedriger Ebene den beteiligten Wirtschaftssubjekten auch in Verbindung mit der Realisierung kleinerer Einzelprojekte die notwendige Sicherheit bietet.

Einen spezifischen Fragenbereich berührt in diesem Zusammenhang die sogenannte 'nachhaltige Netzwerkökonomie', wie sie im

Regionalwirtschaftlichen Konzept für das Burgenland bezüglich des Agrotourismus erörtert wird und wo bezüglich der ländlichen Entwicklung auf die Bedeutung der regionalen Ressourcen als maßgebliche Standortfaktoren (natürliche Ressourcen einschließlich Landschaft, intakte Umwelt, traditionelle Fertigkeiten) hingewiesen wird. Diesbezüglich wird dort ausgeführt, daß (sich) 'die Entwicklungsmöglichkeiten (...) angesichts von Unteilbarkeiten (etwa der Landschaft) und der externen Effekte effizienter und schneller umsetzen (lassen), wenn sie nicht in isolierten Einzelaktivitäten, sondern synergetisch genutzt und organisatorisch in strategischen Allianzen gebündelt werden. Gedacht ist', wie festgestellt wird, 'an örtlich oder kleinräumig spezialisierte Produktionskomplexe ('Cluster'), zu denen sich arbeitsintensive Kleinbetriebe in losen Kooperationsformen (vor allem im dispositiven Bereich wie strategische Planung, Forschung und Entwicklung, Design, Marketing, Vertrieb etc.) unter einem regionalen Produktmanagement zusammenschließen.'

Dieser strategische Ansatz, wie er im RWK vor allem als Entwicklungsansatz für den Agrotourismus im Süd- und Mittelburgenland empfohlen wird, ist aufgrund der Gegebenheiten sicher interessant, gleichzeitig aber auch sehr anspruchsvoll. Dieser strategische Ansatz ist allerdings nicht nur als theoretisches Gedankengebäude zu sehen und überdies nicht nur bei der Entwicklung des Agrotourismus von Interesse. Solche Kooperationskomplexe sind in der Praxis oftmals auch bereits eine Realität, wenngleich nicht als bewußtes strategisches Konzept angelegt.

Im Rahmen der Stukturförderung hat das Konzept der 'nachhaltigen Netzwerkökonomie' insbesondere in Verbindung mit den 'Biomasse-Energie-Projekten' Gültigkeit. Der Kooperationskomplex besteht dabei in der unmittelbaren Verbindung zwischen der Wärmeproduktion auf Biomasse-Basis und der Versorgung der Haushalte mit der erforderlichen Wärmeenergie. Der entscheidende Effekt für die Region besteht zunächst darin, daß geringwertige Biomasse der Region einer sinnvollen Nutzung zugeführt und anderweitig zugekaufte Energieträger substituiert werden, wobei die damit verbundene Umlenkung der Energiekosten indirekt einer Erhöhung der regionalen Wertschöpfung gleichkommt. Gleichzeitig bietet sich dabei die Chance, notwendige Waldpflegemaßnahmen in Form von Vornutzungen zumindest teilweise aus dem (Brenn-)Holzerlös zu finanzieren, sofern nicht ohnehin eine Abdeckung der Vollkosten erzielt wird. Dieses Konzept ist allerdings nicht nur für die hier zufällig genannten Bereiche sondern darüberhinaus von Bedeutung.

Der Ansatz der Netzwerkökonomie bietet außerdem die Chance, daß sich bei der regional schwerpunktmäßigen Realisierung solcher Biomasse-Energie-Projekte auch im technisch-gewerblichen Bereich neue Unternehmungen als sogenannte Kompetenz-Einheiten („competence clusters“) qualifizieren und die in der Folge über die eigene Region hinaus tätig werden können.

Die derzeitige Programmperiode begann für Österreich erst mit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 zu laufen, zusätzlich wurden die Förderprogramme in Brüssel erst kurz vor Jahresende 1995 genehmigt. Trotz der bisher kurzen Laufzeit ist in Verbindung mit der Ziel-1-Förderung im Burgenland eine erste vorläufige Bewertung der EU-Struktur- und Regionalförderung möglich. Nach den bisherigen Erfahrungen sind vor allem in Verbindung mit der ländlichen Strukturförderung folgende Einschätzungen von grundsätzlichem Interesse:

- Die in Verbindung mit der EU-Struktur- und Regionalförderung verpflichtenden Modalitäten mit Programmplanung, Kofinanzierung, Evaluierung etc. sind zwar mit einigem Aufwand verbunden, führen in den Regionen allerdings auch zu einer umfassenden Mobilisierung der personellen und geistigen Ressourcen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung.
- Die thematische und regionale Konzentration des Mitteleinsatzes hat zur Folge, daß die regionalen Initiativen auf bestimmte Schwerpunkte hin gelenkt zum Einsatz kommen, bei denen durch den engen regionalen Bezug die Projekte einerseits den regionalen Gegebenheiten und Erfordernissen bestmöglich entsprechen und andererseits von der Bevölkerung auch mit hoher Motivation und großem Einsatz realisiert werden.
- Die EU-Strukturförderung im Rahmen des EAGFL-A trägt aufgrund der sehr komplexen Wirkungsweise über die unmittelbaren Effekte im Bereich der Agrarwirtschaft hinaus auch zur ländlichen Entwicklung in entscheidender Weise bei. Dabei ist, wie festgestellt werden konnte, zwischen der primären Produktionsstufe und den Folgebereichen (Verarbeitung und Vermarktung) die angestrebte enge Vernetzung oftmals geradezu zwangsläufig gegeben, insbesondere bei den Sektorplan-Maßnahmen.
- In Verbindung mit der zunehmend größeren Dominanz großer Wirtschaftsunternehmen, bei denen aufgrund der Vorherrschaft des anonymen Kapitals der Bezug zur regionalen Basis kaum noch

gegeben ist, werden durch diese Form der Struktur- und Regionalförderung die regional gebundenen Wirtschaftseinheiten gestärkt und der Funktionsmechanismus der kleinen regionalen Wirtschaftskreisläufe unterstützt. Nicht von ungefähr reagieren beispielsweise die traditionellen Energieversorgungs-Landesgesellschaften in Verbindung mit den Biomasse-Energie-Projekten verschiedentlich sehr sensibel. Darin zeigt sich, daß durch das relativ umfassende EU-Förderprogramm eine Stärkung der regional gebundenen Wirtschaftssubjekte erreicht und zugleich auch ein, wenngleich vorerst minimales regionales Gegengewicht gegenüber den im übrigen weithin zu beobachtenden Globalisierungstendenzen aufgebaut wird.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1990): Regionalpolitik und Raumordnung (Papier der Arbeitsgruppe). In: Europäische Integration - Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung (Wissenschaftliche Plenarsitzung 1989); Hannover; S. 56-76
- Europäische Gemeinschaften (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999 - Verordnungstexte und Erläuterungen; Luxemburg; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften; 104 S.
- Europäische Gemeinschaften (1989): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft; Luxemburg; Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften; 87 S.
- Europäische Gemeinschaften (1988): "Die Zukunft des ländlichen Raumes"; Bull. EG 7/8-1988, Ziff. 1.2.1
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg) (1991): Österreichisches Raumordnungskonzept; Schriftenreihe Nr. 85.