Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft,
145. Jg. (Jahresband), Wien 2003, S. 147 - 178

DER LÄNDLICHE RAUM IM ÖREK 2001

Franz GREIF und Klaus WAGNER, beide Wien*

mit 1 Abb. und 5 Übersichten im Text

INHALT

Abstract 147
Zusammenfassung 148
Vorbemerkung 148
1 Das Ziel 149
2 Eine dreifache Aufgabe 151
3 Ländliche Interessen 155
4 Grundprinzipien der Ländlichen Entwicklung 159
5 Schwierigkeiten des Konzepts „Ländlicher Raum" 162
6 Ländliche Entwicklungsplanung 166
7 Sind die Probleme lösbar? 173
8 Literaturverzeichnis 178

Abstract

Rural space in Austria's Spatial Development Concept 2001

The work process for the third Austrian Spatial Development Concept ("ÖREK") concerning rural development was based on an "incentive paper" presenting actual problems of spatial structures, targets of spatial planning and possibilities for their realisation. At first the study discusses goals and tasks concerning rural space "post Cork" (and since November 14, 2003 "post Salzburg") and elaborates the actual spectrum of rural interests in the light of basic principles of modern development planning. In that context, it does not suffice to consider "sustainability" and "multifunctionality", both of which are well-known catchwords in development policy. The actual difficulties and obstacles of spatial planning in rural areas form the central part of the study. They result from a polymorphic structural dilemma and manifest themselves in various fields of conflict due to manifold sharply divers interests. Moreover the paper is dealing with more concrete conceptions and planning examples for rural areas.

* Hofrat Dr. Franz GREIF, Dipl.-Ing. Klaus WAGNER, beide Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Abteilung Agrarpolitik, Regionalforschung und Landsoziologie, A-1030 Wien, Marxergasse 2; e-mail: vorname.name@awi.bmlfuw.gv.at; http://www.awi.bmlfuw.gv.at

Whether existential and developmental problems of rural areas can be solved – and if so, for how long time – or not is a question to be answered in different ways by idealists and realists.

Zusammenfassung

Die Darstellung von räumlichen Entwicklungsproblemen, den Planungszielen und ihren Umsetzungsmöglichkeiten im ländlichen Raum wurde für den Arbeitsprozess des dritten gesamtösterreichischen Raumentwicklungs-Konzeptes als „Incentive-Paper" erarbeitet. Ausgehend von der Ziel- und Aufgabenstellung, die den ländlichen Raum „nach Cork" betrifft (und seit dem 14. November 2003 auch „nach Salzburg"), wurde zunächst das Spektrum der ländlichen Interessen, wie sie heute bestehen, diskutiert und gewissermassen den Grundprinzipien einer modernen Entwicklungsplanung gegenübergestellt; dabei gilt es, neben Nachhaltigkeit und Multifunktionalität noch einige weitere zu berücksichtigen. Die Schwierigkeiten der ländlichen Raumentwicklung, die aus einem polymorphen Strukturdilemma entstehen und auf den Konfliktfeldern zwischen den unterschiedlichsten Interessen vielfältige Gestalt annehmen, bilden den zentralen Teil der Darstellung, der mit konkreter werdenden Vorstellungen über Entwicklung und Planung fortgeführt wird.

Ob die Existenz- und Entwicklungsprobleme des ländlichen Raum lösbar sind – und wenn ja, für wie lange – ist und bleibt bis auf weiteres eine Frage, die auch in Zukunft von Idealisten anders als von Realisten beantwortet werden wird.

Vorbemerkung

Die Österreichische Raumordnungskonferenz hat dem ländlichen Raum von Anfang an große Beachtung geschenkt. So sind in den 1980er Jahren die agrarpolitischen Probleme Thema zahlloser Sitzungen gewesen, was sich letztlich auch im zweiten Österreichischen Raumordnungskonzept von 1991 niederschlug. In den Jahren 1999 und 2000 wurde dieser Diskussionsprozess mit neuen Entwürfen fortgesetzt. Dabei wurden die vorhersehbaren entwicklungs-, struktur- und planungspolitischen Veränderungen in dem für diese Darstellung nötigen Masse bereits vorweggenommen. Im Besonderen darf darauf hingewiesen werden, dass die gleich zu Beginn des Kapitels „Ziel" erfolgte Darlegung der Rahmenbedingungen für den Arbeitsprozess auch heute noch gültig ist.

Das Vorhaben eines Österreichischen Raumordnungskonzeptes 2001 (später „ÖREK 2001") für den ländlichen Raum könnte auch unter das Motto gestellt werden: „Es ist alles schon da gewesen". Wenn aber doch oder endlich einmal im ländlichen Raum etwas bewegt werden will, das diese „Region" wegführt von passiver Sanierung, oder davon, der Entwicklung prosperierender Gebiete hinterher zu rennen, nur um den Ab-

stand zu diesen nicht noch größer werden zu lassen, dann ist mehr regionalpolitischer Mut notwendig, als bisher an den Tag gelegt wurde.

Der ländliche Raum hat viele und wertvolle Ressourcen; ihre Nutzung ist nicht nur wegen angeblicher oder tatsächlicher Standortnachteile zweitrangig geworden, sondern weil Bequemlichkeit, Erlebnishunger, Materialismus und krasse Unterbewertung der Urproduktion die Lebensqualität von heute wesentlich bestimmen. Vieles deutet darauf hin, dass der immer weitergehende „Fortschritt" den Menschen nach und nach alle großen und kleinen Mühen abnehmen will, die ihr Leben in Gemeinschaft ausmachen; der „Vorteil" von Städten und Verdichtungsräumen liegt ja auf der Hand – und er hat doch Schattenseiten.

Unter diesen Vorzeichen will dieser Beitrag versuchen, ausgehend vom Status quo 2000 im ländlichen Raum, Überlegungen hin zu einem anderen Weg bei den „Raumplanern" zu unterstützen. Was ein offener Diskussionsprozess erbringen soll, ist:

a) einen Konsens über die Notwendigkeit der Gleichbehandlung ländlicher Räume im Verhältnis zu Ballungsgebieten – als Grundlage für die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit, die zweifelsohne nicht besteht;
b) ein Abgehen von der Anschauung des ländlichen Raums als „sozialwirtschaftliche Restkategorie", deren Funktion überwiegend in der Bereitstellung von Bedarfsreserven besteht: an Migranten, Bauland, Entwicklungsflächen und evt. Freiraum;
c) eine Hinwendung zu verbesserten, veränderten, alternativen und auch neuen Zielen, Maßnahmen und Verfahren, ohne pathetischen „Paradigmenwechsel", sondern auf Bewährtem aufbauend und auf Nutzloses verzichtend.

Entgegen eventuellen Erwartungen konnte und wollte das Incentive-paper aber kein fertiges Raumordnungskonzept für den ländlichen Raum liefern.

1 Das Ziel

Motto ①	*Der vorliegende Beitrag ist als Diskussionsunterlage für den Start eines Prozesses „ÖREK 2001" erstellt worden. Im Sinne des Begriffs „incentive" damit etwas „anzuzünden" ist sicher nicht einfach; so wurde diese Aufgabe von den Bearbeitern auch als Auftrag zur sachlichen Provokation aufgefasst, die entweder zu aktiver Mitwirkung herausfordern will (denn fertige Rezepte werden nicht geliefert), oder zu konstruktivem Widerspruch.*

Zum Ausgangspunkt dieser Zusammenstellung wurden die bereits zu Beginn der Arbeiten (Anfang 1999) zum ÖREK 2001 genannten Rahmenbedingungen genommen, welche nach unserer Meinung unbedingt berücksichtigt werden sollten:

- Eine breite Mobilisierung raumordnerisch tätiger Kräfte auf Bundes-, Landes- und Expertenebene – und hoffentlich auch auf Gemeindeebene;

- die optimale Abstimmung „ÖREK-relevanter Aktivitäten" – eine Wunschformulierung, da kaum jemand genau weiß, wo solche seit der Verabschiedung des ersten Raumordnungskonzeptes 1981 (damals kurz „ÖRK") überhaupt bewusst gesetzt wurden;
- die „Optimierung des ÖREK-Arbeitsprozesses", worunter eventuell zweierlei verstanden werden kann: einmal die Offenheit gegenüber Haltungen der jeweils „anderen" an Planung im ländlichen Raum beteiligten Interessen (wie etwa der „Nichtlandwirte"), und zum anderen die Bereitschaft, gemeinsam zu bestmöglichen Lösungen zu gelangen und so „planungstechnisches Qualitätsbewusstsein" umzusetzen.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde seitens des Gesamtprojektes „ÖREK 2001" eine duale Vorgangsweise angestrebt und zwar in Form von Workshops und durch gezielte *Internetdiskussion*. Grundlage für ein Konzept mit Aussicht auf Konsens könnte eine Absichtserklärung sein, den ländlichen Raum zu einer *Raumkategorie mit Zukunft* zu entwickeln. Dann haben wir als Objekt der Raumordnungspolitik einen ländlichen Raum vor uns, der vieles sein kann:

- ein Raum der Naturverbundenheit und touristischen Idylle zwischen grünen Wiesen und Gipfelflur – das gibt es, wenn man sich nur auf seine Augen verlässt;
- oder ein politisch realer Raum mit wenigstens gleichviel Armut wie Wohlstand, mit mehr alten Leuten, als Jugend, zumeist weiter weg vom pulsierenden Leben, als näher dran, mit weniger Geld für alle und mit geringerwertigen Sachgütern, als in den Städten.

Was könnte oder sollte er aber prinzipiell sein? Und wer hat die zündende Idee, die ihn (wieder) zu einem vollen Leben befähigt?

Grundsätzlich kann das Wesen einer „primären" Lebensform offenbar nicht erhalten bleiben, dafür sorgen ökonomische Zwänge und technischer Fortschritt. Doch die Verbundenheit des Menschen mit der Natur ist ja unaufhebbar – es hat sich nur die Art der Verbundenheit von der Befriedigung elementarer Bedürfnisse (durch Arbeit) hin zu Finanzierung ihres Fortbestandes (durch Geld und politische Aktion) verschoben.

Fazit ①	Der „ländliche Raum" ist – nach Jahrzehnten der Stagnation und von Rückschritten – heute doch eine wichtiger gewordene Kategorie der Raumordnungspolitik. Der ländliche Raum entfaltet nicht nur für seine eigene Bevölkerung, sondern für die gesamte Gesellschaft vielfältige Wirkungen, deren Gewährleistung Grundlage für die Lebensqualität des Gemeinwesens ist: als Wohlfahrts-, Umwelt- oder Erholungswirkungen. Ziel ist ein modernes „Management" dieser Wirkungen, das bislang nur partiell besteht; es muss den ländlichen Raum heute als Entwicklungskontinuum zwischen Extremspezialisierung („Silicon Valleys", Tourismuslandschaften) und subsistenzwirtschaftlicher Generalisierung (Selbstversorgerraum für Millionen Einkommenslose) begreifen.

2 Eine dreifache Aufgabe

Motto ②	*Der ländliche Raum ist heute weder als wirtschaftliche noch als soziale Kategorie auf einfache Weise fassbar – er ist lediglich mit Hilfe der „physiognomischen Betrachtungsweise" auffindbar.* *Der ländliche Raum ist besonders in Österreich landschaftlich reich differenziert, und er hat zahlreiche Entwicklungs- und Ordnungsprobleme. Seine „dreifache innere Differenzierung" ergibt sich aus dem Zusammentreffen von regionalen Typen, räumlich abgewandelten Problemlagen und gebietsweise übergreifenden Ordnungsaufgaben. Er ist aber letztlich als ein Gesamtkomplex aus regionalen Traditionen, Institutionen, Kooperations- und Interaktionsbeziehungen anzuerkennen, die nach Möglichkeit – jedenfalls aber mehr als bisher – in das Gestaltungs- und Entwicklungsinstrumentarium einzubeziehen sind.*

Ländliche Räume werden – im internationalen Vergleich gesehen – sehr unterschiedlich definiert und abgegrenzt, mitunter gibt es auch keine offizielle Abgrenzung oder nur eine negative („alle Gebiete außerhalb der Ballungsgebiete"). Die häufigsten Kriterien sind Bevölkerungszahl, Bevölkerungsdichte, Pendlerverflechtungen sowie Agrarquoten, mit enormer Unterschiedlichkeit der Schwellenwerte.

Das OECD-Projekt „Indikatoren für den ländlichen Raum" schlägt einen mehrstufigen Ansatz zur Abgrenzung vor. Danach umfasst der ländliche Raum Österreichs

- einen Anteil von 42% der Staatsbevölkerung (EU-Durchschnitt 26%),
- einen Anteil von 78% der „Bevölkerung in überwiegend ländlichen Regionen",
- einen Anteil von 91% der Gesamtfläche Österreichs; weiters hat er
- eine gegenüber den Städten ungünstigere Beschäftigungslage im sekundären Sektor,
- doch auch zahlreiche dynamische Entwicklungen in Richtung Dienstleistungen.

(1) Ein Raumordnungkonzept wird sich zunächst nach **Typregionen** orientieren; auf die dort herrschenden Gegebenheiten an Raumgestaltung, Strukturen und Funktionen werden sich die jeweiligen Hauptzielsetzungen zu beziehen haben. Aufgrund der Tatsache, dass regionale Typen räumliche Individuen darstellen, können ihnen allgemeine Leitbilder der Entwicklung zugeordnet werden, wie z.B.:

- in **Hauptagrarräumen** die Schlagkraft der landwirtschaftlich Primärerzeugung und die agrarische Flächensicherung;
- in **„Nebenagrarräumen"** die Stärkung nichtagrarischer Funktionen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf dem Lande;
- in **Berggebieten** die Erhaltung der Besiedelung und Kulturlandschaft sowie die Ordnung der tourismuswirtschaftlichen Ziele;
- in **Grenzgebieten** die Überwindung peripherer Standortungunst und die Förderung grenzüberschreitender Kooperation;
- in **peri-urbanen Gebieten** die Bändigung der Agglomerationsausbreitung und die Sicherung gesellschaftlich relevanter Agrarraumwirkungen.

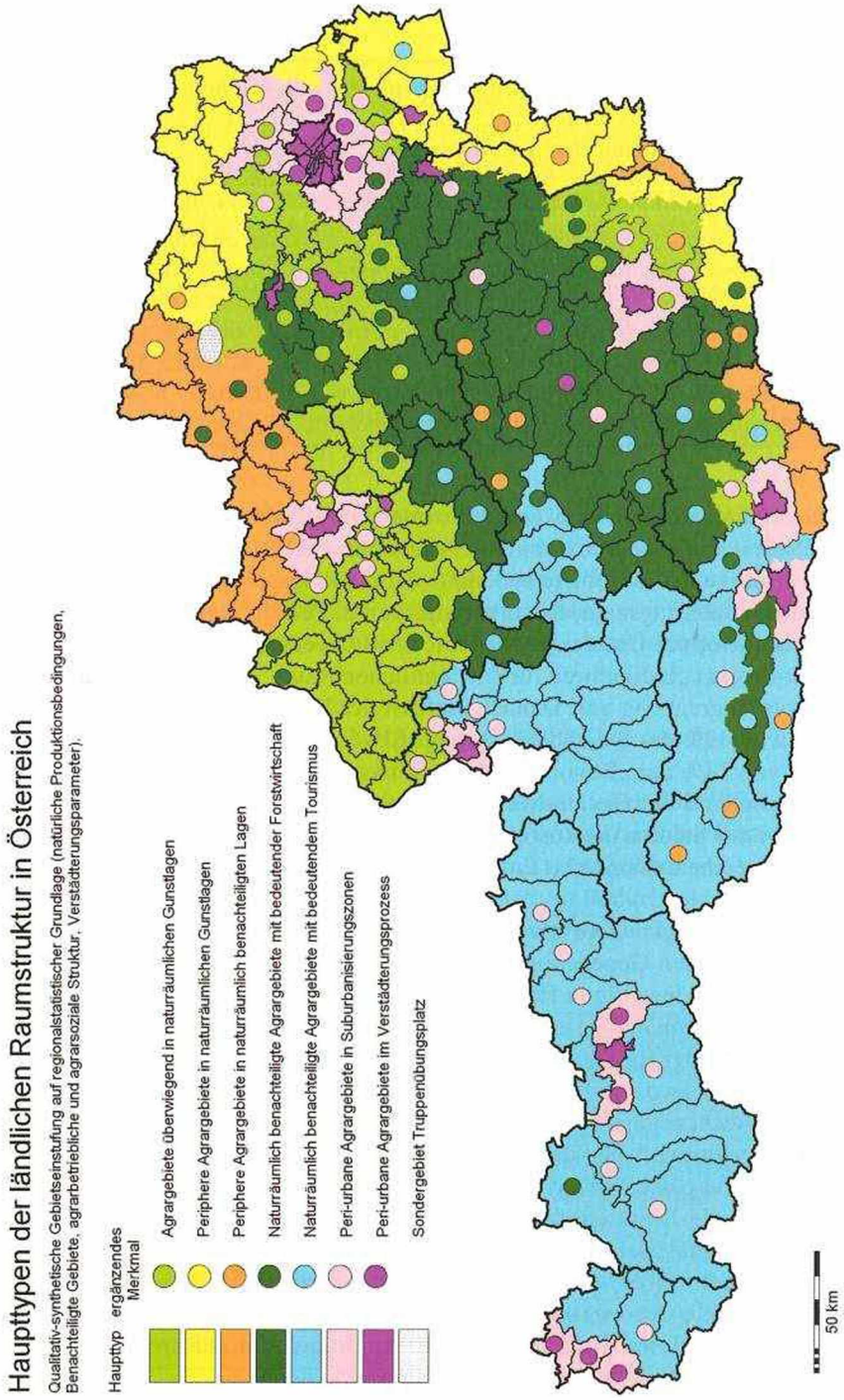

Abb. 1: Hauptregionen und Problemlagen des ländlichen Raums in Österreich

Bild zu ②	...und wenn nichts Neues passiert, sondern die Entwicklungsbedingungen „ceteris paribus" – also alles wie gehabt – bestehen bleiben, dann sehen wir in ein bis zwei Jahrzehnten vielleicht folgende Entwicklungen **Prognose für die Hauptregionen des ländlichen Raums Österreichs**

Regionen	*Ergebnisse des raumstrukturellen Wandels 2010 bis 2020*
HAUPT-AGRAR-GEBIETE	**Altsiedelland:** Streusiedlungsstruktur stark verdichtet, besonders im touristisch erschlossenen Übergangsbereich zwischen Alpenvorland und in Richtung Salzburg, wiewohl die Einwohnerzahlen abgenommen haben; viele Weiler und Dörfer baulich „erneuert"; **Neusiedelland:** Flächensiedlungen seit 2000 um 50 bis 100% größer, breiten sich weiter aus und Funktionswandel schreitet weiter fort; Dörfer sind (fast) reine Schlaforte oder Alterswohnsitze; Dorfkerne nach Zerstörung des Alten bzw. Erneuerungen „ohne Leben"; Konflikte zwischen „alter" und „neuer" Landbevölkerung werden immer mehr zu Ungunsten der Landwirtschaft gelöst
BERG-GEBIETE	**Forstwirtschaftlich dominierte Berggebiete Ostösterreichs:** Siedlungsverfall gebietsweise perfekt; Verwaldung insbesondere im Raum der „inneren Peripherie" Österreichs extrem; **Touristisch dominierte Berggebiete Westösterreichs:** Verdichtungsprobleme trotz extrem teurer Erschließung, explodierende Bodenpreise; gebietsweise sehr teure Infrastruktur für kurze Nutzungszeiten; „Restlandwirtschaft" der Fremdenverkehrsdörfer konnte sich nicht behaupten; Wohnen nur noch in Mehrfamilienhäusern erschwinglich
GRENZ-GEBIETE	**Ungunstlagen:** Abwanderung und Verfall der Siedlungen gebietsweise abgeschlossen („Wüstungen des 20. Jahrhunderts"); nach „finalem Wirtschaftsabschwung" entstand Hoffnung auf grenzüberschreitende Kooperation, doch die Standortnachteile haben sich als unüberwindbar erwiesen; kooperierende Zentren „überspringen" die Grenzregionen; **Gunstlagen:** Fortsetzung des Gründungsbooms seit 1990 brachte Aufschwung in der Betriebsentwicklung in neuen Entwicklungsachsen Retz-Znojmo, Eisenstadt-Sopron, Oberwart-Szombathely, Hainburg-Bratislava, Leibnitz-Maribor
PERI-URBANE GEBIETE	**Zentrumsnah:** Landwirtschaft in Auflösung bei Wandel der Raumstruktur in Richtung Siedlungsballung; **Zentrumsfern:** Landwirtschaft erliegt (konjunkturabhängig) lukrativen Zielen der nichtagrarischen „Inwertsetzung" von Produktionsflächen (Abbaugelände, Agrarland als Werbeträger); Intensivierung der Flächennutzungskonflikte und Wandel in Richtung unstrukturierter Übergangszonen, z.B. in den Regionen Zirl-Innsbruck-Schwaz, Vorarlberger Rheintal, Wels-Linz-Steyr, Floridsdorf-Korneuburg-Wolkersdorf, Kagran-Gänserndorf, Baden-Wr. Neustadt, Klagenfurt-Grafenstein

(2) Die Typregionen des ländlichen Raums werden nun von **räumlichen Problemlagen** „überlagert" – von der Lage im Raum, von spezifischen landwirtschaftlichen Standortsbedingungen, der regionalen Wirtschaftslage und von der jeweiligen Ausprägung der Entwicklungsdynamik. Alle Problemlagen sind in den unterschiedlichen Raumtypen auch unterschiedlich vertreten:

Übersicht 1: Die Struktur des ländlichen Raums – anhand seiner Problemlagen

Ländlicher Raum = niedrige Bevölkerungsdichte hohe Anteile von baulich nicht genutzten Flächen		
Standortkriterien	*regionale Spannweite (von ... bis)*	
Agrarisches Produktions-potential	**Benachteiligte Gebiete** mit Bewirtschaftungerschwernis, geringer Bodenproduktivität	**Gunstlagen** mit guten Produktionsbedingungen und naturräumlichen Vorzügen
Erreichbarkeit im Raum	**Entlegene Gebiete** an der Ostgrenze sowie in der „inneren Peripherie" Österreichs	**Zentrumsnahe Gebiete** mit bequemer Markt- und Absatznähe
Wirtschaftsniveau	**Wirtschaftschwache Räume** mit niedrigem BIP und hohen Agrarquoten	**Wirtschaftliche Aktivräume** mit durchschnittlichem BIP und niedrigen Agrarquoten
Entwicklungs-dynamik	**Stagnierende Gebiete** mit abnehmender Bevölkerung, ohne Wirtschaftswachstum oder in „Dauerwirtschaftskrisen"	**Dynamische Gebiete** mit starkem wirtschaftlichem und demographischem Aufschwung (zumeist begrenzt)

Problemlagen der Raumstruktur sind quasi Gesetzmäßigkeiten, die regionale Entwicklungsprozesse in Gang bringen und steuern; ihr Hintergrund sind die ununterbrochen zitierten politischen, wirtschaftlichen und sozialen „Rahmenbedingungen", von denen die Urteile über Möglichkeiten der Inwertsetzung von Ressourcen und damit die Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln abhängen.

(3) Was in diesen beiden Grundaspekten noch nicht enthalten ist, sind **übergreifende Sachverhalte** und regionalspezifische Gegebenheiten, welche Ordnungsaufgaben auf verschiedenen Ebenen verursachen; dazu gehören:

- Pendelwanderungsumfelder von Städten und Arbeitszentren
- Naherholungsgebiete großstädtischer Agglomerationen
- Zonen intensiver Verkehrsbelastung
- Gebiete des Natur-, Landschafts-, Flächen- und Artenschutzes
- Gefahrenzonen

Fazit ②	Die räumlich und funktionell reich differenzierte Struktur des ländlichen Raumes erfordert ein dieser entsprechendes Ordnungs- und Entwicklungskonzept. Zwar lassen sich charakteristische Raumtypen und Problemlagen ableiten, auf die ordnungs- und entwicklungspolitische Überlegungen abzielen sollen. Wir sollten aber ländliche Räume als regionale Individuen verstehen, deren Bedarf an „O&E" nicht über einen Leisten zu schlagen ist. Das neue europäische Prinzip „eine Region – ein Programm" kommt als regionalpolitischer Ansatz (hoffentlich) erstmals dem Individualcharakter von Regionen entgegen. Programme für Lebensräume müssen ländliche Wirtschaft, Kulturlandschaft, Gewerbe und Zentren als Einheit auffassen.

3 Ländliche Interessen

Motto ③	*Bei der Durchsetzung von Ansprüchen und Interessen im ländlichen Raum herrscht heute zwar nicht gerade das Faustrecht, er ist jedoch zu einem „Ort neuer Konflikte" geworden, bei mitunter wesentlich schärferer Form der Austragung. Dies betrifft u.a. das Ziel des Eigentumserhalts von Grund und Boden, die Wahrung verbriefter aber vielfach obsolet gewordener Nutzungsrechte und die Durchsetzung individueller Wünsche und Erwartungen der nichtlandwirtschaftlichen Dorfbewohner im Streit mit der Landwirtschaft. Die Erwartungen an die Raumordnungspolitik müssen also ganz allgemein von derart unterschiedlichen Interessen ausgehen, damit Ansprüche und Wünsche „harmonisch" durch ordnende Maßnahmen berücksichtigt werden können; sie sollen im Rahmen guter Nachbarschaft erfolgen, sodass der soziale Frieden in den Gemeinden nicht durch Unnachgiebigkeit und Uneinsichtigkeit mancher „Gemeindekinder" gestört wird.*

Die Ansprüche und Wünsche an die Raumordnung im ländlichen Raum haben drei Quellen: (1) die dort lebenden Menschen, (2) deren Möglichkeiten zu Beschäftigung, Einkommen und weiteren Aktivitäten und (3) die an der Raumordnung beteiligten Interessen.

(1) Die Menschen im ländlichen Raum setzen sich in verschiedenen Regionen unterschiedlich zusammen. Übersicht 2 gibt ein ungefähres Bild der ländlichen Sozialstruktur in der Gegenwart.

Wenn man überlegt, dass eine Definition von Raumordnung „die Gewährleistung von Grundbedürfnissen" ist und damit für jedes Mitglied der Gesellschaft die Erfüllung der Sozialfunktionen möglich werden soll, dann zeigt sich allein schon daran, wie vielfältig und divergierend die Interessen im ländlichen Raum sind.

Übersicht 2: Die sozialwirtschaftliche Differenzierung im ländlichen Raum 2000[1]

	Sozialwirtschaftliche Gruppen			
Gebietstyp	**LFW**	**Industrie, Gewerbe**	**Dienstleistung**	**Nichttätige**
Hauptagrargebiete				
Ostgrenzgebiete				
Benachteiligte Gebiete				
Periurbane Gebiete				

1) Die hier dargestellte Gliederung der Bevölkerung ist eine vorläufige Schätzung ihrer sozialwirtschaftlichen Zugehörigkeit. Die Balkenhöhe signalisiert das "demographische Gewicht" der Regionen.

(2) Möglichkeiten zu Beschäftigung und Einkommen werden im ländlichen Raum bestimmt vom generellen Fehlen von Agglomerationsvorteilen. Ein weit geringeres Angebot an Sach- und Humankapital lassen die wirtschaftlichen Aussichten für den ländlichen Raum eher schlecht erscheinen, sei es trotz oder wegen des wirtschaftlichen Strukturwandels. Und trotzdem gibt es Entwicklungen, die für eine Aufwertung des ländlichen Raums sprechen. So gibt es Standortaufteilungen und funktionale Arbeitsteilungen zwischen zentralen und peripheren Regionen. Nach langer Zeit des Trends zu größeren Unternehmen gibt es nun eine Phase der organisatorischen und ökonomischen Trennung, um starre Strukturen und Inflexibilität zu vermeiden, aber auch, um (horizontale) Diversifikation und (vertikale) Integration zu erreichen.

(3) Interessensebenen der Entwicklung im ländlichen Raum zu koordinieren, sollte ein Hauptanliegen der Raumordnung sein; das ist in jedem Planungsbereich schwierig, aber im ländlichen Raum wegen des permanenten „Entwicklungshungers" noch schwieriger. Die „Qualität" dieses Hungers wird oft durch Ziele individueller und öffentlicher Vorteilswahrung bestimmt:

Übersicht 3: Interessengruppen und ihre Ziele im „Raum der Planung"

Interessengruppen	*Ziele*	*Beispiele*
Einzelinteressen *Motiv: „Individuelle Vorteilswahrung"*	Verwirklichung individueller Gestaltungsvorstellungen im Lebenszyklus	Vorhaben von Einzelbetrieben (insb. nicht-agrarischen), der Freizeitindustrie, von Eigentümern, Immobilienbesitzern, der „Neuen Landbevölkerung", von Aussteigern
Konfliktpotential: „Gute Nachbarschaft", private Großprojekte („Stronach-Kugel")		
Gemeinschaftsinteressen *Motiv: Durchsetzung von Zielen „sektoraler Solidarität"*	Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten, Bewahrung von Werten nach eigener Vorstellung („Regionalbewusstsein"), Verwirklichung von Gruppeninteressen	Absichten der Inhaber von Nutzungsrechten, Wege- und Wasserrechte, Kooperation, Gemeinden, Landwirtschaft (kollektiv oder in Zusammenarbeit), Forstwirtschaft, Jagd, Tourismus, regionale Industrie, regionale Kultur
Konfliktpotential: Widerstand gegen „Konfliktprojekte" (Kraftwerke, Verkehrsbauten u.a.m.)		
„Globale" Interessen *Motiv: Eroberung und Manipulation globaler Märkte*	Ausschöpfung kontinentaler bis weltweiter wirtschaftlicher Möglichkeiten	„Major players" in verschiedenen Bereichen wie Pharmaindustrie, Chemie, Futter, Saatgut (Elektronik, Hochtechnologie)
Konfliktpotential: Übermacht im Verdrängungswettbewerb		
Übergeordnete Interessen *Motiv: Wohlfahrtsvermehrung der Gesamtgesellschaft*	Ziele des „Staatsganzen" im weitesten Sinn (sofern gesellschaftlicher Konsens besteht)	Ökonomischer Wohlstand; sozialer Frieden; Zivil- und Katastrophenschutz; Wasserrecht; Durchsetzung ökologischer Grundsätze wie „Nachhaltigkeit" bzw. „Umweltvorrang"
Konfliktpotential: Einführung „neuer" Rahmenbedingungen		

Die Vielfalt der Interessen und Ansprüche im ländlichen Raum unter einen Raumordnungshut zu bringen ist allerdings Kunst. Denn neben der Vielfalt von Problemlagen zwischen Lagegunst und -ungunst bzw. wirtschaftlicher Prosperität und Zurückgebliebenheit gibt es auch eine Vielfalt sozio-ökonomischer Aktivitäten und diesen zugeordneten Interessen am und im ländlichen Raum. Dem Aktivitäts- und Interessenspektrum gehören seit einer Generation immer mehr nichtländliche und schon gar nicht landwirtschaftliche Elemente an, allen voran „städtische" Zuwanderer, von denen ja längst nicht alle aus dem ländlichen Raum stammen, wie viele Pensionisten, die wieder aufs Land zurückkehren.

Fazit ③	Die Kunst der Planung im ländlichen Raum

Interessenten	*Ansprüche*	*Trends*
Land- und forstwirtschaftliche Grundbesitzer	Flächenbesitz soll „unantastbar" bleiben, zugleich aber sind Wünsche nach „Inwertsetzung" von Grund und Boden groß – Wunsch nach „leistungsfreiem Einkommen" auf Grundlage der Bodenbesitztitel (z.B. in Form von entschädigten „Dienstbarkeiten")	*zahlenmäßig abnehmend, Spekulation zunehmend, Besitzkontinuität wird durchgesetzt*
Städtische Zuwanderer	Billige Bau- und Wohnmöglichkeiten – dabei ausgewogenes, lebensfreundliches Ambiente – möglichst mit alternativer Lebensqualität, was nach Meinung dieser Gruppe Ziel der Ortsplanung zu sein hat	*ländlicher Raum als „Ort neuer Konflikte", Interessensdivergenz zunehmend*
Aussteiger	Wunsch nach gesellschaftlicher Isolation weitab von Zentren, auch „Rückkehr" zu selbstgewählter Subsistenzwirtschaft	*„Aussteigerhöfe" im Dienst der Kulturlandschaft*
Wirtschaftstreibende	Größtes Interesse an neuen Standorten sowie neuer oder zusätzlicher Infrastruktur	*Förderungsorientierung wird verstärkt*
Tourismuswirtschaft	Neue Chancen der Betätigung, seien sie touristisch „sanft" oder „grob" – Erhöhung der Sicherheit durch angepasste Zivilschutz- und Gefahrenzonenplanung	*auf der Suche nach Anerkennung als regionaler Innovator*
Verkehr und Erschließung	Aufrechterhaltung „übergeordneter" Interessen – bei Vertrauen auf Rechtsvorrang und Wirkung von Entschädigungen; mitunter kontraproduktive Rolle des politischen Umweltschutzes beim Ziel der Verringerung lokaler und regionaler Belastungen	*Forcierung von „europäischen" Projekten, zugleich mehr organisierter Widerstand*
Forstpolitik	Forstliche Nutzungs- und Funktionskontrolle (WEP); Aufrechterhaltung der Schutzwirkung des Waldes zum Nutzen aller	*Überbetonung sozial relevanter Waldwirkungen*
Umweltschutz, Alternativprogramme	Zurückdrängung der Landwirtschaft als „Feind Nr. 1" – Natur- und Landschaftsschutz soll möglichst alle Freiflächen in Schutzprogramme einbeziehen	*auf dem Weg zur „flächendeckenden Herrschaft der Ökologie"*
Raumordnung in Ausbildung und Praxis	Versuch der Bedarfsweckung für Planungsmaßnahmen – Ausbreitung raumordnerischer Kompetenzen	*zunehmend, mit Unterstützung durch Natur- und Umweltschutz*

4 Grundprinzipien der Ländlichen Entwicklung

Motto ④	*Mit dem Ende der primären Lebensformgruppe ist der ländliche Raum nicht länger Benachteiligter der „primären Akkumulation", dafür aber als Rohstofflieferant ein Übervorteilter der Marktwirtschaft. Er muss sich in diesem Punkt wenigstens zum Teil den Spielregeln der „economies of scale" unterwerfen. Doch bei seiner Weiterentwicklung kann es nicht in alle Ewigkeit um das Aushandeln von jovial zugestandenen Vergünstigungen durch Förderungen und Projekte gehen, sondern um die Herstellung von Gerechtigkeit bei den raumwirksamen Rahmenbedingungen.* *Es soll hier nicht einer konservativen Ideologie das Wort geredet werden, sondern der Anerkennung bewährter Elemente des sozialen Grundkonsenses auf dem Lande in unserem Lande, welcher derzeit wieder stärker ins Bewusstsein der Menschen rückt.*

Lenkungs- und Ordnungsmaßnahmen erfordern ein objektivierbares Zielsystem, welches auf das Gemeinwohl hin orientiert ist – undenkbar ohne in der Umsetzungspraxis verwirklichte Prinzipien der „Subsidiarität", „Chancengerechtigkeit", „Nachhaltigkeit" und „Multifunktionalität". Inwieweit diese Prinzipien die Realität der Raumordnungspolitik als „unabdingbare Grundlage" bestimmen – oder doch nur in den Wortspenden vortragender Politiker vorkommen – ist der ständigen Überprüfung wert.

Planerische Maßnahmen und Ordnungsaktivitäten können nur systematisch und nicht willkürlich gesetzt werden; das ist nichts Neues. Doch wie sehr dabei jene grundlegenden Prinzipien beachtet werden, die das Gemeinwohl garantieren, macht letztlich den Erfolg gesetzter Maßnahmen aus. *Gültige Prinzipien sind immer entscheidende Erfolgsfaktoren.*

Subsidiarität

Sachverhalt: Nicht erst in der „Declaration of Cork" wird postuliert, dass Planungsentscheidungen „so nahe wie möglich" am Geschehen fallen sollen; das Subsidiaritätsprinzip anerkennt grundsätzlich das Recht auf Eigeninitiative und Aktion kleiner Sozialeinheiten in voller Selbstverantwortlichkeit – solange Entscheidungen nicht auf übergeordneter Ebene oder durch eine höhere Instanz getroffen werden müssen.

Zu verbessern: Manche Probleme im Bereich der Raumordnung entstehen durch Auffassungsunterschiede bzw. die Gleichsetzung von S. mit „subsidiärem Recht" (das nur zur Anwendung kommt, wenn das übergeordnete Recht keine Vorschriften enthält). Durch die Rechtslage und die sachlich verwirklichte Gemeindeautonomie scheint das Prinzip des Vorrangs subsidiären Handelns gesichert. Die Frage ist allerdings, ob die unverzichtbare Nebenbedingung der Bereitstellung der erforderlichen Mittel auch gewährleistet ist. Es ist ein Faktum, dass Gemeinden Staatsaufgaben erfüllen (im so genannten übertragenen Wirkungsbereich), für deren Finanzierung oft nicht ausreichend Finanzen zur Verfügung stehen.

Chancengerechtigkeit

Sachverhalt: Rahmenbedingungen mit Raumwirksamkeit müssen daraufhin überprüft werden, ob sie Existenz- und Entwicklungschancen negativ beeinflussen. So ist eine Reihe von Sachverhalten aus wenig oder gar nicht einsichtigen Gründen regional differenziert:

- die Unterverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel beim Finanzausgleich;
- Preisdifferenzierungen (Lebensmittel, Treibstoffe, Produktionsmittel), jedoch ungeachtet des grenzüberschreitenden Einkaufstourismus;
- Kommunikationsgebühren (Tarifzonen benachteiligen den ländlichen Raum);
- allfällige Verzögerungen bei Registrierungen mit Rechtsfolgen (termingerechte Bezahlung von Kreditraten u.ä.) zum Schaden des Zahlungspflichtigen;
- Fantasielosigkeit in der Bewältigung von Standorte benachteiligenden Transportkosten.

Zu verbessern: Der für die Förderung des Wiederaufbaus der kriegszerstörten Städte eingeführte abgestufte Bevölkerungsschlüssel hat seine Schuldigkeit getan und ist zu streichen. Eine Zonendifferenzierung der Fernsprechgebühren ist im Satellitenzeitalter ein Auslaufmodell. Volle Ausnutzung der neuen Kommunikationsmöglichkeiten. Wettbewerbskonforme Transportkostenausgleiche sollten wenigstens überlegt werden.

Zusatzbemerkung: Man möchte meinen, dass das Prinzip der „primären Akkumulation", die Entwicklung der Städte als Machtzentren auf Kosten der sie umgebenden Agrargesellschaft, eine abgewandelte Fortsetzung gefunden hat, nämlich in der fragwürdigen Verteilung der Mehrwertkalkulation, die – etwas krass ausgedrückt – der Hervorbringung von Rohstoffen aus der Erde *nichts* und der Be- und Verarbeitung *alles* vom Gewinn zugesteht.

Nachhaltigkeit

Sachverhalt: Der aus der Forstwirtschaft stammende Begriff steht für das ökonomische Prinzip des Gleichgewichts zwischen Holzertrag und Holzzuwachs in der Zeiteinheit. Dies auf den sozialwirtschaftlichen Gesamtbereich zu beziehen, ist eigentlich ein ökologiepolitischer Gewaltakt. Zumindest ist Nachhaltigkeit erst noch zu unterteilen:

- in einen normativen Bereich (N. als Richtlinie für menschliches Handeln),
- in einen kognitiven Bereich (das Konzept N. und seine Lösungen für aktuelle Probleme),
- und in einen Verfahrensbereich (N. der Wechselwirkungen Mensch – Natur).

Wer Nachhaltigkeit konsequent fordert, muss sich darüber klar sein, dass er geltende ökonomische und Markthypothesen sowie das Nutzenprinzip in Frage stellt. Es ist auch fraglich, ob Ziele einer Wachstumsgesellschaft mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit überhaupt vereinbar sein können. Zur Messung der Nachhaltigkeit gibt es Indikatoren, die aber unter Datenmangel und Aggregationsproblemen leiden.

Zu verbessern: Bewährte Nachhaltigkeitsregeln sind durchaus generalisierbar und auf die Aktionsfelder von Raumordnung und Entwicklung anwendbar, z.B.:
- keine Abbaurate von Ressourcen soll deren Regenerationsrate überschreiten;
- nicht erneuerbare Ressourcen sollen nur soweit genutzt werden, als physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz geschaffen werden kann;
- Stoffeinträge in die Umwelt müssen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren;
- auch die Zeiträume anthropogener Eingriffe (oder Einträge) in die Umwelt müssen sich am Zeitbedarf natürlicher Reaktions- und Regenerationprozesse orientieren.

Biokybernetische Grundregeln in der Planung

Sachverhalt: Eine Steigerung des regionalen Wirtschaftswachstums bedeutet nicht gleichzeitig eine Steigerung des Wohlstandes und der Lebensqualität; auch gesellschafts- und naturbezogene Aspekte der „Lebensqualität" müssen berücksichtigt werden: Die Entkoppelung des Wirtschaftswachstums von der Wohlstandszunahme ist messbar, und eine sich öffnende Schere zwischen Grenz*wirtschafts*wachstum und Grenz*wohlstands*wachstum ist für Österreich (wie für andere Länder auch) belegt. Grundregeln der nachhaltigen Wirkung von Maßnahmen sind (nach Frederic Vester):
- negative Rückkopplung (Fehlervermeidung)
- Unabhängigkeit der Funktion vom quantitativen Wachstum
- Unabhängigkeit der Funktion vom Produkt (Bedürfnisstabilität)
- Nutzung schon vorhandener Kräfte
- Prinzip der Mehrfachfunktion oder Mehrfachnutzung,
- Prinzip des Recycling (Abfallvermeidung)
- Prinzip der Symbiose (auch: Nutzung von Synergien)
- Biologisches Grunddesign (Lebendiges ist unregelmäßig).

Zu verbessern: Im Zentrum der Überlegung steht die „nachhaltige" Raumentwicklung, die u.a. auch einen Entscheidungsrahmen braucht, welcher die Wirkung von Steuerungsinstrumenten im Gesamtsystem auf *Dauerhaftigkeit, Integration, Partizipation und Verteilungsgerechtigkeit* überprüft. So ist das derzeit angeblich wieder „im Trend" liegende Raumentwicklungsprinzip der dezentralen Konzentration sicherlich geeigneter, um gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen, als das in Österreich lange verfolgte Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Zum Beispiel könnte in Niederösterreich die Entwicklung von zwei oder drei kräftigen Landstädten neben der Landeshauptstadt auch nicht schaden.

Multifunktionalität

Sachverhalt: Multifunktionalität ist ein konzeptives Schlagwort der Agrarpolitik – und auch der übrigen ländlichen Wirtschaft, das aber auch auf weitere Bereiche ausgedehnt (und natürlich auch überfrachtet) werden kann. Der Begriff beschreibt die vielfältigen Verflechtungen der Land- und Forstwirtschaft mit allen anderen Strukturen im ländlichen Raum. Auch jene Wirkungen, die nicht im Produktionsertrag zum Ausdruck

kommen (z.B. Agrarraumwirkungen), sind inbegriffen. Sogar international setzt sich diese Sichtweise langsam durch. So erkennt die FAO die alleinige Preisorientierung der Agrarpolitik als dysfunktional; auch das neue Konzept der „Policy Evaluation Matrix – PEM" der OECD sollte ausdrücklich die Kosten der Multifunktionalität mit abbilden und vor allem jenen Bereichen zurechnen, für die sie erbracht werden (statt sie der Agrarerzeugung allein anzulasten).

Zu verbessern: Bündelung von Maßnahmen in Richtung Multifunktionalität, sowie deren Stützung durch integrierte (endogene) regionalpolitische Ansätze (mehrsektorale Wirtschaftsstruktur, nachhaltige Wirtschaftsformen). Mögliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnten sein (laut BMELF der BRD): Umnutzung von Gebäuden, Schaffung selbstständiger Existenzen, Jobbörsen, Schaffung von Kaufkraft, Identitätswahrung, Nutzung neuer Technologien und nachwachsender Rohstoffe.

Fazit ④	Insgesamt gesehen sollen unverzichtbare (alte und neue) Grundwerte einen Rahmen für Planungs-, Ordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf „Metaebene" bilden. Dazu gehört freilich noch mehr an „wertvollen Selbstverständlichkeiten", die der ländliche Raum auch kennt, wie • der Nachbarschaftsgedanke und die Bereitschaft zur Hilfeleistung • Kooperationsbereitschaft • und ein Bewährtem und Gutem zugewandter Erhaltungswille, der oft große Mühen verlangt, z.B. wenn es um „verschwundene" Arbeit, Fertigkeiten und Wissen geht.

5 Schwierigkeiten des Konzepts „Ländlicher Raum"

Motto ⑤	Die seit alters her gültigen Sozialfunktionen, welche ein in Gemeinschaft lebendes menschliches Wesen „erfüllen" muss, befinden sich in einem Prozess der Umgewichtung. Das Ergebnis dieses Prozesses ist: • Einerseits die Ausweitung der materiellen Sozialfunktionen: Ansprüche an Wohnraum und Siedlungsqualität nehmen zu, Bedarfsdeckung und Reichtumsbildung stehen im Mittelpunkt der Lebensinteressen, Mobilität ohne Frage nach den Kosten ist ein Wesenszug des Lebensstils „westlicher" Gesellschaften. So zeigt nicht nur die Konsumstruktur auch am Lande Merkmale der Verschwendung, auch Kosten der Raumplanung sind in hohem Maß Ausgaben für unechte Bedürfnisse. • Auf der anderen Seite verkümmern die ideellen Sozialfunktionen: die Sorge für die Nachkommen und ihre Aufzucht wird delegiert, immer weniger selbstverantwortliche Behauptung der eigenen Geltung (im Sinne einer grundlegenden politischen Funktion) wird wahrgenommen, die Zunahme des passiven Kulturkonsums gegenüber der aktiven Teilnahme am Kulturleben ist eine bedauerliche Tatsache. • Nimmt die Raumordnungspolitik diese Tatsachen zur Kenntnis?

Bei Betrachtung der nationalen Rahmenbedingungen fällt auf, dass der ländliche Raum bereits im ÖRK 1981 als „Raumkategorie mit eigenen Problemmustern" behandelt wurde, was neuerdings wiederum der Fall ist. Ein eigenständiges Konzept der Regionalentwicklung ist dabei aber verloren gegangen, und es geht im Wesentlichen um eine möglichst effiziente Umsetzung und Ausnutzung von übergeordneten Richtlinien und Vorgaben (z.B. EU-Richtlinien, Agenda 21), eigene Anreize und neue Ansätze fehlen.

Ist die Aufwertung des ländlichen Raums ehrlich gemeint?

Mit Beginn der neuen Programmperiode (2000 bis 2006) erfolgte ein Schub an politischer Aufwertung des ländlichen Raums der EU. Durch die Diskussionen zur Agenda 2000, durch die Deklaration von Cork und die darauf folgende Umsetzung in EU-Richtlinien wurden die besonderen Aspekte des ländlichen Raums europaweit bewusst gemacht. Folgende Reibungspunkte sind dabei zutage getreten:

Regionalökonomische Defizite weit verbreitet: Die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums bleibt hinter dem EU-Durchschnitt zurück, auch die Struktur der regionalen Wirtschaft entspricht nicht dem derzeitigen Standard, die Regionen sind durch Einflüsse der Globalisierung gefährdet und desgleichen ihre kulturellen Verwurzelungen und Identitäten.

Sozialpolitische Ziele verfehlt: Gleichwertige Lebensbedingungen, wie sie in vielen Zielen festgeschrieben sind, können nur überaus schwer hergestellt werden. Es ist heute, nicht nur aber besonders im Hinblick auf den ländlichen Raum, eine ernste Frage, wie ein Mitglied der Gesellschaft es anstellt, die Sozialfunktionen sozusagen „ordnungsgemäß" zu erfüllen; denn dies heißt oft an der Peripherie wohnen, einsam sein, weniger verdienen, weniger Berufschancen zu haben, weniger „Geltung" zu besitzen und kaum kulturell aktiv zu sein.

Kultur- und Umweltvorteile ungenutzt: Die Funktionen des ländlichen Raums werden für die Gesellschaft immer wertvoller: Freiraum, Ruhezonen, Naturszenarien, Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten, niedrigere Grundstückspreise, sozialer Zusammenhalt, geringere Kriminalität.

Integration der Ordnungsziele: Landwirtschaft und andere Sektoren wachsen zusammen, das Profil der Förderpolitik veränderte sich dementsprechend. Anstelle der früheren Hilfe für Notstandsgebiete (von wirtschaftlichen Zentren gesteuert) steht nun die Suche nach regional angepasster Entwicklung im Mittelpunkt, neue Kräfte sollen mit multisektoralen Ansätzen geweckt werden. Bis dieser Ansatz greift, dürfte noch einige Zeit vergehen. Denn in der gegenwärtigen politischen Debatte zeichnet sich trotz höchstrangiger politischer Bekenntnisse leider ein Bedeutungsverlust des ländlichen Raums ab, der unter anderem in Zusammenhang mit der Finanzierung der „Zweilen Säule", flankierender Maßnahmen und auch mit Umsetzungsmöglichkeiten durch Gemeinschaftsinitiativen – wie z.B. LEADER – zu sehen ist.

Hat die ländliche Wirtschaft „globale" Chancen?

Übersicht 4: Auswirkungen der Globalisierung auf ländliche Wirtschaftsstandorte

Regionale Wirkungen der „Globalisierung"	*mit Beispielsergebnissen aus den Bereichen*	
	Milchverarbeitung	*Erzeugerkooperation*
Unbeschränkter Wettbewerb...	lässt 60 bis 80% der Verarbeitungseinheiten als „zu viel" erkennen	erfordert Zusammenschluss von Produzenten zu größeren Einheiten
erfordert neue Standortentscheidungen...	deren Folge beim nachgelagerten Sektor betriebliche Konzentrationen sein werden (Oberösterreich, Steiermark)	Betriebsvergrößerungen und Entwicklung von „regionalen Marktführern" erwünscht, daher verbreitet im Gang
was Standortqualitäts- oder Standortausstattungsverschiebungen bewirkt...	für die Milcherzeuger insbesondere nach Aufhebung des früheren Systems der Einzugs- und Versorgungsbereiche; die Milchproduktion verschiebt sich in „absatznahe Gunsträume"	Verlagerung der Erzeugung in naturräumlich bevorzugte Räume, „natürliche Grünlandgebiete" werden in den Grenzertrag gedrängt; eine „relative Begünstigung der Mehrproduzenten" findet statt („economies of size")
in deren Folge regionale Ungleichgewichte verstärkt werden...	die auf anhaltenden Preisverfall stoßen; dies wiederum provoziert weitere Produktionsverlagerung in Gunstlagen, mit zusätzlichen Konzentrationseffekten durch bestehende Größenvorteile	der (vorhersehbare) anhaltende Preisverfall kann dennoch Konzentrationseffekte schmälern und Größenvorteile immer weiter „marginalisieren"
deren Bewältigung die zusätzliche Allokation von Mitteln erfordert ...	so steigen Ausgleiche, Transfers, „Leistungsabgeltungen" besonders in benachteiligten oder peripheren Gebieten	Ausgleiche, Transfers, „Leistungsabgeltungen" steigen in benachteiligten, peripheren und Gunstlagen (also überall)
was ländliche Gebiete in „Mittelkonkurrenz" mit Ballungsgebieten bringt	weil der Mittelbedarf zur Sanierung krisenanfälliger Industriegebiete (oder zur Bewältigung des Arbeitslosenproblems) Vorrang haben kann	

Zu den wichtigsten Aufgaben der Entwicklungsplanung im ländlichen Raum wird in Zukunft gehören, die Standortnachteile im Globalisierungszusammenhang zu beherrschen. Die neuen „internationalen Rahmenbedingungen" betreffen in erster Linie die Wirtschaft, die zu immer schnellerer und noch energischerer Umsetzung von Vorhaben und Zielen angehalten ist, sowie die Umweltvorsorge (wiewohl meist in verzögerter und abgeschwächter Form). Und doch wird zunehmend – und auch international – anerkannt, dass die Marktliberalisierung allein nicht der „Stein der Weisen" ist. Es wurde deutlich, dass sich die Wirtschaft immer stärker als „eigenständiger Entwicklungfaktor" geriert – die Planung kommt nicht mit, sondern läuft der Entwicklung hinterher.

Sind die „europäischen Rahmenbedingungen" gerecht?

Oberstes Ziel der EU-Regionalpolitik ist es, die erheblichen Disparitäten zwischen Regionen und sozialen Gruppen zu verringern. Bürger und Regionen sollen in vollem Umfang am Binnenmarkt und an der Wirtschafts- und Währungsunion teilhaben. Mit der Umsetzung von Ministerratsbeschlüssen (Berlin 1999) zu den Strukturfonds und der GAP sowie mit dem EUREK wurden die Förderungssysteme weiterentwickelt. Dabei wirkten die Erfahrungen aus der vorherigen Periode in Richtung möglichster Vereinfachung und verstärkter Subsidiarität.

Wenn das generelle Ziel in einer **Stärkung der Regionen** liegt, dann bleiben allerdings noch viele Fragen zu beantworten – hier aber können gar nicht alle gestellt werden. Was den ländlichen Raum bewegt, ist:

- ob schrankenloser Wettbewerb wirklich immer und für alle nur nützlich ist und nicht auch schädlich sein kann;
- ob die Förderung nach Ziel 1, so wie sie jetzt ist, wirklich genügt und nicht die bestehende NUTS-II-Bindung Entwicklungsdefizite prolongiert und bei der Uneinheitlichkeit der statistischen Gebiete nicht überhaupt ungerecht ist (der Raum Waldviertel und Mühlviertel ist doppelt so groß, wie das Burgenland);
- ob Ziel 2 (neu) der künftigen Beherrschung ländlicher Problemlagen anstelle von 5b genügen wird, oder ob damit eher „regionale Anerkennungskosmetik" betrieben wird, indem nunmehr „ländliche Entwicklung überall möglich ist";
- ob also nicht vielleicht doch eine „Renationalisierung" regionalpolitischer Vorhaben, die ganz besonders im einzelstaatlichen Interesse liegen, für alle Beteiligten besser wäre.

Es wird aber der ländliche Raum – nach Cork 1997, und seit dem 14. November 2003 auch „nach Salzburg" – immer stärker als als große und komplexe Herausforderung der europäischen Raumordnungspolitik gesehen. Das Fördersystem für den ländlichen Raum, welches für 2000 bis 2006 in der EU einschließlich der 2004 beitretenden Länder und unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung mehr als 120 Milliarden Euro mobilisiert, hat eine breite Basis. Die Konkurrenzfähigkeit der Landregionen, die ländliche Gemeinschaft und die Umwelt stehen dabei als förderpolitische Ziele im Mittelpunkt dieses Systems.

Fazit ⑤	Ein Schlagwort könnte lauten: „Der ländliche Raum muss leben". Aber wovon? Von der abnehmenden Landwirtschaft, von Zweithausbesitzern, die in der Stadt einkaufen, von der Kaufkraft immobiler Rentner? Es geht aber zentral um die Wirtschaft. Die wichtigste Frage ist daher, welche Folgen denn die fortschreitende ökonomische „Globalisierung" von Wirtschaft, Kommunikation, Migration und Politik für den ländlichen Raum haben wird und ob diese Folgen akzeptiert werden müssen oder vermieden werden können. Es sind Vorgänge in Form von „Kettenreaktionen" vorherzusehen, die entscheidenden Einfluss auf ländliche Wirtschaftsstandorte haben werden. Nun scheint also Faktum geworden zu sein, dass das vor wenigen Jahren noch vehement verfochtene Prinzip „Small is beautiful", welches dem ländlichen Raum doch sehr viel Aufmerksamkeit gebracht hat, von gestern auf heute über Bord des regionalpolitischen Vehikels geworfen wurde. Wir meinen aber entschieden, dass zumindest versucht werden muss, den doch anerkannten Mehrfachnutzen des ländlichen Raums zu stärken, statt ihn zu schwächen und ganz bewusst seine Erhaltung einem hochgejubelten weltweiten Wettbewerb entgegenzusetzen. Ohne einen solchen Versuch wird sich die ländliche Wirtschaft nur noch „im Kreis" bewegen und trachten, den olympischen Idealen „citius, altius, fortius" nachzueifern – weil alle zu verlieren glauben, wenn sie beim Grand prix der Wirtschaft nicht aus der ersten Reihe starten können oder beim Wettlauf um den technischen Fortschritt in Rückstand geraten. Doch die nutzbaren Ressourcen für eine eigenständige Regionalentwicklung werden „bei globaler Betrachtung" zwangsläufig kleiner, schwächer und langsamer mobilisierbar. Dies aber muss und wird nicht so bleiben.

6 Ländliche Entwicklungsplanung

Motto ⑥	*Was für die **Entwicklung** des ländlichen Raums getan werden sollte, ist im Grunde bekannt: er soll in einen Zustand versetzt werden, der zur Stadt im Grunde alternativ ist, der große Formen möglichst vermeidet, der hohe Dichten nicht braucht und der vieles frisch und im Überfluss hat, was die Stadt nur in einer Art von „abgestandener Qualität" zu bieten scheint: Luft, Wasser, Freiraum, Natur, Lebendigkeit und Ursprünglichkeit.* *Was aber das **Planen** betrifft, so ist der „beplante Mensch" undankbar: Er nimmt die Errungenschaften der Raumordnung als banal und selbstverständlich zur Kenntnis, lässt sich aber seine Zustimmung zu weiteren Verbesserungen, auch wenn sie in erster Linie ihm selber zugute kommen, nur mühsam abringen. Was daraus folgt, ist ein „vorhersehbares Qualitätsdefizit der Planung", denn die Nichtbeachtung des Erhaltungsbedarfs kann gleich negativ wirken, wie Zerstörungen oder die Verhinderung nötiger Ausbaumaßnahmen.*

Was ist nun der Fall im ländlichen Raum, und was soll daraus werden? Hier sind drei Gesichtspunkte vorzubringen:

- Ansprüche einer interessenmäßig schillernden Gesellschaft an Gestalt und Qualität des ländlichen Raumes (Kapitel 3);
- Folgen der Globalisierung mehrerer Sozialfunktionen: Wirtschaft, Kommunikation und Politik (Kapitel 5);
- reelle Erfordernisse der Raumordnung im ländlichen Raum, die eine „Philosophie", Leitbilder, Visionen, Ziele umsetzen soll, und das mit dem geeigneten Instrumentarium.

Ziele und Grundsätze der ländlichen Entwicklung

(1) Allgemeine Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind überall vergleichbar (oder allenfalls zu harmonisieren); „Planung" erscheint so mit einem nomothetischen Bezug, auf Grundlage akkordierter Regeln (Flächenwidmung, Bebauung, Nutzungs- und Gefahrenzonenausweisung, Forstliche Raumplanung und „Landentwicklungsplanung"). Ländliche Entwicklung besteht auch nach den Vorstellungen der EU-Regulierung 1257/1999 aus einer „Programmplanung nach spezifischen Vorschriften" einschließlich der Förderung von „Anpassung und Entwicklung", die bestehende Ordnungsmaßnahmen mit umfasst.

(2) Weiters aber besteht bedeutender Nachholbedarf an „regionalspezifischen Entwicklungsmaßnahmen"; dazu ein paar Beispiele:
   - die Gemeinde Wien könnte es sich (wahrscheinlich mit Erfolg) etwas kosten lassen, im Weichbild der Stadt allen Spekulationen zum Trotz leistungsstarke Erwerbsgärtnereien zu erhalten, um dem Wiener Markt weiterhin zu einem hohen Prozentsatz „Frischgemüse von stadteigenen Anbaufächen" zu garantieren;
   - das Land Niederösterreich könnte eine zentrale Abfallentsorgung z.B. nicht in Zwentendorf ansiedeln, sondern in einer extrem benachteiligten Grenzlandgemeinde mit Bahnanschluss;
   - Stadtumlandgemeinden sollten sich zu „Naherholungsverbänden" zusammenschließen mit dem Ziel der Durchführung gemeinsamer lukrativer Freizeitprojekte;
   - oder Gemeinden mit Gefahrenzonen zu einem Interessensverband mit dem Ziel des Erfahrungsaustauschs bei Verhinderung des Bauens in Gefahrenzonen bzw. zum Zweck eventueller Siedlungsrückbauten (Abbruch mit Standortverlegung) in „Roten Zonen".

(3) In Entwicklung und Planung des ländlichen Raums sind die quantitativen Möglichkeiten ausgereizt. Es geht um neue Qualitäten der Planung und der Entwicklung, sowie um eine Mobilisierung der vorhandenen Kräfte und Interessen, die „Wettbewerbsstellung des ländlichen Raums", oder „Raum+Natur+Boden als Gesprächspartner der Gesellschaft" (Holger Magel). Planung muss sich der Mediation, Kooperation und Machtexposition (Martin Lendi) bedienen, um ethischen Ansprüchen an ihr Tun gerecht zu werden. Planer fordern, den ländlichen Raum nicht durch mehr Steuerungsinstrumente „top down" weiter zu degradieren, sondern

vielmehr Fremdsteuerung absolut zu vermeiden. Als zeitgemäße Vorgangsweisen gelten:

- Mediation – Führung durch Aktivierung der Partizipation anstatt durch „faktengestützte Überzeugung";
- Kooperation – Zusammenarbeit von Gemeinden, Kooperation von Stadt und Umland, eventuell eine „Partnerschaft Planung+Wirtschaft;
- „Machtexposition" – einerseits „bewusste Aussetzung" von Macht, andererseits „Offenlegung" und damit „Zurverfügungstellen" von Machtbefugnissen.

Instrumente der ländlichen Entwicklung

Sie können nach verschiedenen Gesichtspunkten differenziert werden:

- I. mit direkter Zielrichtung und Wirkung (Entwicklungspläne) bzw. indirekter Wirkung auf den ländlichen Raum (z.B. sektorale Planungen);
- I. auf unterschiedlichen Hierarchieebenen mit meist an diese geknüpftem unterschiedlichem Konkretisierungsgrad bei Festlegungen;
- I. auf Grundlage hoheitsrechtlicher Vorgaben einerseits, sowie I. mit privatwirtschaftlichem Ansatz andererseits;
- I. mit Forcierung von „top-down" Festlegungen bzw. solche, die „bottom-up" Ansätze zulassen;
- I. mit Langfristwirkung (z.B. bei umweltpolitischer Ausrichtung) und solche mit kurz- oder mittelfristiger Wirkung (z.B. bei wirtschaftlicher Ausrichtung);
- I. mit einengender oder erweiternder Wirkung auf Handlungsspielräume von Akteuren.

Es wird hier klar, dass zahlreiche Rechtsbestimmungen an der Steuerung von Entwicklung und Planung beteiligt sind und ebenso, dass auf diesem Feld Reibungsverluste wohl unvermeidlich sind. Daher können hier nur simple Weisheiten wiederholt werden, dass einerseits Rechtskenntnis und Rechtsbewusstsein zu erhöhen sind, und dass andererseits die Qualität der Umsetzung voll von der finanziellen und spezifisch-personellen Ausstattung und nicht zuletzt der administrativen Durchsetzung abhängt. Eine schwierige Gratwanderung zwischen zuviel (= Rechtsunsicherheit und nur partielle Auseinandersetzung mit dem Recht) und zuwenig Recht (= mehr Konflikte unter den Akteuren) wird verlangt.

„Verschneidung" internationaler und nationaler Elemente

Es ist mehr als beeindruckend, welche Fülle an Regulierungen, Gesetzesvorschriften und Instrumenten besteht, um das Hauptziel der Regionalpolitik, die schon zitierte „Verringerung der erheblichen Disparitäten zwischen Regionen und sozialen Gruppen" zu erreichen. Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, Strukturfonds, GAP und EUREK sollen auch in diese Richtung wirken. Zugleich wird auch ein Mehr an Zusammenarbeit auf allen Hierarchieebenen gefordert, wobei hoffentlich auch bewusst wird, wie sehr dadurch der Verwaltungsaufwand steigen muss (und die Zahlungsbereitschaft der Mitgliedsstaaten gedrückt werden kann).

Auf **nationaler Ebene** wird der bereits im ÖRK 1981 als Raumkategorie mit „eigenen Problemmustern" behandelte ländliche Raum auch weiterhin als räumliche Besonderheit gesehen. Es geht dabei im Wesentlichen um eine möglichst effiziente Umsetzung und Ausnutzung von übergeordneten Richtlinien und Vorgaben (EU, Agenda 21). Doch die „Hierarchie raumordnender Akteure" ist in ihrer Gesamtheit wesentlich umfassender:

Übersicht 5: Bestimmungsfaktoren und Instrumente zur ländlichen Entwicklung

Hierarchie-ebene	**Sachpolitischer Bereich**		
	Raumordnungs-politik, regionale Förderpolitik	*Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik*	*Umweltpolitik, Naturschutzpolitik*
Global	ECOVAST	WTO, FAO, OECD, Weltbank, IWF	UNCED, UNEP, Ramsar
EU	EUREK, Strukturfonds TEN	GAP, ländlicher Raum Wettbewerbspolitik	UVP, Natura 2000
Bund	ÖREK, Finanzausgleich, regionale und sektorale Wirtschaftsförderung	Förderungsaktionen, Gewerberecht, Abfallwirtschaftsrecht etc.	NUP
Land	Landesplanung	Landesaktionsprogramme, Betriebsansiedlung	Naturschutzrecht
Region	Regionalplanung	Wirtschaftsprojekte	Umweltprojekte
Gemeinde	Örtl. Planung	Lokale Förderungen	Biotopschutz
Beteiligte	Mitbestimmungsrechte	Förderungsansprüche	Antragsrecht

Auf alle Ebenen und Bestimmungsfaktoren kann hier nicht eingegangen werden. EUREK und EU-Strukturfonds aber fordern eine Adaptierung der Programme, auf die Bezug zu nehmen ist – sie sind sozusagen „direkte Vorgesetzte" des ÖREK in der europäischen Raumordnungs- und Entwicklungshierarchie.

Mit dem EUREK wurde ein politischer Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit in Europa vorgelegt. Gebietskörperschaften, Regionen, Städte, Staaten und EU-Institutionen sollen die EUREK-Ziele in ihre Politiken einbinden. Diese Ziele sind:

EUREK
• Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes • Verbesserter Zugang zu Innovationen und Wissen • Nachhaltigkeit als Leitprinzip der räumlichen Entwicklung • Nachhaltige Entwicklung und ein intelligentes Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes • Nachhaltige Raumentwicklung im Spannungsdreieck zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt • Polyzentrische Entwicklung • Eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume • Partnerschaft zwischen Stadt und Land

Durch die Umsetzung der Berliner Beschlüsse werden in der Periode 2000 bis 2006 insgesamt 260 Mrd. Euro für EFRE, ESF, EAGFL, FIAF (Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei), ISPA (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung des Beitrittes) und für SAPARD (Sonderaktion zur Vorbereitung auf den Beitritt) aufgewendet. Es zählt jedoch nicht nur die finanzielle Unterstützung, Akteure werden oft schon durch die Existenz einer EU-Regionalpolitik allein zu Innovationen angeregt.

Mit der neuen Programmperiode ab 2000 erfolgt ein Schub an politischer Aufwertung des ländlichen Raums der EU. Durch die Diskussionen zur Agenda 2000, durch die Deklaration von Cork und die darauf folgende Umsetzung in EU-Richtlinien wurden die besonderen Aspekte des ländlichen Raums bewusst gemacht. Auch an diesen Zielen hat sich ein ÖREK zu orientieren, und zwar durch:

EU-Strukturfonds
• Nachhaltige Produktion von Nahrungsmitteln • Schonung und Erhaltung natürlicher Ressourcen • Erhaltung der Kulturlandschaft im Besonderen • Berücksichtigung von Verbraucheranliegen hinsichtlich Qualität, Gesundheit, Tierschutz und Pflanzenschutz • Erhaltung ländlicher Regionen als lebendige Räume • Erhaltung europäischer Agrarregionen • Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf dem Weltmarkt • Stärkung der Landwirtschaft als „Rückgrat vitaler ländlicher Regionen", freilich gemeinsam mit anderen Branchen und Sektoren

In Grundsatzerklärungen versucht auch der Europarat die Aufmerksamkeit für den ländlichen Raum zu steigern (Charta für die Berggebiete Europas, Charta für die ländlichen Gebiete) und die Konzepte und Überlegungen des EUREK auf ganz Europa zu übertragen.

Die Vielfalt der ländlichen Räume, ihre Funktionen, aber auch ihre Probleme erfordern ein flexibles Entwicklungsinstrumentarium. Adaptierungen in der Verwaltungsorganisation werden nötig sein, um den Ansprüchen einer sektorübergreifenden, integralen Förderung mit Beteiligung mehrerer Förderstellen gerecht zu werden. In der Industrie ist die „flexible Spezialisierung" ein gängiger moderner Vorgang, der das rasche Reagieren und Eingehen auf verschiedenste Gegebenheiten innerhalb eines festen Rahmens umschreibt – u.a. durch die Anwendung modernster Techniken – was die „planende Verwaltung" bei Entwicklungvorhaben regelmäßig hinter sich lässt. Eine ähnliche Denkweise müsste auch in der Organisation von Regionalpolitik und Regionalförderung zur Grundlage gemacht werden. Die derzeit schwierige Lage der öffentlichen Haushalte mit sehr begrenzten finanziellen Ressourcen machen Grenzen der Regionalförderung deutlich; von außen in eine Region fließende Mittel werden sehr schnell zum Streitpunkt und zudem starkem Konkurrenzdruck ausgesetzt.

Bild zu ⑥	Welche Defizite entstanden aus der bisherigen Anwendungspraxis der Instrumente? Manches ist bisher mit „Nicht genügend" zu beurteilen gewesen: • die Zersiedlung – nach wie vor ein „Kampf gegen Windmühlen"; die schärfere Kontrolle (Zurücknahme) der Flächenwidmung wirkt eindämmend auf die Baulandausweisung; Spekulation scheint nicht ausreichend bekämpfbar (z.B. „Eigenbedarf" für Bauen im Grünland); • Entsiedelung in den Gebieten der äußeren und inneren Peripherie ist weiterhin ein Problem; • Kontrolle des Bauens in Gefahrenzonen; Veränderungen durch „Nachjustierungen" und nach Katastrophenereignissen; • wo gibt es weniger „fluktuierende Betriebsgründungen" und mehr dauerhafte Wirtschaftsentwicklung durch vorausschauende Standortsicherung? Wirtschaftliche Strukturschwächen zeigen sich vor allem in Agrargemeinden, von nachhaltiger Sicherung der regionalen Wirtschaft allein durch den Tourismus kann nicht gesprochen werden; • die Schere zwischen landwirtschaftlichem Einkommen und dem anderer Sektoren öffnet sich weiter, trotz Wachstumschancen im Zuge der Ostöffnung bleiben Strukturprobleme bestehen, traditionell sind Armut und Bildungsrückstand im ländlichen Raum am stärksten ausgeprägt; • ein effizientes Kulturlandschaftsmanagement sollte möglich werden, z.B. durch die Ansiedlung von Hobby-, Para- und Umweltlandwirten, eventuell auch durch die Bildung von „Aussteigerhöfen"; • eine Bewertung und Planung von Agrarraumwirkungen könnte allen dienen, fehlt aber bisher; • Umsetzungserfolge einer „Ökologisierung des Verkehrs" an den Transitrouten bleiben aus; • die Planung von Zentren und Zentrumsfunktionen im ländlichen Raum sollte längst schon ein Hauptthema der Regionalpolitik sein

Wo kann man nun ansetzen:

1. *Es gibt Lücken im bestehenden System der regionalpolitischen Instrumente* – z.B. eine Bundesraumordnung (was leistet sie über das ÖREK hinaus?), eine landwirtschaftliche Entwicklungsplanung („LEP"), einzelne sektorale Planungen.
2. *Es gibt Defizite bei den bestehenden Instrumenten zu beheben* – z.B. bei der Umsetzung möglicher Festlegungen in überörtlichen Entwicklungsplänen oder in Gefahrenzonenplänen, bei der konkreten Durchsetzung von Planinhalten, bei der besseren Verklammerung der Planungen unterschiedlicher Hierarchieebenen.
3. *Man kann neue bzw. jüngere Instrumente und Entwicklungsprozesse forcieren bzw. initiieren.* Regionalpolitische Lösungsansätze konzentrieren sich zur Zeit auf die so genannten weichen Faktoren.

Fazit ⑥	Der ländliche Raum kann sich aus eigener Kraft kaum helfen. Lokale Akteure der Regionalpolitik (Bürgermeister) fühlen sich oft auf verlorenem Posten. Das System von Akteuren erfordert ein „System von Instrumenten", welches ein Grundset an Anforderungen enthalten muss. Es muss Raum sein für die Verankerung neuer Instrumente, die vor allem als „Soft aid" wirken sollen und geeignet sind, unterschiedliche hierarchische und sektorale Ebenen miteinander zu verknüpfen.		
	(a) nationale Instrumente	**hierarchische Verknüpfungselemente**	**(b) internationale Instrumente, mit nationalen zu harmonisieren**
	+ Bundesraumordnung + Sektorale Planungen + Regionalplanung + Örtliche Raumplanung + Agrarische Operationen + Gefahrenzonenplanung + Waldentwicklungsplan + Landentwicklungsplan + ÖPUL	+ *Programmkoordination* + *Regionalmanagement* + *Programmmarketing* + *Verwaltungsdienstleistungen* + *Netzwerke* + *Qualitätsmanagement* + *Evaluierung* + *grenzüberschreitende Verfahren*	+ EUREK (Europa 2000) + EU-Strukturpolitik + Ländliche Entwicklung + Natura 2000

7 Sind die Probleme lösbar?

Motto ⑦	*Die Grundsätze und Ziele des ÖRK 91 sind im wesentlichen noch immer aktuell und können nicht einfach als erledigt oder überholt abgehakt werden. Eine Trendumkehr in den bereits 1991 angesprochenen Problembereichen zum ländlichen Raum hat nicht stattgefunden. In manchen Bereichen hat sich die Problemlage verschärft, in manchen entschärft, einige Teilmaßnahmen sind umgesetzt (z.B. Einführung der UVP und weiteres). Eine Weiterentwicklung zum ÖREK 2001 kann daher im thematischen Bereich durch Schwerpunktsetzungen, im methodisch-instrumentellen Bereich durch angepasste Problemlösungen erfolgen.* *Die heutigen Probleme können mit Erfolg angegangen werden, wenn sich eine konkrete „raumordnungspolitische Aufgabe ländlicher Raum" konsolidieren kann. Auch das Prinzip „eine Region – ein Programm" sollte dazu beitragen und nebenbei auch die Unterstützungs- und Finanzierungsmöglichkeiten möglichst konzentrieren. Dies sollte reichen, um den ländlichen Raum aus seinem Zustand als „nichtprioritäres" Objekt der Regionalpolitik herauszuführen – die Praxis künftiger Entwicklungs- und Raumordnungsarbeit wird es zeigen. Und sie sollte auch zeigen, dass sie im Stande ist, die vielen Unverträglichkeiten zwischen regionalen Lebensgefühlen, nationalen Politiken, europäischen Förderungszielen und neuerdings auch noch Globalisierungszwängen in den Griff zu bekommen.*

Eigentlich sind die Probleme schon vor zehn Jahren „auf dem Papier" gelöst worden; nur einige Beispiele aus dem ÖRK 91, die auch heute für den ländlichen Raum Gültigkeit haben:

Bereich Siedlungsentwicklung:

- Der Lebens- und Siedlungsraum ist dauerhaft funktionsfähig zu gestalten und zu erhalten (heute würde man den Begriff „nachhaltig" verwenden und damit nur „face lifting" betreiben).
- Der Erhalt funktioneller Vielfalt, gesunder Lebens- und Umweltbedingungen, eine zweckmäßige Entwicklung zentraler Orte werden angeführt.
- Besonders vehement wird gefordert, dass die Besiedlung erhalten, die Zersiedlung verhindert werden soll und eine Verdichtung nur in regionalen oder lokalen Zentren anzustreben ist.
- In ländlichen Räumen mit bedeutender Tourismus- und Erholungsfunktion sollen Nutzungskonflikte möglichst vermieden werden, und die Befriedigung des Wohnungsbedarfes der ansässigen Bevölkerung soll gewährleistet sein; Obergrenzen für Verkehrsbelastungen und Bettenkapazitäten sind gefordert.

Bereich Freiraum:

- Die dauerhafte Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Freiraums wird gefordert, zudem ordnende Eingriffe bei Nutzungen, die natürliche Existenzgrundlagen und Entwicklungschancen einengen.
- Angestrebt werden weiters die Multifunktionalität, die Sicherung natürlicher Ressourcen, die Pflege und standortgerechte Bewirtschaftung von Landwirtschaftsflächen; ein ökologisch vertretbarer Zuwachs an Verkehrsflächen, eine ökologisch vertretbare Landwirtschaft, die Sicherung der bergbäuerlichen Landwirtschaft und die Grundwasserreinhaltung bzw. -sanierung sind gefordert.

Bereich Regionalwirtschaft:

- Die Landwirtschaft wird in peripheren ländlichen Räumen ohne Tourismus als tragende Säule angeführt, das Potential als Erholungsraum soll dabei erhalten bleiben.
- Für die peripheren Tourismusgebiete wird der Fremdenverkehr als tragfähige Alternative zur Landwirtschaft gesehen, diese ist aber als Wirtschaftszweig sowie als Bereitsteller der Kulturlandschaft zu erhalten. Dichteprobleme und Überbelastungen sind zu vermeiden. Monostrukturen sollen verhindert, moderne Infrastruktur, Flexibilisierung und Bildung sollen gefördert werden.

Auch bezüglich des Planungsvollzuges ist die Situation in den Grundzügen gleich geblieben, wenn beispielsweise im ÖRK 91 auf einen unbefriedigenden quantitativen und qualitativen Vollzug der überörtlichen Raumordnungsgesetze und auf eine fehlende Effizienz der Bebauungspläne hingewiesen wird. Regionalmanagement und verstärkte Koordination sind im ÖRK 91 bereits erwähnt, allerdings nicht mit jenem Gewicht, das ihnen heute schon und mehr noch in Zukunft zukommt.

Was kann nun für die ländliche Regionalentwicklung durch das ÖREK 2001 „angedacht" werden, das es nicht schon gegeben hätte? Hier gibt es im **thematischen Bereich** die Erfordernisse,

- die Ausrichtungen der Maßnahmen in den Grundsätzen zu überprüfen (Subsidiarität, Chancengerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Multifunktionalität, ...),
- Schwerpunkte zu setzen (Zersiedlung, Entsiedlung, tragfähige Wirtschaftsentwicklung, Transit, Pendlerproblematik, ...),
- Anpassungen an neue Entwicklungen vorzunehmen (EUREK, TEN, EU-Mitgliedschaft allgemein, Osterweiterung, verstärkte grenzüberschreitende Belange, ...).

Im **methodisch-instrumentellen Bereich** soll es eine Weiterentwicklung in Richtung stärkerer Konzentration auf „Soft aid", optimales Management, Prozessorientierung, Integration, Ausnutzung moderner Kommunikationsmöglichkeiten (Internet) geben. An aktuellen Themen (Zielen) und dazu erforderlichen Instrumenten (Maßnahmen) – gegliedert nach einigen wichtigen **Aktionsfeldern der Raumordnungspolitik im ländlichen Raum** – sind u.a. folgende zu nennen (Auswahl, Listen „in Arbeit"):

Übersicht 6: Aktionsfelder der Raumordnungs-Politik

Aktionsfeld Planungs- und Entwicklungsmanagement	*Gilt z.B. für*[2]
Ausbau einer modernen Infrastruktur und Umstrukturierung von Agrarregionen zu Dienstleistungsregionen (z.B. „Teleregionen", insbesondere in der „inneren Peripherie")	BG,GU
Institutionalisierung der Kooperation von Gemeinden im Stadtumland und zwischen Umland und Zentren; Stadt – Umland Partnerschaften	DY,ZG
Grenzüberschreitende Kooperationen der Gemeinden (Wirtschaft, Verwaltung, Hilfsorganisationen, Gemeindenetzwerke)	EG,SR
Grenzüberschreitende Abstimmung von Konzepten und Planungen	Generell
Verstärkte Kommunikation zwischen Wirtschaftssektoren, Entwicklung von „Sektornetzwerken"	Generell
Verwaltungsumbau in Richtung Multifunktionalität, Flexibilität und Dienstleistungsorientierung	Generell
Förderung der „Planungsmotivation" bei der Bevölkerung, insbesondere zur Durchsetzung einer rigorosen Gefahrenzonenplanung	Generell
Entwicklung polyfunktionaler Dorfstrukturen nach dem Prinzip „Small is beautiful"	Generell
Zersiedlung durch geeignete Maßnahmen zur effizienten Baulandentwicklung stoppen (z.B. durch Umnutzung funktionsloser Gebäude)	Generell

Aktionsfeld Bevölkerung und Lebensstile	*Gilt z.B. für*
„Entwicklung der Dorfgemeinschaft" unter Einbeziehung aller Gruppen, mehr Kommunikation, besseres Marketing, gemeinsame Planungen	Generell
Bildungsnetzwerke und Telekommunikation forcieren	Generell
Vorteile kleinerer Strukturen propagieren (z.B. Schulmodelle mit weniger Kindern, bei zusätzlichen Tätigkeiten)	Generell
Umsetzung von Konzepten gegen soziale Isolation	Generell
Verbesserung der Wohnungssituation insbesondere in Problemgebieten	Generell

2) Diese Angaben beziehen sich auf die in Übersicht 1 skizzierten Problemlagen in ländlichen Räumen; die Abkürzungen bedeuten: BG = Benachteiligte Gebiete; GU = Gunstlagen; EG = Entlegene Gebiete; ZG = Zentrumsnahe Gebiete; SR = Wirtschaftsschwache Räume; AR = Wirtschaftliche Aktivräume; ST = Stagnierende Gebiete; DY = Dynamische Gebiete. Diese Hinweise sind beispielhaft zu verstehen.

Übersicht 6: Fortsetzung

Aktionsfeld Wirtschaft und Tourismus	*Gilt z.B. für*
Propagierung des ländlichen Raums als sozialwirtschaftlichen und sozialkulturellen Gesamtkomplex mit dem Ziel der Chancenvermarktung durch integrale Konzepte mit Beteiligung aller Wirtschaftsbereiche	Generell
Anreize zur Wirtschaftsentwicklung durch „Kompetenzzentren", evtl. mit Satelliten im ländlichen Raum verstärken; Leitbetriebe und Cluster	Generell
Tourismuskapazitätsplanung in den touristisch dominierten Berggebieten, Gefahr der Monostrukturen dabei beachten	BG

Aktionsfeld Land- und Forstwirtschaft und Kulturlandschaft	*Gilt z.B. für*
Umweltorientierung und Intensitätsdrosselung durch landwirtschaftliche Verträge mit NGOs, mit Wirkung auf verbesserten Habitatsschutz, Wasserschutz sowie Umweltschutz allgemein	GU,ZG
Herstellung einer ausgewogenen Flächennutzung (Optimierung der Waldausstattung, Erhaltung eines Grünlandminimums, Schaffung von Biotopverbünden u.a.); Entwicklung eines Planungsinstrumentes „Landwirtschaftliche Raumplanung" für ein regionales Management von Agrarraumwirkungen (Landentwicklungsplan „LEP")	Generell
Maßnahmen zur Ordnung marginaler Nutzungsarten, z.B. der Probleme um „Wald und Weide"	BG
Erhaltung einer stadtnahen, vielfach nutzbringenden Landwirtschaft	ZG
Planung von Verwilderung (als „Naturschutzrolle" der Raumordnung)	GU

Aktionsfeld Grenzlandentwicklung	*Gilt z.B. für*
Wachstumschancen im Zuge der Ostöffnung nutzen, Standortverbesserungen und Umstrukturierungen vornehmen	BG,GU,EG SR,ST
Grenzüberschreitende Netzwerke aufbauen (Behörden und Private) und nach Möglichkeit neue Komplementärbeziehungen suchen; grenzüberschreitende Bildungsangebote (Sprache, Kultur) intensivieren	GU,EG,SR AR,ST
Orientierung der Wirtschaftsentwicklung mit der überörtlichen Raumordnung in Grenzregionen (Entwicklungsachsen) abstimmen	ZG

Bild zu ⑦	**Wenn zu all diesen Sachbereichen der Raumordnung auch noch die neuen Grundsätze in Geltung träten, dann könnte folgende Vision durchaus reale Gestalt annehmen:**

- **Netzwerke, Kommunikation und Information stehen im Mittelpunkt** der Entwicklungsarbeit. Dies alles macht Sinn, weil nunmehr harte und weiche Faktoren optimal auf zu verändernde Strukturen wirken. Zur Bewältigung der Fülle an Informationen und Möglichkeiten sind neue Dienstleistungszweige entstanden, die das Funktionieren einer einfachen und effizienten Verwaltung unterstützen und ihrerseits auch Beschäftigungswirkung im ländlichen Raum (und nicht nur in Zentren!) haben. Schnelligkeit und Flexibilität bewirken mehr, als langfristige und groß angelegte Planungen früher. Netzwerke funktionieren gut, da sie Akteure verbinden, die bisher nicht verbunden waren, weil sie Unsicherheiten und Risiken durch Kommunikation und Solidarität reduzieren und Wandlungsprozesse durch „Promotoren der Veränderung" organisieren.
- **Weiche Faktoren („Soft aid") der Entwicklung** sind etabliert und wirken aktivierend und stärkend – gewissermaßen als „Red Bull" der Regionalentwicklung. Dazu gehören mehr Service im Sinne problem-, umsetzungs- und aktionsorientierter Dienstleistungen und Hilfen. So ist ein Mehr an Kooperation, Planungsmanagement, Kommunikation (public private partnership), sowie Regionalmarketing entstanden, auch zwischen Städten und Regionen, und durchaus professionell im internationalen Wettbewerb. Auch (und sogar speziell) in der Landwirtschaft wird auf die Verlagerung dispositiver Funktionen in den ländlichen Raum, geringere Außensteuerung, Innovationsforcierung, Qualifikationserhöhung, Beseitigung des Mangels produktionsnaher Dienstleistungen, Informations- und Kontaktvermittlerrollen für die Ostöffnung, integrale Ansätze und insgesamt ganz besonders auf verstärkte Kooperation gesetzt.
- **Motivation, Kreativität, Lernbereitschaft, Innovation und Flexibilität** haben sich als Förderkriterien durchgesetzt; die erforderlichen Begleiteinrichtungen zur aktiven Programmkoordination während der gesamten Programmperiode sind dadurch optimiert worden, ebenso die Verbesserung der Evaluierung. Die positive Rückwirkung auf mehr „Qualifizierungsprojekte" ist nicht ausgeblieben, denn sie wurden durch Qualitätsmanagement, den Einsatz von Business-Plänen und „Soziales Marketing" (d.s. Anreize – z.B. Belohnungen, Wettbewerbe, Aktivierung von Bildung, Aufbau von Wissen und Erfahrung, Programmmarketing für Zielgruppen – etwa Gemeindevertreter) möglich.

Fazit ⑦	Leitbild des ÖREK 2001 ist ein *„wirtschaftlich und gesellschaftlich polystruktureller ländlicher Lebensraum"*; es orientiert sich nicht an Minimalzielen, sondern an der Optimalvorstellung einer strukturell differenzierten Region mit hoher Umweltqualität, funktionierendem sozialem Umfeld, echten Erwerbschancen auf allen Einkommens- und Prestigestufen, verwertbaren Bildungschancen, einer Infrastruktur ohne störende Einflüsse, sowie einer ökologisch und sozial verträglichen Nutzungsstruktur. Die Stärken des ländlichen Raums (Umweltqualität, Erholungs-, Freizeitpotential, ökologische Ausgleichsfunktion) sind nachhaltig zu sichern, die Schwächen (fehlende Entwicklungsdynamik, zunehmende Dichtekonflikte) abzubauen. Zu *beiden* Aufgaben entwickelt das ÖREK 2001 Leitbilder und Ziele. Die Umsetzungsstrategie muss flexibel sein und sowohl generelle Vorgaben (Prozessinitiierung *top down*) als auch detaillierte Vorschriften (Ausführung *bottom up*) umfassen. Die Hauptaktionsfelder Siedlung, Bevölkerung, Gesellschaft, Lebensstile, Landwirtschaft, Kulturlandschaft, Regionalwirtschaft, Ostöffnung und Transit sind so koordiniert zu bearbeiten.

8 Literaturverzeichnis

GREIF F. (1998), Das Ende der traditionellen Agrargesellschaft – und was weiter? In: Mitt. d. Österr. Geogr. Ges., 140, S. 25-52.

GREIF F., PFUSTERSCHMID S., WAGNER K. (2002), Beiträge zur Landwirtschaftlichen Raumplanung (= Schriftenreihe d. Bundesanstalt f. Agrarwirtschaft, 93). Wien. 118 S.

GROUPE DE BRUGES (2002), Agriculture, un tournant nécessaire. Paris, Edition a l'Aube, Série Interventions. 91 S.

GROUP OF BERTINORO (1996), Memorandum on East-West agro-food systems toward the third millenium. Riga, ed. by the Latvian State Institute of Agricultural Economics.

LANNER S. (1995), Der Stolz der Bauern. Die Entwicklung des ländlichen Raumes – Gefahren und Chancen. Wien, Ibera & Molden. 192 S.

LEBENSMINISTERIUM (als Hrsg. seit 2000), Ländlicher Raum. Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Wasserwirtschaft. Erscheint zweimonatlich als Druckversion in gekürzter Form, als Langfassung in elektronischer Form unter *http://www. laendlicher-raum.at*

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (1992), Österreichisches Raumordnungskonzept (ÖRK) 1991 (= Schriftenreihe d. ÖROK, 96). Wien, im Eigenverlag. 224 S.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2002), Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2001 (= Schriftenreihe d. ÖROK, 163). Wien, im Eigenverlag. 188 S.

RIEGLER J., MOSER A. (1996), Ökosoziale Marktwirtschaft. Denken und Handeln in Kreisläufen. Graz – Stuttgart, Leopold Stocker Verlag. 155 S.

WEBER G. (2000), Zukunftsperspektiven von Raumplanung und Ländlicher Neuordnung. 25 Jahre Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur (IRUB). Wien, im Eigenverlag. 136 S.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft

Jahr/Year: 2003

Band/Volume: 145

Autor(en)/Author(s): Greif Franz, Wagner Klaus

Artikel/Article: Der ländliche Raum im ÖREK 2001 147-178