

**WEGE UND PERSPEKTIVEN DER REGIONALPOLITIK
IN NIEDERÖSTERREICH –
Mehrfacher thematisch-strategischer Paradigmenwechsel**

Wolfgang SCHWARZ, Wien*

mit 9 Abb. im Text

INHALT

<i>Summary</i>	49
<i>Zusammenfassung</i>	50
1 Vorbemerkungen: Das „Modell Niederösterreich“ auf dem Gebiet der Regionalpolitik	50
2 Schwierige Ausgangslage, tiefgreifender Strukturwandel, markante Problemgebiete	51
3 Fünf Stadien der thematisch-strategischen Orientierung der Regionalpolitik in Niederösterreich („Paradigmenwechsel“)	54
4 Ergebnis des historischen Entwicklungsprozesses: Erweiterte Funktion von „Regionalpolitik“	69
5 Positive Wirkungen engagierter Regionalpolitik für Niederösterreich und seine interventionsbedürftigen Landesteile	70
6 Schlussbemerkungen: Niederösterreich – eine „lernende“ Region, jedoch „eherne“ Grundsätze der Regionalpolitik	73
7 Literaturverzeichnis	73

Summary

Developments in, and perspectives of, regional policy in Lower Austria – Changes in the paradigm concerning foci and strategies

First of all the difficult initial situation, the fundamental structural changes and the marked problem areas in this largest Austrian province are being described in order to clarify why regional policy in Lower Austria rates so high. In the main section of this paper five significant stages of re-orientation in regional policy from the introduction

* Univ.-Doz. Dr. Wolfgang SCHWARZ, Hofrat i.R. der Niederösterreichischen Landesregierung, Dozent an der Universität Klagenfurt, Institut für Geographie und Regionalforschung, A-9020 Klagenfurt, Universitätsstraße 65-67, und A-1220 Wien, Pappelweg 1/26; e-mail: wolfgangsschwarz@inode.at

of institutionalized regional planning in 1972 to the present are presented both as to foci and strategies. Several changes in the paradigm took place, from centralized-bureaucratic planning at the outset via action-oriented "endogenous" approaches to systematic regional development policy oriented towards specific conceptions based upon complex institutional networks in the EU era. In a larger context, this historical process resulted in an expanded function and wider meaning of "regional policy". Moreover the positive effects of professionalized regional policy on Lower Austria and those parts of the province most in need of selective measures are described.

Zusammenfassung

Um den hohen Stellenwert der Regionalpolitik in Niederösterreich plausibel zu machen, werden zunächst die einstmals schwierige Ausgangslage, der tiefgreifende Strukturwandel und die markanten Problemgebiete in diesem flächengrößten österreichischen Bundesland vorgestellt. Im zentralen Teil dieses Beitrages werden dann die fünf signifikanten Stadien der thematisch-strategischen Orientierung der Regionalpolitik in Niederösterreich, ab dem Beginn einer institutionalisierten Raumordnung (1972) bis zur Gegenwart, behandelt. Dabei kam es zu einem mehrfachen fachlichen Paradigmenwechsel, der von einer ursprünglich zentralistisch-bürokratischen Planung über aktionistische, betont „endogene“ Ansätze bis zu einer systemisch-konzeptorientierten regionalen Entwicklungspolitik im EU-Zeitalter, basierend auf komplexen institutionellen Netzwerken, reicht. Als Resultat dieses historischen Prozesses ergibt sich – als eine generelle Erkenntnis – eine erweiterte Funktion und Begrifflichkeit von „Regionalpolitik“. Schließlich werden noch die positiven Wirkungen einer professionalisierten Regionalpolitik auf Niederösterreich und seine interventionsbedürftigen Landesteile ausgeführt.

1 Vorbemerkungen: Das „Modell Niederösterreich“ auf dem Gebiet der Regionalpolitik

Die vor dreieinhalb Jahrzehnten innerhalb der niederösterreichischen Landesverwaltung *institutionalisierte Regionalpolitik* hat seither einen langen Weg zurückgelegt, auf dem sie einen *mehrfachen Paradigmenwechsel* im Hinblick auf ihre Zielsetzungen, ihre großen Themen, ihre strategische und instrumentelle Ausrichtung vollzogen hat. Rückblickend kann dabei eine klare Abfolge regionalpolitischer Orientierungsmuster festgestellt werden, beginnend mit der für die 1970er-Jahre typischen betont zentralistisch ausgerichteten Planung „von oben“ über einen deutlich „endogen“ orientierten Aktionismus in den 1980er-Jahren, dem schließlich vor allem unter dem Einfluss des EU-Strukturfondsregimes wieder eine Periode vorwiegend systemisch-konzeptorientierter Regionalentwicklung folgte, getragen von partnerschaftlich-kooperativen institutionellen Netzwerken.

Die vom Land Niederösterreich in der Vergangenheit eingeschlagenen unterschiedlichen Strategien der Regionalentwicklung folgten selbstverständlich dem jeweiligen planerischen Mainstream ihrer Zeit. Es wurden in diesem Bundesland jedoch darüber hinaus etliche neuartige, innovative regionalpolitische Ansätze entworfen und umgesetzt. Angesichts dieser Pionierleistungen, aber auch im Hinblick auf das rasche Reagieren auf generelle fachliche Trendänderungen, darf man auf dem Gebiet der Regionalpolitik, im Vergleich mit anderen europäischen Territorien, daher von einem „Modell Niederösterreich“ sprechen.

Im Folgenden soll der etappenhaft ablaufende Wandel regionalpolitischer Strategien und Organisationsstrukturen am Beispiel Niederösterreich näher dargestellt werden. Zum besseren Verständnis der regionalpolitischen Intentionen und Prozesse soll vorweg noch die spezifische räumliche Problemsituation Niederösterreichs und seiner unterschiedlichen Teilräume kurz charakterisiert werden.

2 Schwierige Ausgangslage, tiefgreifender Strukturwandel, markante Problemgebiete

Die Ausgangslage für eine gedeihliche Landes- und Regionalentwicklung in Niederösterreich war beim Start einer systematisch betriebenen Raumordnung und Regionalpolitik denkbar ungünstig:

- Lage am Rande der demokratisch-marktwirtschaftlich orientierten Welt entlang einer 414 km langen „toten“, undurchlässigen Staatsgrenze mit unterbrochenen grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen
- Daher schwache privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit in der breiten Grenzlandzone Niederösterreichs, vor allem in der Zeit der sowjetischen Besetzung
- Niederösterreich ist ein ausgedehntes, jedoch relativ dünn besiedeltes Territorium. Noch 2001 lebten 66% seiner Einwohner in betont ländlich geprägten Gebieten, eine überaus hohe Quote im interregionalen Vergleich. Dementsprechend klein sind die lokalen/subregionalen Markt- und Arbeitskräftepotenziale und somit die Agglomerationseffekte, die für die Entwicklung der Regionen und Standorte so wichtig sind.
- Erschwerend kommt hinzu, dass Niederösterreich im N und S des Landes breite Peripheriezonen aufweist, welche in fernerer Vergangenheit an die großstädtischen Zentren Wien und Linz verkehrsmäßig nur unzureichend angebunden waren.
- Schließlich hatten weite Teile Niederösterreichs mit dem Problem einer allzu einseitigen Wirtschaftsstruktur zu kämpfen: Die nördliche Landeshälfte war stark agrarisch orientiert. So wiesen noch 1961 Bezirke wie Hollabrunn, Mistelbach und Zwettl Agrarquoten von 63 bis 66% auf! Einzelne Bezirke in der südlichen Landeshälfte waren hingegen extrem vom Auf und Ab der Industriekonjunktur abhängig. Charakteristisch für Niederösterreich ist eine stark asymmetrische Standortverteilung seiner Industrie. Rund 80% der Betriebe liegen in der Südhälfte des Landes.

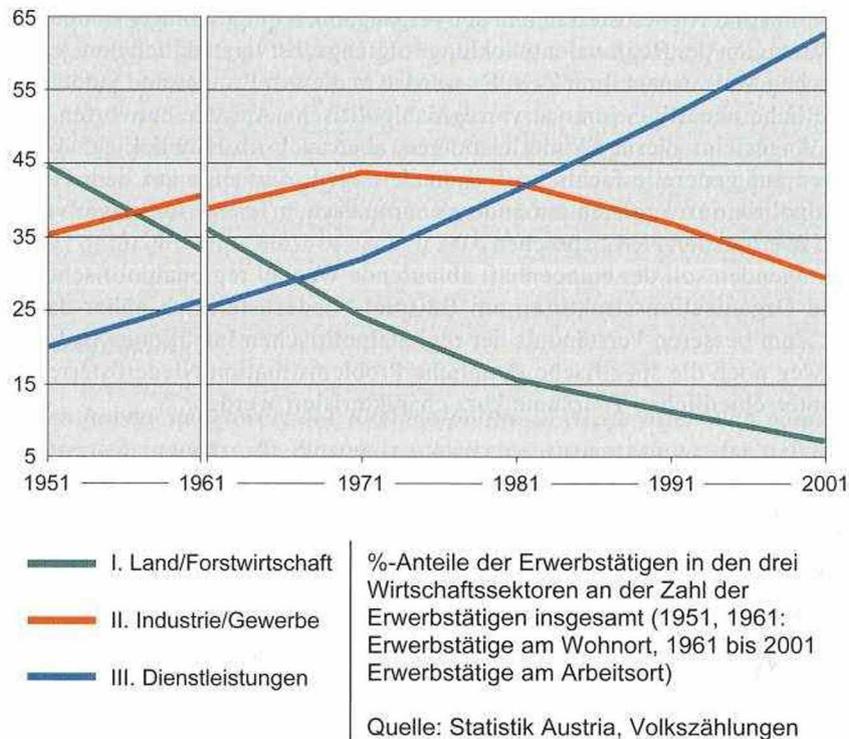
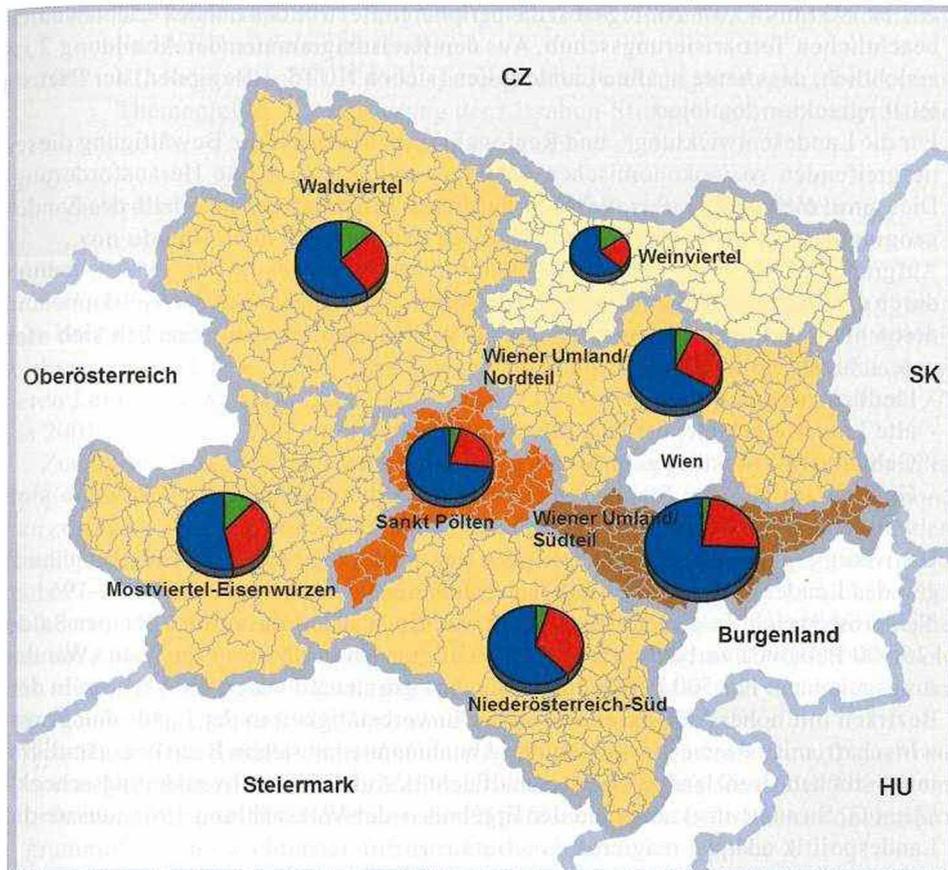


Abb. 1: Sozioökonomischer Strukturwandel 1951–2001 in Niederösterreich

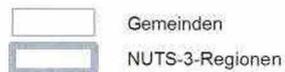
Ab der Mitte der 1970er-Jahre erlebten diese altindustrialisierten Gebiete mit ihrem damaligen Überhang an Grundstoff- und an traditionellen Konsumgüterindustrien eine schwere Krise mit teilweise dramatischen Beschäftigungsrückgängen. So fiel alleine im Bezirk Neunkirchen die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie von 16.000 auf 5.000!

- Insgesamt hat Niederösterreich im vergangenen halben Jahrhundert einen sozioökonomischen Strukturwandel durchgemacht, wie noch nie zuvor in seiner langen Geschichte. Dies veranschaulicht eindrucksvoll ein Diagramm (vgl. Abb. 1) über die Entwicklung der drei großen Wirtschaftssektoren in Langzeitperspektive (Volkszählungen 1951–2001), gemessen an ihrem %-Anteil an der jeweiligen Gesamtbeschäftigung.

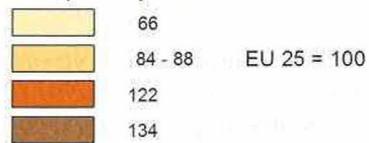
Erstaunlich hoch (44,5%) aus heutiger Sicht war die Agrarquote noch im Jahr 1951. Sie sank seither kontinuierlich und hielt 2001 bei nur mehr 7,8%. Der beschäftigungsmäßige Höhepunkt des Industriezeitalters wurde dagegen 1971 erreicht, mit einer Quote von 43,9% für den sekundären Sektor. Industrie/Gewerbe verloren seither stark an unmittelbarer Arbeitsplatzbedeutung (2001: 29,7%), bei ständig steigender realer Wertschöpfung infolge hoher Produktivität. Schließlich als Gewinner der Entwicklung: der Dienstleistungssektor. Auch im ländlich geprägten Niederösterreich kam es zu einer starken Tertiärisierung der Wirtschaft und Arbeitswelt, von bescheidenen



Erwerbstätige je Wirtschaftssektor 2003



BRP pro Kopf 2003



Entwurf: Wolfgang Schwarz
GIS/Kartographie: Simon Ortner

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung; Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
Abb. 2: Bruttoregionalprodukt und sektorale Wirtschaftsstruktur in den NUTS-3-Regionen Niederösterreichs

20,1% 1951 bis 63,0% 2001. Selbst die peripheren Bezirke des Landes erlebten einen beachtlichen Tertiärisierungsschub. Aus den Kreisdiagrammen der Abbildung 2 ist ersichtlich, dass heute in allen Landesteilen (sieben NUTS-3-Regionen) der Dienstleistungssektor dominiert.

Für die Landesentwicklungs- und Regionalpolitik bedeutete die Bewältigung dieses tiefgreifenden sozioökonomischen Strukturwandels eine große Herausforderung. Dies umso mehr, als die regionalwirtschaftlichen Problemlagen innerhalb des Landes geographisch höchst ungleich verteilt waren und zum Teil noch sind.

- Aufgrund der erheblichen räumlich-standörtlichen Heterogenität des Landes, bedingt durch die naturräumliche Ausstattung, die jeweilige Lagebonität der Teilräume und deren historisch gewachsene, differenzierte Wirtschaftsstruktur ergeben sich vier unterschiedliche *Kategorien von Problemgebieten*:
 - ländlich-periphere Gebiete
 - alte Industriegebiete, die sich oftmals verzahnen mit
 - Gebieten mit rückläufigem Nächtigungstourismus
 - Gebiete entlang der Staatsgrenze zur ehemaligen Tschechoslowakei, die sich weitgehend mit den ländlich-peripheren Gebieten decken
- Die wenig ermunternde Ausgangslage zu Beginn der regionalpolitischen Bemühungen des Landes illustriert besonders deutlich die Wanderungsbilanz 1951–1961 in Niederösterreich. In diesem Dezennium war ein Wanderungsverlust von per Saldo -76.500 Personen zu beklagen, vor allem zugunsten der Metropole Wien (Wanderungsgewinn: +115.500 Personen). Besonders gravierend waren die Verluste in den Bezirken mit hoher Abhängigkeit von der Erwerbstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft, mit extremen, zweistelligen Abnahmeraten in sieben Bezirken, sämtliche im nördlichen Grenzland gelegen („Landflucht“). Auf diesen „Abwanderungsschock“ (Zitat G. SILBERBAUER) aufgrund der Ergebnisse der Volkszählung 1961 musste die Landespolitik adäquat reagieren.

3 Fünf Stadien der thematisch-strategischen Orientierung der Regionalpolitik in Niederösterreich („Paradigmenwechsel“)

Seit dem Beginn einer systematisch betriebenen Regionalpolitik in Niederösterreich (1972) hat ein *mehrfacher Paradigmenwechsel* der entwicklungsstrategischen Grundorientierung in diesem Politikbereich stattgefunden. Es können dabei *fünf Entwicklungsstadien regionalpolitischer Strategien* in Niederösterreich unterschieden werden:

- ab 1972 Zentralistisch-technokratische Planung und Territorialentwicklung „von oben“
- ab 1982 Eigenständige („endogene“) Regionalentwicklung – Neuordnung der Territorialstruktur Niederösterreichs
- ab 1988 Innovationsorientierte Regionalpolitik – Reagieren auf veränderte externe Rahmenbedingungen

- ab 1995 EU-Regionalpolitik I: Programmgeleitete Regionalentwicklung auf der Basis partnerschaftlicher Netzwerke
- ab 2007 EU-Regionalpolitik II: Fokussierung auf entwicklungsstrategisch bedeutsame Themenfelder – Realisierung der Lissabon-Strategie auf regionaler Ebene

3.1 Zentralistisch-technokratische Planung und Territorientwicklung „von oben“

1972 begann mit der *Institutionalisierung der überörtlichen Raumordnung* innerhalb der NÖ Landesverwaltung auch eine zielgerichtete, systematische Regionalpolitik wirksam zu werden. Es wurde eine eigene Abteilung für Raumordnung etabliert, mit deren Leitung G. SILBERBAUER betraut wurde. Die Ära SILBERBAUER dauerte von 1972 bis 2001.

Zunächst entstand aufbauend auf soliden Forschungsergebnissen (Serie der „Planungs- und Entscheidungsgrundlagen“) eine ganze Reihe von *Sektoralen Raumordnungsprogrammen*, die jeweils das ganze Landesgebiet abdeckten. Aufbauend auf dem Konzept der menschlichen Grunddaseinsfunktionen wurden sie als geeignete Instrumente erachtet, ausgewogene Lebensverhältnisse in allen Landesteilen sicherstellen zu können. Ein wichtiges regionalpolitisches Ziel, das man damit erreichen wollte, war der Abbau der beträchtlichen räumlichen Disparitäten innerhalb Niederösterreichs mit seiner so heterogenen Raumstruktur. Dazu bediente man sich der beiden – aus heutiger Sicht – „klassischen“ *Instrumente der Regionalpolitik*:

- Schaffung bzw. Ausbau der *technischen und sozialen Infrastruktur*, aufbauend auf einem Netz planerisch fixierter *Zentraler Orte* (Instrumente: Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramm sowie mehrere darauf aufbauende sektorale Raumordnungsprogramme über die wichtigsten Infrastrukturbereiche).
- *Regionale Wirtschaftsförderung*, bestehend aus regional abgestuften Investitionsbeihilfen (Förderungsgebiete) für anzusiedelnde, später auch für bereits bestehende Betriebe und aus einer finanziellen Hilfestellung für die Erschließung ausgewählter *Standorte* (Instrumente: NÖ Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramm; NÖ Wirtschaftsförderungs- und Strukturverbesserungsfonds; Betriebsansiedlungsagentur NÖRABS, die Vorläuferin der ecoplus GmbH).

Die engagierte Infrastrukturpolitik bescherte allen Teilen des Landesgebietes ein relativ hohes Mindestversorgungsniveau. Während das *Versorgungsziel* der Raumordnung also weitgehend erreicht werden konnte, gelang es hingegen nur sehr unzureichend, das *regionale Ausgleichsziel* im sozioökonomischen Bereich (Disparitätenabbau) zu verwirklichen. Im Gegenteil, die Schere zwischen prosperierenden und notleidenden bzw. in ihrer Substanz gefährdeten Gebieten schien sich sogar weiter zu öffnen. Ab der Mitte der 1970er-Jahre kam nämlich zu den peripheren ländlichen Regionen im Norden des Landes mit den alten strukturschwachen Industriegebieten in der südlichen Landeshälfte eine weitere Kategorie von Problemräumen hinzu. Dort war es trotz hoher öffentlicher Investitionsbeihilfen zu einem massiven Beschäftigungsabbau gekommen.

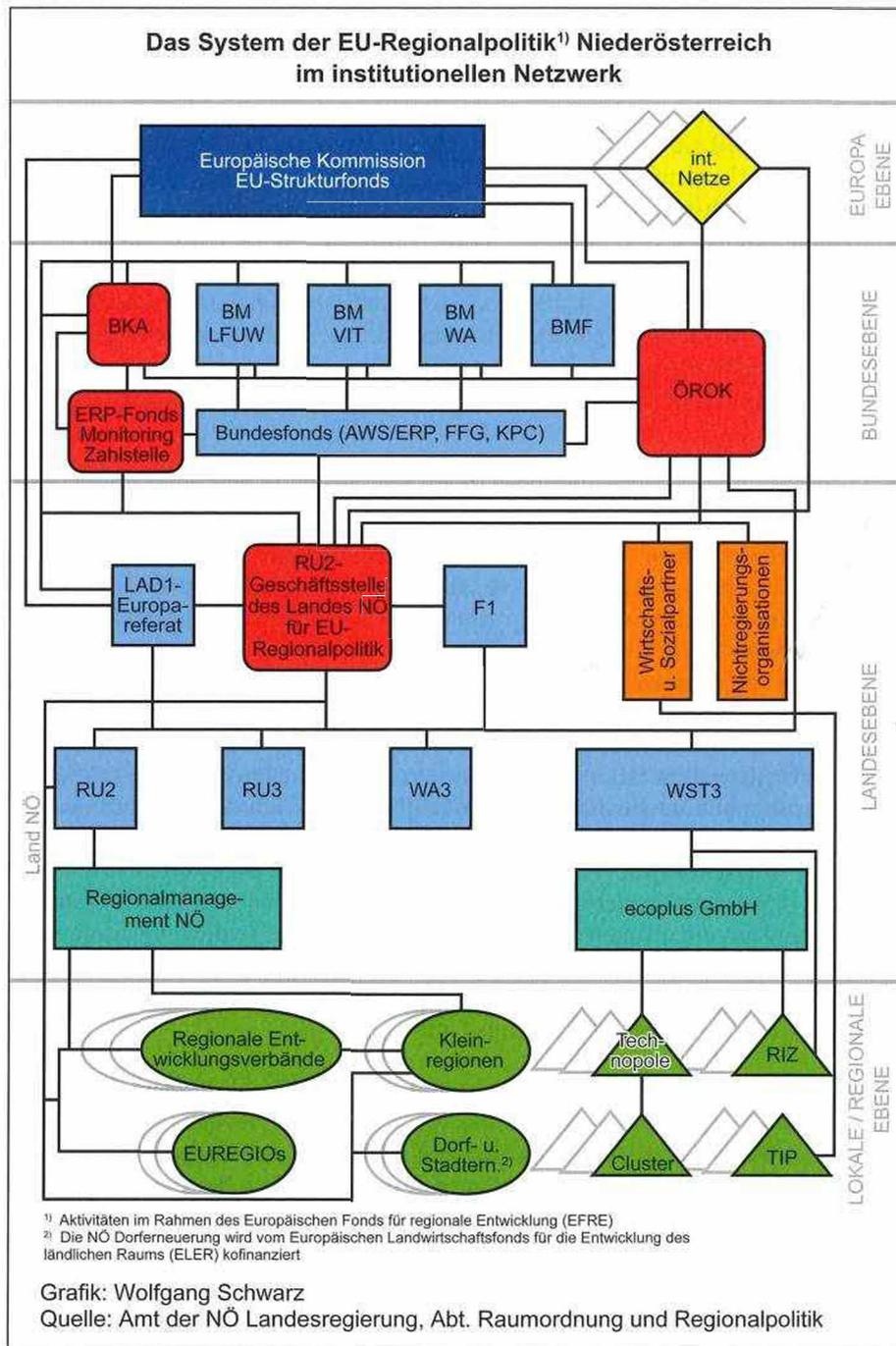


Abb. 3: Das System der EU-Regionalpolitik Niederösterreich im institutionellen Netzwerk

Die Farben kennzeichnen die verschiedenen Funktionen im System der EU-Regionalpolitik Niederösterreich:

- Europäische Kommission: Rechtsrahmen, EU-Strukturfondsmittel
- Strategisch-administrative Schaltstellen der EU-Regionalpolitik in Österreich / NÖ
- Verwaltungs- und Förderstellen
- Regionalmanagement, Wirtschaftsagentur
- Lokale/regionale Umsetzungsstrukturen
- „Zivilgesellschaft“ (beratende Funktion) ¹⁾
- Internationale Netzwerke

Erklärung der Abkürzungen:

ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
BKA	Bundeskanzleramt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
RIZ	Regionale Innovationszentren
TIP	Technologie- und Innovationspartner (Wirtschaftskammer NÖ)
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung:	
LAD1	Abteilung Landesamtsdirektion
F1	Abteilung Finanzen
RU2	Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
RU3	Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung
WA3	Abteilung Wasserbau
WST3	Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie

Abb. 4: Legende zum Organigramm Abbildung 3



Quelle: Amt der NÖ Landesregierung; Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
 Abb. 5: Das dezentrale System regionalpolitisch bedeutsamer Infrastruktur- und Impulseinrichtungen in Niederösterreich

Allzu einseitig war die damalige Regionalpolitik an bloßem Kapitaltransfer (Subventionen statt Informationstransfer), Förderung von Sachkapital (statt Förderung immaterieller Investitionen und Entwicklung der Humanressourcen), isolierter Sektorförderung (statt Förderung sektorübergreifender Regionalprojekte) und Strukturkonservierung (statt Strukturverbesserung durch Förderung von Innovationen) orientiert gewesen.

Die sich in erster Linie auf „exogene“ Betriebsansiedlungen (häufig vom Typ „verlängerte Werkbank“) stützende regionalpolitische Strategie führte zu einer bedenklichen Außenabhängigkeit dieser Problemgebiete von regionsfernen Unternehmenszentralen und staatlichen Förderungsgebern, mit schwerwiegenden negativen Folgewirkungen: Blockierung der innerregionalen Entwicklungsaktivitäten, der „endogenen“ Betriebsgründungstätigkeit, „Passivisierung“ der Regionsbevölkerung und Abwanderung bzw. Fernpendeln gerade der aktivsten, besser ausgebildeten Erwerbstätigen, Verödungerscheinungen in den Dörfern und Kleinstädten (Kaufkraftabfluss).

3.2 Eigenständige („endogene“) Regionalentwicklung – Neuordnung der Territorialstruktur Niederösterreichs

Die nur mäßigen Erfolge bei der Verringerung des regionalen Wohlstandsgefälles, vor allem aber die Unmöglichkeit, mit der soeben skizzierten Strategie eine selbsttragende, nachhaltige Aufwärtsentwicklung der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückliegenden Regionen einzuleiten, zwangen ab den frühen 1980er-Jahren zu einem *Kurswechsel in der Regionalpolitik*. Das Land Niederösterreich spielte dabei zweifelsohne eine Vorreiterrolle innerhalb Österreichs.

Die technokratisch-perfektionistische Planung „von oben“ wurde von einer betont umsetzungsorientierten, „aktionistischen“ regionalen Entwicklungspolitik abgelöst. Es galt nunmehr, konkrete Projekte „vor Ort“ zu realisieren. „Von der Idee bis zum Vollzug, Planung alleine ist zuwenig“ hieß die neue Devise von Planungschef SILBERBAUER. Die Förderung einer „endogenen“ *Entwicklung und Erneuerung der Regionen und Siedlungen Niederösterreichs* trat in den Vordergrund. Dies bedeutete: Unterstützung der Eigeninitiative der Regionsbevölkerung, ihrer Bereitschaft, das Schicksal ihrer Region selbst in die Hand zu nehmen, Stärkung der „Regionalen Identität“, bessere Ausschöpfung der vorhandenen regionalen Entwicklungspotenziale. Vor allem in den strukturschwächeren Landesteilen entstand alsbald eine ganze Fülle von *Aktivierungs- und Unterstützungseinrichtungen* zur Verwirklichung der damals neuartigen Strategie einer endogenen Entwicklung und Erneuerung der Regionen:

- Eigene „*Regionalbeauftragte*“ (*Regionalmanager*) wurden in Problemregionen eingesetzt (erstmalig 1982 im Waldviertel) und fungierten dort als Informationstransferstelle, Netzwerker, Lobbyisten gegenüber den Zentralstellen und Starthelfer für regionale Projekte.
- Betont umsetzungsorientierte *Kleinregionale Entwicklungskonzepte* (erste Pilotstudie „Mittleres Kamptal“ 1984) sollten unter Einbindung lokaler AktivistInnen diesen meist besonders benachteiligten Gebieten (Größenordnung: fünf bis zehn Gemeinden) zu einer (teilweise) selbsttragenden dynamischeren Entwicklung verhelfen.

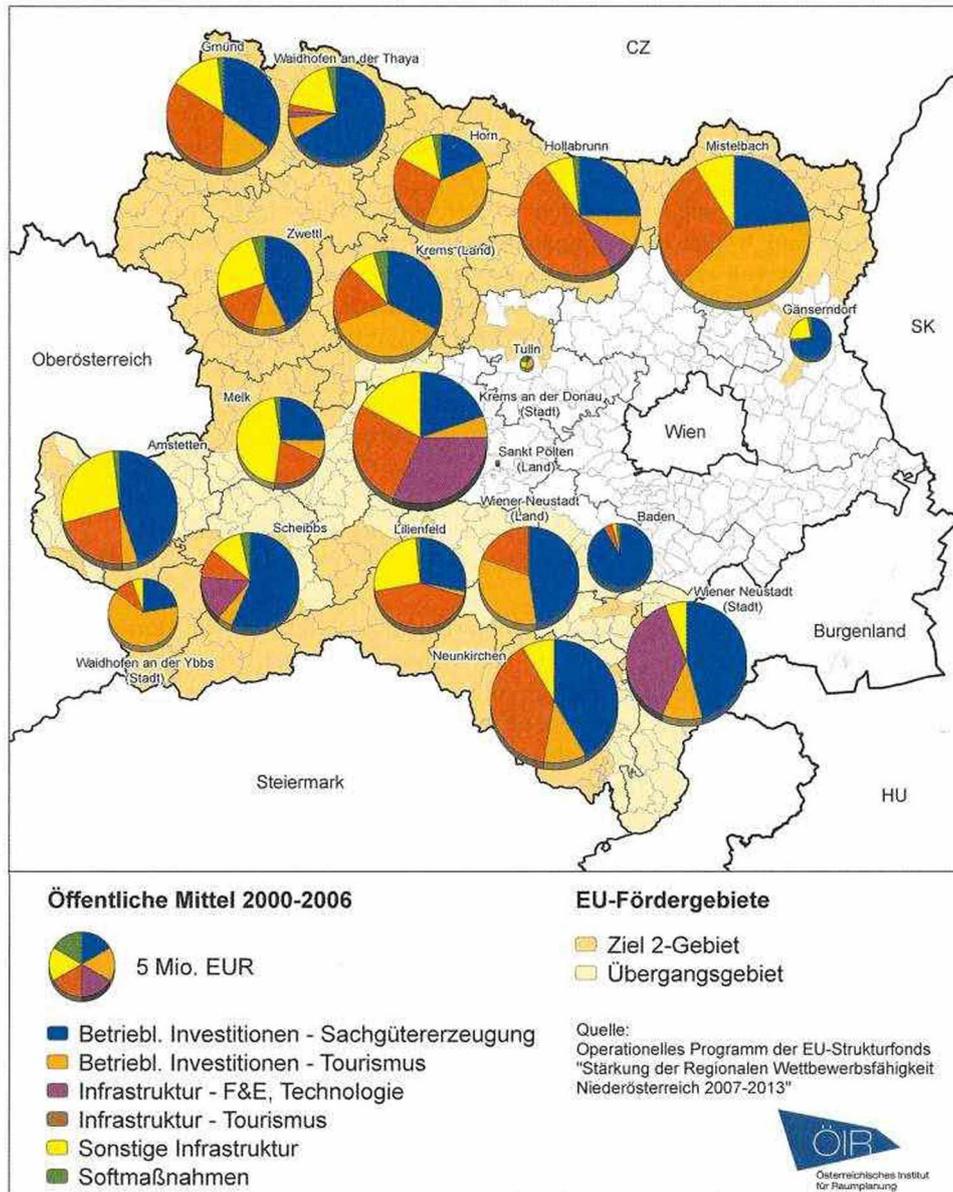
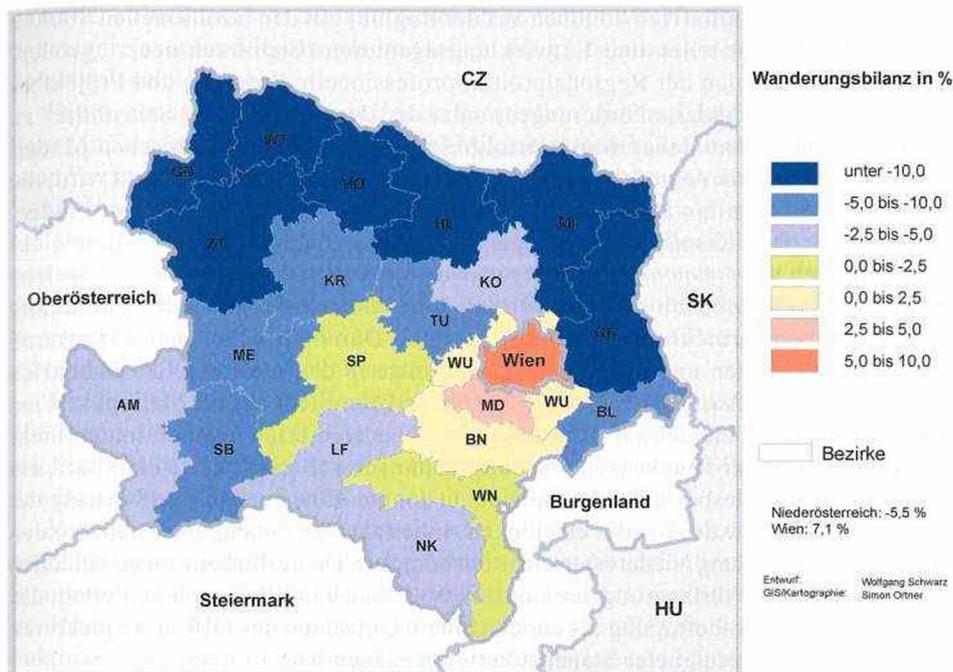


Abb. 6: Förderungen, differenziert nach Bezirken und Themenbereichen, im Rahmen des Ziel 2-Programmes Niederösterreich 2000–2006



Quelle zu Abb. 7 bis 9: Amt der NÖ Landesregierung; Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik

Abb. 7: Wanderungsbilanz 1951–1961 in % der Wohnbevölkerung 1951

- 1985 wurde die *Aktion Dorferneuerung* gestartet. Die „umfassende“ Dorferneuerung bleibt nicht auf die bauliche Erneuerung der alten Ortskerne beschränkt, sondern umspannt auch die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aktivitäten ländlicher Gemeinden.
- Die „Dorferneuerungsbewegung“ wurde ab 1992 durch die Aktion Stadterneuerung ergänzt, welche die Aufgabe hat, die notwendige Modernisierung und Attraktivierung der kleinen städtischen Zentren Niederösterreichs in Gang zu setzen, um diese lebenswerter zu gestalten.

Wichtige Impulse für eine betont endogene Regionalentwicklung wurden damals von außen, von den Zentralstellen, in die Regionen hineingetragen. Vorbildwirkung hatten der „Waldviertelplan“, der vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) im Auftrag von Bund und Land unter Einbindung aller lokalen/regionalen Akteure erstellt wurde, sowie die „Förderungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung des Bundes“ (FER), die vom Bundeskanzleramt initiiert wurde. Man kann daher von einer „exogen induzierten Endogenisierung“ der Regionalpolitik dieser Jahre sprechen.

Charakteristisch für die Regionalpolitik im Land Niederösterreich ab der Mitte der 1980er-Jahre war jedenfalls, die kreativen Entwicklungsansätze „von unten“

(Projektideen und -initiativen kommen aus der Region) mit den traditionellen Stärken der zentralen Förderstellen und Entwicklungsagenturen (Etablieren neuer „großer“ Themen und Strategien der Regionalpolitik, professionelle Beratung und Projektbegleitung, maßgeschneiderte Förderungen) unter der Devise „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu verknüpfen. Man kann daher vom – erfolgreichen – niederösterreichischen Modell einer „Regionalpolitik des mittleren Weges“ sprechen, bei welchem versucht wird, die Vorteile des „Bottom-up-“ und des „Top-down-Ansatzes“ miteinander zu verbinden.

In einem engen Konnex zur Strategie einer eigenständigeren Regionalentwicklung steht auch die *Gründung einer eigenen Landeshauptstadt (St. Pölten)*, welche sehr stark regionalpolitisch motiviert war, und die damit einhergehende *Neuordnung der internen Territorialstruktur Niederösterreichs*. Durch den Rückgang der agraren Erwerbsmöglichkeiten und die Arbeitsplatzverluste in den traditionellen Industrien verschärfte sich das Ausmaß der Zentrierung Niederösterreichs auf die Metropole Wien und im Westteil des Landes auf den Raum Linz. Niederösterreich wurde immer mehr zu einem Fernpendler-Bundesland, in dem sich nur schwer „territoriale Identität“, ein eigenständiges Landesbewusstsein, entwickeln konnte. Eine nachhaltige Stärkung der geographischen Mitte des Landes erschien in Anbetracht der zunehmend zentrifugalen räumlichen Entwicklung Niederösterreichs unabdingbar. Dies erforderte einen radikalen Schritt, nämlich die Verlagerung der Landesverwaltung von Wien nach St. Pölten, das sowohl in einer Volksbefragung als auch in einem Gutachten des ÖIR unter mehreren Kandidaten als bestgeeigneter Standort hervorgegangen war.

Parallel zur Gründung der Landeshauptstadt wurde auch die Stärkung der Regionen Niederösterreichs konsequent in Angriff genommen. Mit der Schaffung einer eigenen „*Regionalisierungsaktion*“ wurde der Aufgabenbereich der Landesgesellschaft ecoplus GmbH als „regionale Entwicklungsagentur“ (später: „Wirtschaftsagentur“) stark ausgeweitet.

Im Zuge der Verlagerung der NÖ Landesverwaltung von Wien nach St. Pölten kam es außerdem zu einer *Behördendezentralisierung*, indem besonders kundennahe Bereiche der Landesverwaltung in einzelne Bezirkshauptorte verlegt wurden. Auf diese Weise gelang es, dort insgesamt rund 700 stabile, „dezentrale“ Arbeitsplätze zu schaffen.

Schließlich wurde ins Auge gefasst, einzelne besonders dafür geeignete Städte zu „*Zentralen Orten mit landeshauptstädtischer Ergänzungsfunktion*“, jeweils spezialisiert auf bestimmte Funktionsbereiche, aufzuwerten. Etliche Jahre danach ist diese planerische Vorstellung in modifizierter Form (Konzept der „*Technopole*“) Realität geworden – als Grundlage für eine polyzentrisch orientierte Territorientwicklung Niederösterreichs.

3.3 Innovationsorientierte Regionalpolitik – Reagieren auf veränderte externe Rahmenbedingungen

Gegen Ende der 1980er-Jahre und in den 1990er-Jahren sahen sich die Unternehmen, die Regionen und Standorte Niederösterreichs mit stark *veränderten Entwicklungsbedingungen* konfrontiert, welche neuartige Interventionsformen und eine

neuerliche Kurskorrektur der heimischen Regionalpolitik erforderlich machten. Einige der raumrelevanten Megatrends im Gefüge des globalen, noch im Gang befindlichen Strukturwandels:

Die so genannte „Dritte industrielle Revolution“ ließ auf der Basis „radikal neuartiger“ Innovationen und Technologien (Mikroelektronik, Telematik, Gentechnologie, neue Werkstoffe) neue Produktionszweige und Dienstleistungen entstehen. Information, Wissen und Humankapital wurden zum entscheidenden Produktions- und Standortfaktor. Das „Postfordistische“ Produktionsregime, das durch flexible Fertigungssysteme und die Etablierung von Unternehmensnetzwerken gekennzeichnet ist, begann, das für das Industriezeitalter charakteristische „Fordistische“ Produktionsmodell abzulösen, welches durch standardisierte Massenproduktion in großen Betrieben und wenig flexible hierarchische Organisationsstrukturen bestimmt war.

Die Globalisierung, der Europäische Binnenmarkt (Einheitliche Europäische Akte 1987) und die Ostgrenzöffnung (1989) eröffneten neue Chancen für die niederösterreichische Wirtschaft, führten aber auch zu einem verschärften Wettbewerb zwischen den Regionen und Standorten.

Vor dem Hintergrund des weltweiten Strukturwandels und der geopolitischen Neuordnung kam es jedenfalls zu einer standörtlichen Neuorientierung. Die Bonität des Standortes Österreich bzw. Niederösterreich und seiner konstitutiven Elemente musste im Hinblick auf die neuen Herausforderungen einer Revision unterzogen werden. Faktorkostenorientierte (Arbeitskosten, Energiepreise usw.) unternehmerische Investitionsentscheidungen mussten in Anbetracht der internationalen Konkurrenzsituation zurücktreten hinter die Bemühungen, hier zu Lande Produktions- und Standortstrukturen zu generieren, die gekennzeichnet sind durch Akkumulierung von spezifischem, unverwechselbarem Knowhow, von nicht kodifiziertem, daher nicht kopierbarem und übertragbarem Wissen („tacit knowledge“).

Es war den Verantwortlichen klar, dass eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der niederösterreichischen Wirtschaft und ihrer infrastrukturell-standörtlichen Voraussetzungen nicht mit herkömmlichen struktur- und regionalpolitischen Instrumenten erreicht werden konnte, etwa mithilfe endogener Ansätze, wie sie in ihrer Entstehungszeit angedacht wurden (kleine lokale Pilotprojekte, um kleinräumliche Wirtschaftskreisläufe in Gang zu bringen, Dorferneuerung usw.). Die Antwort auf die neuen Herausforderungen bestand in einer forcierten *Innovationsorientierung* der heimischen Regionalpolitik.

Der Aufbau von innovationsgetriebenen Regionalökonomien und die Generierung der notwendigen kreativen Produktions-Milieus kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die nötigen dezentralen Unterstützungsstrukturen geschaffen und diese in gut funktionierende Netzwerke eingebettet werden. Wie schon bei der Mobilisierung endogener Aktivitäten hat Niederösterreich auch bei der Etablierung von *Impulseinrichtungen im Bereich Innovation und Technologie* zweifellos eine Pionierrolle gespielt:

- 1988 wurde in Wiener Neustadt das erste *Regional Innovations Zentrum (RIZ)* des Landes errichtet. Die landesweit agierende RIZ-Holding umfasst mittlerweile 16 derartige Gründungszentren für Start-ups, die über alle Landesviertel verteilt sind.

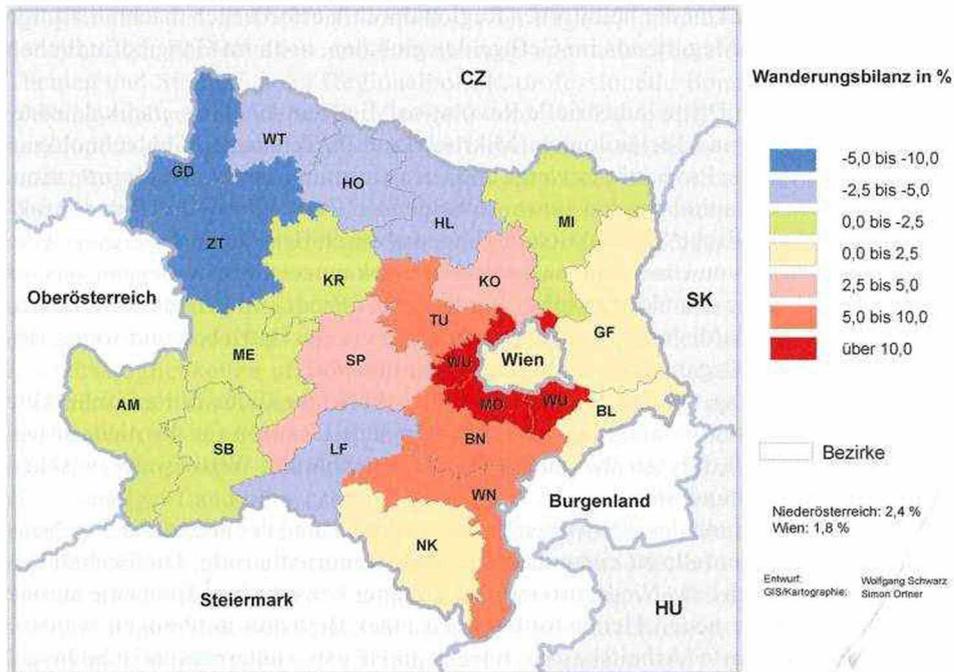


Abb. 8: Wanderungsbilanz 1971–1981 in % der Wohnbevölkerung 1971

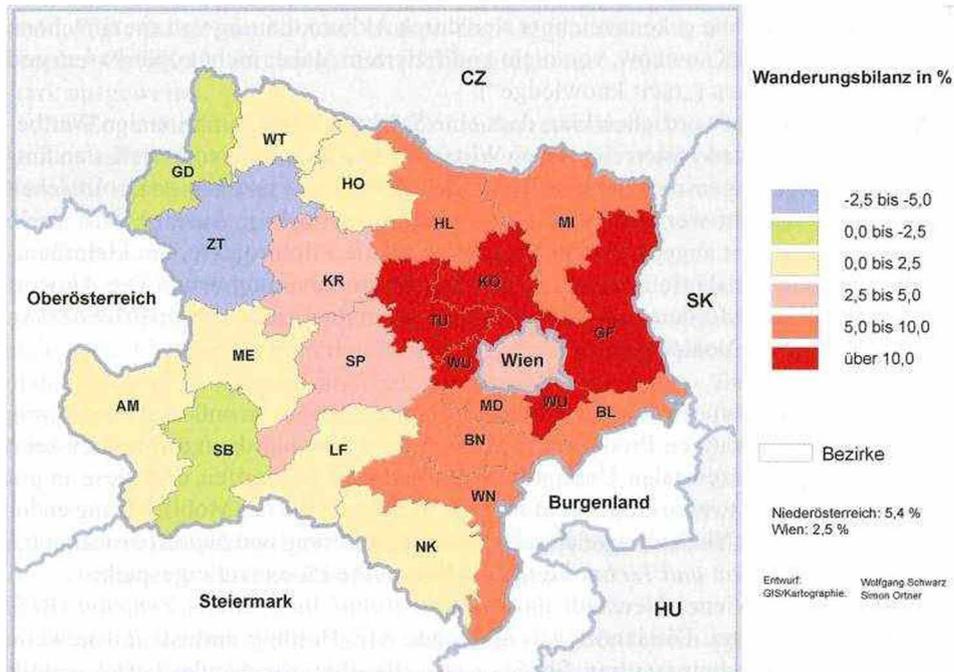


Abb. 9: Wanderungsbilanz 1991–2001 in % der Wohnbevölkerung 1991

- In jedem Landesviertel ist ein Büro der „*Technologie- und Innovationspartner*“ (*TIP*) der Wirtschaftskammer Niederösterreich lokalisiert, die für einen landesweiten Technologietransfer sorgen.
- In Wiener Neustadt, Krems und Tulln entstanden in der Folge *Technologie- und Forschungszentren*. Diese bildeten dort erste Kristallisationspunkte für die spätere Entwicklung hochrangiger regionaler Innovationsknoten, so genannter „*Technopole*“.
- Schließlich wurden ab der Mitte der 1990er-Jahre auch in Niederösterreich *Einrichtungen der tertiären Bildungsstufe* geschaffen (Donau-Universität Krems, Fachhochschulen), welche rasch expandierten.

3.4 EU-Regionalpolitik I: Programmgeleitete Regionalentwicklung auf der Basis partnerschaftlicher Netzwerke

Der *EU-Beitritt Österreichs* führte zu einem weiteren markanten Paradigmenwechsel. Die EU versteht sich als eine Solidaritätsgemeinschaft und die *Kohäsionspolitik*, d.h. die Sicherstellung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts innerhalb der Union, hat einen eminenten Stellenwert innerhalb dieser Staatengemeinschaft. „Kohäsionspolitik ist die Quintessenz der europäischen Solidarität“ (Kommissionspräsident J.M. BARROSO beim Vierten Kohäsionsforum, 2007). Neben der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ ist die Regionalpolitik der am stärksten „europäisierte“ Politikbereich.

Unsere einheimische Regionalpolitik wurde jedenfalls ab 1995 weitgehend dem Regime der EU-Strukturfonds untergeordnet. Vor dem EU-Zeitalter hatten unsere regionalpolitischen Aktionen bisweilen den Charakter von Stückwerkplanung. Unter der Ägide der EU wurde hingegen eine Art „*systemischer Regionalpolitik*“ propagiert. „Systemisch“ aus zweierlei Gründen: Erstens standen mehrjährige, thematisch breit gefächerte Regionalförderungs- und -entwicklungsprogramme („*Zielprogramme*“) im Vordergrund. Zweitens wurden diese mittels komplexer Organisationssysteme abgewickelt, in Form einer netzwerkartigen Mehrebenensteuerung der Programme („*Multi-level Governance*“) – vgl. beiliegendes Organigramm (vgl. Abb. 3 und 4), das die Einbettung der EU-Regionalpolitik in Niederösterreich in einem vier geographische Ebenen umspannenden institutionellen Netzwerk zeigt.

Es handelt sich dabei um die europäische, die Bundes-, die Landes- sowie die lokale bzw. subregionale Ebene. Man erkennt ein kompliziertes Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen Playern. Eine Schlüsselrolle in diesem arbeitsteiligen System spielen neben der Europäischen Kommission die in Rot dargestellten „Schaltstellen“ Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Bundeskanzleramt, in dessen Auftrag der ERP-Fonds, und schließlich als so genannte Verwaltungsbehörde für die großen EU-Zielprogramme die Geschäftsstelle des Landes Niederösterreich für EU-Regionalpolitik, die 1994 für diesen Politikbereich eigens geschaffen wurde, als Teil der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik.

Für die operative Umsetzung sind die Förderstellen des Bundes und des Landes sowie die ecoplus GmbH, Niederösterreichs Wirtschaftsagentur, zuständig, welche die Projektabwicklung besorgen („*implementing bodies*“).

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Regionalpolitik ist die Etablierung entsprechender Strukturen auf der unteren Maßstabsebene. Bereits vor der EU-Mitgliedschaft hat sich in den einzelnen Teilregionen Niederösterreichs ein breites Spektrum an *Impulseinrichtungen* entwickelt. Diese Unterstützungsstrukturen („intermediate bodies“) wurden im EU-Zeitalter weiter ausgebaut, sodass sie heute praktisch flächendeckend über das ganze Bundesland gestreut sind (vgl. beiliegende Karte Abb. 5). Sie bilden jenes wertvolle institutionelle „Substrat“, auf dem eine an dem Grundsatz der Partnerschaft orientierte EU-Regionalpolitik aufbauen kann. „Partnerschaft bedeutet nicht nur „political correctness“, sondern sie ist vor allem auch ein wichtiges regionales Entwicklungspotenzial“ (Kommissarin D. HÜBNER beim Vierten Kohäsionsforum).

Nun zu den *Erfolgen der EU-Regionalpolitik* in Niederösterreich: Aufgrund der EU-Regionalförderungsprogramme wurden bzw. werden in den drei Programmperioden von 1995 bis 2013 EU-Strukturfondsmittel im Umfang von 550 Mio. € ins Land geholt, ergänzt durch beachtliche 607 Mio. € an nationalen Fördergeldern. Diese Förderungen von insgesamt 1,157 Mrd. € werden voraussichtlich Investitionen von rund 3,1 Mrd. €, vor allem in den strukturschwächeren Landesteilen, in Gang setzen und damit beitragen, zehntausende Arbeitsplätze neu zu generieren bzw. abzusichern.

Alleine in der vorangegangenen Strukturfondsperiode 2000–2006 konnten in Niederösterreich 2.005 EU-Projekte realisiert werden, davon 1.766 im Rahmen des *Ziel 2-Programmes* und 239 im Zuge der drei *INTERREG IIIA-Programme* Österreich – Tschechien, – Slowakei und – Ungarn, an denen sich NÖ beteiligt hat.

Mit dem Ziel 2-Programm wurden wirtschaftsnahe Infrastrukturen geschaffen, regionale Leitprojekte errichtet, Industrie-, Gewerbe- und Tourismusbetriebe angesiedelt oder modernisiert, Forschung & technologische Entwicklung, Umweltschutz und Energieeinsparung in den Betrieben unterstützt, die Regionalmanagements, zahlreiche Stadterneuerungsprojekte sowie etliche weitere Soft-Maßnahmen kofinanziert. Der Kartodiagrammdarstellung Abbildung 6 ist zu entnehmen, dass die Förderungsaktivitäten 2000–2006 in recht ausgewogener Weise über das Ziel 2- und das Übergangsgebiet (ehemaliges Zielgebiet der Periode 1995–1999 mit geringerer Förderung als im Ziel 2-Gebiet) verteilt gewesen sind. Beachtlich war die „Absorption“ der Fördergelder gerade im nördlichen Grenzland, der strukturschwächsten Zone Niederösterreichs.

Mit der Öffnung der Ostgrenzen 1989 und der großen Erweiterung der EU 2004 ist Niederösterreich von einer Randlage wieder in eine *zentralräumliche Position* in einem sich neu formierenden Mitteleuropa gerückt. Die EU-Initiative INTERREG hatte die Aufgabe, die lange Zeit unterbrochenen *grenzüberschreitenden Beziehungen* wieder zu normalisieren und zu intensivieren. Es galt dabei, nicht nur physische Barrieren zu beseitigen, gemeinsame Wirtschafts-, Tourismus-, Verkehrs-, Raumplanungs-, Umwelt- und Naturschutzprojekte zu realisieren, sondern vor allem auch die „Grenzen im Kopf“ abzubauen. Das Erlernen von Tschechisch, Slowakisch und Ungarisch in Kindergärten und Volksschulen in den grenznahen Regionen ist ein ausgezeichnetes Beispiel für diese neue Art der Nachbarschaftsbeziehungen.

Ein Megaprojekt im Rahmen von INTERREG ist *Centrope*, bei dem die Herausbildung eines dynamischen neuen Zentralraumes im Südosten Mitteleuropas unterstützt wird. Die Regionen und größeren Städte Ostösterreichs, Süd-Tschechiens, der Westslowakei und Westungarns haben sich 2003 zu einem Kooperationsraum mit

6,6 Mio. Einwohnern zusammengeschlossen. Unter der Devise „Wir wachsen zusammen – zusammen wachsen wir“ sollen die beachtlichen Entwicklungspotenziale dieser Vierländerregion in hohem Maß aktiviert werden.

Rückblickend auf die vergangenen zwölf Jahre darf man feststellen, dass die EU-Regionalpolitik einen beträchtlichen *Mehrwert* erbracht hat. Zieht man Bilanz, kommt man zu dem Ergebnis, dass die materiellen, insbesondere aber die ideellen, die immateriellen Vorteile einer Regionalpolitik mit EU-Beteiligung die damit verbundenen Nachteile deutlich überwiegen. Mit dem EU-Beitritt hat die Regionalpolitik in Österreich / Niederösterreich zweifellos einen „Quantensprung“ an Qualität vollzogen. Sie ist, kurz gesagt,

- konzeptorientierter
 - inhaltlich integrativer
 - partnerschaftlicher und netzwerkorientierter
 - methodisch innovativer und
 - professioneller in der Abwicklung (Monitoring, Evaluierung usw.)
- geworden.

3.5 EU-Regionalpolitik II: Fokussierung auf entwicklungsstrategisch bedeutsame Themenfelder – Realisierung der Lissabon-Strategie auf regionaler Ebene

Mit der neuen *Strukturfondsperiode 2007–2013* kam es zu einem neuerlichen fachlichen Paradigmenwechsel. Im Vergleich zu früheren EU-Zielprogrammen erfolgt im neuen großen Programm „*Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007–2013*“ eine deutlichere Fokussierung auf entwicklungsstrategisch bedeutsame Themenfelder. Die Regionalpolitik sollte nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission in der neuen Periode nämlich gleichsam als „Vehikel“ für die Verwirklichung der *Lissabon-Agenda* der EU fungieren, also entscheidend zu mehr Wirtschaftswachstum, zu mehr und besseren Arbeitsplätzen auf dem alten Kontinent beitragen.

Aus diesem Grund ist die Lissabon-Strategie sehr stark auf Forschung, Hochtechnologie und wissensbasierte Wirtschaft, kurzum auf „Exzellenz“, ausgerichtet. Vom Standpunkt der Wirtschaftsgeographie und Regionalökonomie betrachtet, kommen für solche Aktivitäten hauptsächlich die großen Agglomerationsräume in Frage. Welche Chancen haben demnach betont ländlich-kleinstädtisch geprägte Bundesländer wie Niederösterreich im Hinblick auf die Dominanz der Lissabon-Strategie?

Beim Design der neuen EU-Regionalprogramme wurde jedenfalls ein beträchtliches *Spannungsverhältnis* evident, nämlich zwischen der *Lissabon-Strategie der EU* (Schwerpunktsetzung auf das generelle Modernisierungs-, Wachstums- und Beschäftigungsziel) und den Intentionen der „klassischen“ *Regionalpolitik* (mit dem räumlichen Ausgleichsziel, dem Abbau regionaler Disparitäten, im Vordergrund), wie sie hier zu Lande bisher praktiziert wurde.

Von österreichischer/niederösterreichischer Seite wurde daher ergänzend zu den Vorstellungen der Europäischen Kommission die Berücksichtigung weiterer thematischer und strategischer Aspekte gefordert:

- Österreich geht von einem *thematisch weit gefassten Innovationsbegriff* aus: Einbeziehung auch nicht-technologischer Funktionsbereiche (Marketing, Logistik, Design usw.) und von Wirtschaftsaktivitäten mit guten Chancen außerhalb der Zentralräume (z.B. Tourismus, Erneuerbare Energie).
- Mobilisierung *endogener Potenziale* der Regionalentwicklung durch Etablierung geeigneter dezentraler Aktivierungs- und Unterstützungseinrichtungen (Regionalmanagements, Gründerzentren usw.), wichtig dabei ist deren enge Zusammenarbeit mit den Zentralstellen im Sinne von „Multi-level Governance“.
- Ausbau vorhandener ökonomisch-technologischer *regionsspezifischer Stärkefelder* mit unverwechselbarem ortsgebundenem Knowhow (oftmals auf der Basis historischer technologischer Entwicklungspfade), Entwicklung „kreativer regionaler Produktionsmilieus“ postfordistischen Zuschnitts samt zugehöriger institutioneller Netzwerke – als regionales Gegengewicht gegen die negativen Folgen der Globalisierung.

Neben den erwähnten Vorgaben der EU, niedergelegt in den Verordnungstexten, fanden schließlich die gegenüber Brüssel engagiert vorgebrachten inhaltlichen Gestaltungswünsche Niederösterreichs Eingang in das neue große Zielprogramm. Dessen Kernstück, der *Aktionsplan* (Maßnahmenplan), besteht aus zwei großen Prioritäten: „Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ und „Stärkung der Regionen und Standorte durch Mobilisierung endogener Potenziale, wettbewerbsfähigen Tourismus, verbesserte Umwelt, Energienutzung und Risikoprävention“.

Bei der inhaltlichen Gestaltung des neuen EU-Programmes standen wertvolle *fachliche Inputs* zur Verfügung: Auf gesamtösterreichischer Ebene der Nationale Strategische Rahmenplan (STRAT.AT), der unter der Ägide der ÖROK in partnerschaftlicher Weise erarbeitet wurde, und auf Landesebene das NÖ Landesentwicklungskonzept, das für die Ausdifferenzierung der Unternehmensförderung so wichtige, vom EFRE kofinanzierte Regionale Innovations System RIS NÖ und verschiedene sektorale Entwicklungskonzepte, vor allem das Kursbuch Tourismus 2010.

Welche *regionalwirtschaftlichen Basisstrategien* leiten uns bei der Umsetzung des neuen Zielprogrammes?¹⁾ Das Land Niederösterreich schlägt im Rahmen des neuen Zielprogramms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eine zweifache Strategie ein. Dieser Weg könnte auch von vielen anderen Regionen der EU besritten werden. Bei diesen beiden Basisstrategien handelt es sich erstens um eine so genannte „offensive Bestandssicherung“ und zweitens um die „Erschließung technologisch-ökonomischer Zukunftsfelder“.

Im Sinne einer „*offensiven Bestandssicherung*“ soll die Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen langfristig abgesichert werden. Es soll die Modernisierung der „old economy“, also auch traditioneller Branchen, vorangetrieben werden. Die regionsspezifischen Stärken sollen weiter gestärkt werden. Dieser Entwicklungsansatz ist gerade in einer altindustrialisierten Region wie Niederösterreich unverzichtbar.

¹⁾ Statement des Verfassers beim Vierten Kohäsionsforum, Brüssel, 28.09.2007.

Es ist uns aber bewusst, dass mit der bloßen „Bestandspflege“ das gute Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsniveau in dieser Region (aktuelle Arbeitslosenrate 3,9%) auf Dauer nicht aufrecht erhalten werden kann. Es müssen daher auch „neue Wege“ in der regionalwirtschaftlichen Entwicklung durch eine „*Erschließung technologisch-ökonomischer Zukunftsfelder*“ beschritten werden. Gerade auf dem Gebiet der wissensbasierten Wirtschaft und der neuen Technologien eröffnen sich neue – allerdings auch risikoreichere – Möglichkeiten.

Niederösterreich hat schon in der Programmperiode 2000–2006 wichtige Weichenstellungen in diese Richtung vorgenommen:

- An drei der am besten geeigneten Standorte entstanden so genannte „Technopole“, regionale Innovationsknoten, wo eine Verflechtung von universitärer Forschung, Qualifizierung und regionaler Wirtschaft durch eigene Technopolmanager unterstützt wird.
- Etablierung von spezialisierten Technologie- und Kompetenzzentren, um dort „Exzellenz“ in Hochtechnologie-Segmenten zu generieren.
- Aufbau von bisher fünf Clustern für Wachstumsbereiche der Wirtschaft in einer Region, die sich als „Clusterland Niederösterreich“ im Wettbewerb der Regionen und Standorte positionieren will.

4 Ergebnis des historischen Entwicklungsprozesses: Erweiterte Funktion von „Regionalpolitik“

Rückblickend auf 35 Jahre systematisch betriebener Regionalpolitik in Niederösterreich kann man nicht nur eine Veränderung der Themenschwerpunkte, Strategien und Instrumente konstatieren, sondern darüber hinaus auch einen Wandel der Rolle und der räumlichen Dimensionierung und somit der Begrifflichkeit von „Regionalpolitik“:

- In unserem klassischen Verständnis bestand eine Hauptaufgabe der Regionalpolitik im *Abbau regionaler Disparitäten*, in der Hilfe für schwächere Teilräume, also in der Erfüllung des Ausgleichsziels. Das Spektrum an Interventionen reicht dabei von den oftmals bloßen finanziellen Umverteilungsmaßnahmen in der Frühphase bis zu den später praktizierten maßgeschneiderten Förderungsformen und intelligenten endogenen Entwicklungsansätzen.
- Spätestens 2007, in der von der Lissabon-Strategie bestimmten neuen EU-Strukturfondsperiode, in der es ja innerhalb von Territorien wie Niederösterreich keine speziellen Zielgebiete mehr gibt, kam es jedoch zu einer Umorientierung: Es wird Regionalpolitik für das *gesamte Territorium*, einschließlich seiner besser gestellten Gebiete, gemacht, damit dieses in einem sich verschärfenden internationalen Wettbewerb zwischen den Regionen und Standorten reüssieren kann. Dies bedeutet, dass *alle Teilräume* eines Territoriums modernisiert und kompetitiv gestaltet werden

sollen. Es empfiehlt sich, dabei eine innerterritoriale Arbeitsteilung zu forcieren, entsprechend den spezifischen Stärken der einzelnen Teilregionen. Insofern lassen sich das volkswirtschaftliche Wachstumsziel und das regionalpolitische Ausgleichsziel durchaus harmonisieren.

- In einer dritten Stufe inhaltlicher und geographischer Dimensionierung bilden sich schließlich in einem Zeitalter der Netzwerkökonomie bei gleichzeitigem Wegfall der Barrierewirkung von Staatsgrenzen große *grenzübergreifende Funktionalräume* heraus. Euregios, internationale Cluster- und Netzerkbildungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die Regionalpolitik der Zukunft muss auf diese Expansion ihres potenziellen Aktionsfeldes adäquat reagieren. Die EU-Programme „INTERREG“ bzw. „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ werden daher auch weiterhin einen hohen Stellenwert einnehmen, um eine integrierte Entwicklung grenzübergreifender Kooperationsräume (z.B. „Centrope“) zu gewährleisten. Der gegenseitige Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Regionen spielt dabei eine wichtige Rolle. „Die EU ist ein großer Binnenmarkt von bester regionaler Praxis“ (D. DIMITRIADIS beim Vierten Kohäsionsforum).

5 Positive Wirkungen engagierter Regionalpolitik für Niederösterreich und seine interventionsbedürftigen Landesteile

Nach dreieinhalb Jahrzehnten gezielter, strategiegeleiteter Landes- und Regionalentwicklung steht Niederösterreich im interregionalen Vergleich ungleich besser da als zu Beginn unserer Bemühungen. Niederösterreich ist seither wohlhabender, international wettbewerbsstärker, gleichzeitig aber auch lebenswerter geworden. Dazu einige *sozioökonomische Daten und Fakten*:

- Das reale Bruttoregionalprodukt (BRP) NÖs. stieg im EU-Zeitalter 1995–2007 um 26,2% (Österreich: 27,2%).
- Die Zahl der unselbständig Beschäftigten (Arbeitsplätze) wuchs in diesem Zeitraum um 50.900 bzw. 10,2% (Österreich: 9,6%).
- Die Arbeitslosenquote (EU-Definition) sank zuletzt auf 3,6% (Durchschnitt 2007, Österreich 4,4%), d.h. es herrscht in NÖ praktisch Vollbeschäftigung.
- 2006 machten die Warenexporte NÖs. 42,7% seines BRP aus (Österreich: 40,2% des BIP), NÖ ist also Gewinner der Globalisierung, Ostöffnung und EU-Erweiterung.
- Die durchschnittliche Kaufkraft der Haushalte in NÖ lag 2006 um 3% über dem Österreich-Wert, damit lag NÖ hinter Wien an 2. Stelle unter allen Bundesländern.

Welche Erfolge gab es jedoch beim *Abbau räumlicher Disparitäten* innerhalb des Landes, der ureigenen Aufgabe der Regionalpolitik? Diese Frage ist in ambivalenter Weise zu beantworten:

- Einerseits konnten beachtliche Erfolge erzielt werden: So stieg z.B. 1991–2001 die Bevölkerungszahl in allen sieben NUTS 3-Regionen an, also auch im Waldviertel und nördlichen Weinviertel – erstmals wieder seit 1910!
Die ArbeitnehmerInneneinkommen (Median) in den schlechter gestellten Bezirken stiegen kontinuierlich im Vergleich zum Landesdurchschnitt. 1980 lag der Durchschnitt der vier Bezirke am unteren Ende der Einkommensskala noch bei 81,9% des NÖ-Wertes, 2006 bereits bei 88,5%. Das Gefälle zwischen den 20% am besten und den 20% am schlechtesten gereihten Bezirken betrug 1980 noch 27,8%-Punkte, 1990 21,3 und 2006 nur mehr 15,4%-Punkte. Eine klare Konvergenz ist also evident. Ein Hauptgrund dafür besteht darin, dass in den strukturschwächeren Landesteilen Wirtschaftsaktivitäten mit relativ geringer Wertschöpfung (z.B. Niedriglohnindustrien) durch solche mit höherer Produktivität ersetzt werden konnten. Eine Regionalförderung und -entwicklung, fokussiert auf hochwertige Projekte, hat einen substanziellen Beitrag zu diesem Upgrading-Prozess geleistet.
- Auf der anderen Seite muss man feststellen, dass das Gefälle zwischen den peripheren und den zentralräumlichen Landesteilen noch immer sehr beträchtlich ist. Der niederösterreichische Agglomerationsrand, die Suburbia von Wien, ist die sich am dynamischsten entwickelnde Raumkategorie Österreichs. Alleine in den beiden Bezirken Mödling und Wien-Umgebung ist 1971–2001 die Zahl der Arbeitsplätze netto um 49.500 (+83,0%) angewachsen, im übrigen NÖ nur um 21.300 (+4,5%), teilweise bedingt durch den dort wesentlich stärkeren Rückgang der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft.

Besonders eindrucksvoll lässt sich die ökonomische Aufwärtsentwicklung und die verbesserte Lebensqualität Niederösterreichs und seiner Teilräume anhand eines Langzeitvergleichs der *Wanderungsbilanzen* dokumentieren. In den drei beiliegenden Kartogrammen (vgl. Abb. 7 bis 9) sind die Wanderungssalden in Prozent in den drei Volkszählungsdekaden 1951–1961, 1971–1981 und 1991–2001, differenziert nach 21 Bezirksregionen dargestellt.

Im ersten Dezennium war Niederösterreich – wie im Kapitel 2 ausgeführt – noch ein extremes Abwanderungsgebiet (-76.500 Personen), in 18 Bezirken überwog die Abwanderung. Wien (+115.500) hatte weitaus höhere prozentuelle Migrationsgewinne als sein – später so dynamisches – Umland in Niederösterreich. Ab 1971 ist Niederösterreich Zuwanderungsbundesland (Saldo 1971–1981: +34.100), vor allem durch die beträchtlichen Migrationsgewinne im nahen Umland von Wien (Bezirke Wien-Umgebung, Mödling, Baden, Korneuburg: +32.400). Zwölf Bezirke sind aber noch Abwanderungsgebiete. 1991–2001 schließlich sind die Abwanderungszonen deutlich zusammengeschmolzen, nur mehr drei Bezirke (Gmünd, Scheibbs, Zwettl) verzeichneten – relativ geringe – Migrationsverluste. In Niederösterreich insgesamt gab es ein Zuwanderungsplus von 79.100 Personen. Zweifelsohne hat die konsequente Landesentwicklungs- und Regionalpolitik Niederösterreichs zu dieser erfreulichen historischen Bilanz maßgeblich beigetragen.

Neben diesen *quantitativen Resultaten* einer offensiven Regionalpolitik wurden vor allem beachtliche *immaterielle, qualitative Leistungen* im Rahmen dieses Politikfeldes in Niederösterreich erbracht. Es wurde in mehreren Etappen ein innovatives, differenziertes Planungs-, Entwicklungs- und Förderungsinstrumentarium geschaffen und ein ganzes Netzwerk zugehöriger Umsetzungsstrukturen aufgebaut. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Aktivitäten:

- Zunächst führte die institutionelle Verankerung der Regionalpolitik innerhalb der niederösterreichischen Landesverwaltung (1972) zu einer Versachlichung in diesem Politikbereich. Zielgerichtete themenbezogene Raumordnungsprogramme, gestützt auf empirische Untersuchungen, lösten die bis dahin üblichen raumwirksamen Entscheidungen „aus dem Bauch heraus“ ab.
- In der darauf folgenden Phase einer betont „endogenen“, deutlich projektorientierten Regionalentwicklung entstanden die ersten dezentralen Aktivierungs- und Koordinierungseinrichtungen (Regionalmanagements, Dorf- und Stadterneuerung). Sie wurden später ergänzt durch Gründer- und Technologiezentren als Ausdruck einer zunehmend innovationsgeleiteten Regionalpolitik.
- Im EU-Zeitalter (ab 1995) erfolgte schließlich die Ausweitung der genannten Einrichtungen über das gesamte Landesgebiet. Die Mitwirkung der EU und eine vermehrte Beteiligung des Bundes führte zu einer ausgeprägten Mehrebenensteuerung des regionalpolitischen Geschehens („Multi-level Governance“), unter Einbindung aller maßgeblichen Akteure.
- Ab 2002 wurde eine eigene „WIN-Strategie Niederösterreich“ (WIN: „Wir in NÖ“), mit dem „NÖ Landesentwicklungskonzept“ als Kernelement, erarbeitet. Bemerkenswert ist, dass dieser Orientierungsrahmen nicht nur auf Expertenwissen aufbaut, sondern auch basierend auf einem breiten Bürgerbeteiligungsmodell entwickelt wurde.
- Mit der Einbeziehung in das EU-Strukturfondsregime ging eine weitere Professionalisierung der einheimischen Regionalpolitik einher: Integrativer, deutlich strategieorientierter Entwicklungsansatz im Kontext mehrjähriger „Zielprogramme“, bei hohem Stellenwert der Evaluierung.
- Mit der Ostgrenzöffnung (1989) und der EU-Erweiterung (2004) gewann die grenzübergreifende Dimension der Regionalentwicklung für Niederösterreich schlagartig an Bedeutung. Die Gründung von zwei EUREGIONS und einschlägige EU-Programme (INTERREG) trugen zum Abbau von Grenzbarrieren in allen Lebensbereichen entscheidend bei.
- Gefördert von der EU etablierten sich darüber hinaus mannigfache Netzwerke des internationalen Erfahrungsaustausches über leistungsfähige Methoden und Instrumente der Regionalentwicklung. Niederösterreich hat sich an solchen EU-Aktionen stets rege beteiligt, da hievon beachtliche Lerneffekte und damit ein „Mehrwert“ im Hinblick auf seine Positionierung innerhalb Europas als innovative, wettbewerbsstarke Region zu erwarten sind.

Geographen und Geographinnen waren an der Gestaltung einer professionell betriebenen Landesplanung und Regionalpolitik in Niederösterreich maßgeblich beteiligt – ganz im Sinne einer leistungsfähigen Angewandten Geographie. Bereits in der Pionierzeit der 1970er-Jahre waren sieben VertreterInnen dieser Disziplin in

der einschlägigen Fachabteilung des Amtes der NÖ Landesregierung tätig. Nach dem Jahr 2000 wurden dort – im Zuge des Generationenwechsels – weitere acht jüngere GeographInnen eingestellt.

6 Schlussbemerkungen: Niederösterreich – eine „lernende“ Region, jedoch „eherne“ Grundsätze der Regionalpolitik

In den vergangenen dreieinhalb Jahrzehnten wurden im Land Niederösterreich etliche, bisweilen kontroversielle regionalpolitische Ansätze entwickelt, adaptiert und erprobt. Mit seinen strategisch-methodischen Erfahrungen, seinem differenzierten Förderungsinstrumentarium und seinem – im Großen und Ganzen – gut funktionierenden Institutionennetzwerk als Ausdruck einer *partnerschaftlichen, konsensorientierten Planungskultur* erscheint Niederösterreich gut gerüstet für seine Positionierung in einer erweiterten und inhaltlich vertieften EU sowie im internationalen Standortwettbewerb im Zeitalter der Globalisierung.

In naher Zukunft warten *neue Herausforderungen* auf uns. Einige davon werden bereits im Vierten Kohäsionsbericht der EU (2007) angeführt: Globalisierung und Modernisierungsdruck, Klimawandel, Energieverknappung, demographische Veränderungen. Die Bewältigung dieser und anderer Zukunftsaufgaben werden in Niederösterreich, das sich als ständig „*lernende Region*“ versteht, neuerliche entwicklungsstrategische Kurskorrekturen erforderlich machen, auch in der Regionalpolitik.

Von einigen *grundsätzlichen Erkenntnissen und Leitvorstellungen*, die aus der Genesis unseres Faches resultieren, sollte sich aber auch in Zukunft regionalpolitisches Handeln leiten lassen, unabhängig von wechselnden äußeren Rahmenbedingungen und planologischen Paradigmen. Dazu gehören jedenfalls

- Dezentralisierung und Subsidiarität
- Disparitätenabbau, Kohäsion (räumlicher Zusammenhalt)
- Endogenisierung, Nutzung regionsspezifischer Stärken und Potenziale
- Innovationsorientierung, Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit
- Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch, sozial)
- Grenzübergreifende Perspektive, Internationalisierung
- Kooperation, Institutionenvernetzung, fachliche Interdisziplinarität
- Partizipation, „Regional Governance“, Bürgernähe

7 Literaturverzeichnis

- AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (1969–1974), Planungs- und Entscheidungsgrundlagen. 18 Hefte. Wien.
- AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2004), Strategie Niederösterreich – Landesentwicklungskonzept. St. Pölten.

- AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2007), Operationelles Programm: Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007–2013. St. Pölten.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2007), Wachsende Regionen, wachsendes Europa – Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.
- GERHARDTER G., GRUBER M. (2001), Regionalförderung als Lernprozess: Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung (= Schriften z. Regionalpolitik u. Raumordnung, 32). Wien.
- GLATZ H., SCHEER G. (1981), Eigenständige Regionalentwicklung: ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete in Österreich (= Raumplanung in Österreich, 1). Wien.
- JÄGER W. (1984), Länderregion Ost – Beiträge zu einem räumlichen Leitbild (= Planungsgemeinschaft Ost (PGO), Berichte, Veröff., 3). Wien.
- KEIL D., SCHNEIDEWIND P. – Sozial- und Regionalökonomische Forschungsgesellschaft mbH. (SOREF) (1987), Strukturschwache Industriegebiete in Österreich – Problemgebiet St. Pölten – Traisental (= ÖROK-Schriftenreihe, 57). Wien.
- KRENDELSBERGER T., PLITZKA R. (1996), ECO PLUS – Die regionale Entwicklungsagentur für Niederösterreich. In: AMR INFO – Mitt. d. Arbeitskreises f. Regionalforschung, 26, S. 200–205.
- ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMPLANUNG (ÖIR) (1980), Vorschläge für regionale Entwicklungsmaßnahmen für das Waldviertel (Waldviertelplan), i.A. d. Bundeskanzleramtes, 2 Bd. Wien.
- PALME G. (1993), Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den neunziger Jahren. Ansatz zu einer modernen Industrie- und Regionalpolitik (= Schriftenreihe d. Österr. Investitionskredit AG, 24). Wien.
- RICHTER B. (1996), Sektorale Landesraumordnung in der NÖ Landesverwaltung – ein Rückblick. In: AMR INFO – Mitt. d. Arbeitskreises f. Regionalforschung, 26, S. 160–177.
- RIEPL H. (1987), Die niederösterreichische Landeshauptstadt – Vision und Wirklichkeit, Dokumentation. St. Pölten, NÖ Pressehaus.
- SAUBERER M., SCHINDEGGER F., TÖDTLING F. (1989), Strategien für entwicklungsschwache Problemgebiete (= ÖROK-Schriftenreihe, 77). Wien.
- SCHWARZ W. (Hrsg.) (1996), Perspektiven der Raumforschung, Raumplanung und Regionalpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Raumordnung, Landes- und Regionalentwicklung in Niederösterreich. Festschrift für Gerhard SILBERBAUER (= AMR INFO – Mitt. d. Arbeitskreises f. Regionalforschung, 26). Wien.
- SCHWARZ W. (2000), Leitbildvorstellungen und Strategieansätze regionalwirtschaftlicher Entwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – das Beispiel Niederösterreich (= Klagenfurter Geogr. Schriften, 18; = Festschrift für Martin SEGER), S. 167–189.
- SCHWARZ W. (2001), Industrieräumliche Prozesse, Standortbonität und Regionalpolitik (= Klagenfurter Geogr. Schriften, 21). Klagenfurt.
- SCHWARZ W. (2003), Regionalpolitik im Wandel: Von zentralistischer Planung zu partnerschaftlichen Netzwerken – das Modell Niederösterreich. In: Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen (Festschrift für Eduard KUNZE) (= ÖROK-Schriftenreihe, Sonderreihe Raum & Region, 1), S. 74–89.
- SCHWARZ W. (2007), EU-Regionalpolitik – das Modell Niederösterreich: Erfolge, Mehrwert, künftige Gestaltung. In: ÖGL, 51, S. 68–94.
- SILBERBAUER G. (1982), Die Regionalmanager kommen. In: Raumordnung aktuell, 1, 2, S. 3–6.
- SILBERBAUER G. (2006), Raumordnung und Regionalpolitik. In: WAGNER M. (Hrsg.), Niederösterreich. Eine Kulturgeschichte von 1861 bis heute. 3. Bd., S. 63–86. Wien – Köln – Weimar, Böhlau.
- WOLLANSKY I. (2001), Kleinregionen. Ein niederösterreichisches Erfolgsrezept. In: Raum & Ordnung, 3, S. 4–6.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 2008

Band/Volume: [150](#)

Autor(en)/Author(s): Schwarz Wolfgang

Artikel/Article: [Wege und Perspektiven der Regionalpolitik in Niederösterreich - Mehrfacher thematisch-strategischer Paradigmenwechsel 49-74](#)