



Ingrid Machold

Regionale Ungleichheit in der Daseinsvorsorge Konzepte und Leitbilder

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
A-1030 Wien, Marxergasse 2
<http://www.berggebiete.at>
Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 – 39
office@babf.bmlfuw.gv.at
Layout: Roland Neissl, Michaela Hager

ISBN: 978-3-85311-098-0

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Der ländliche Raum – die ländlichen Räume	5
2.1 Typologien ländlicher Regionen	5
2.2 Wandel der demographischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in ländlichen Regionen	8
3. Die Erbringung der Daseinsvorsorge als Gemeinwohlaufgabe	15
3.1 Begriffliche Abgrenzung	15
3.2 Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene	16
4. Regionale Ungleichheit - Verschiedene Herangehensweisen	19
4.1 Regionalökonomische Ansätze	19
4.2 Disparitätenforschung	21
4.3 Das Zentrale Orte Konzept	21
4.4 Wechselwirkungen von Zentrum und Peripherie	24
4.5 Geschlechtersensible Regionalforschung	26
5. Leitbilder regionaler Ungleichheit	29
5.1 Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen	29
5.2 Leitbild der Dezentralen Konzentration	30
5.3 Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung	31
5.4 Leitbild der Wachstumsorientierung, Prinzip des Stärken stärken	33
5.5 Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts	35
5.6 Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung	37
5.7 Bedeutung der Leitbilder in der österreichischen Raumentwicklungspolitik	39
5.8 Einschätzung der deutschen und schweizerischen Leitbilddiskussion	41
6. Resümee	43
7. Literaturverzeichnis	47

1. Einleitung

Eine flächendeckende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Pflege, Kinderbetreuung, Post und Telekommunikation, Mobilität) erscheint vor allem in ländlichen peripheren Gebieten aufgrund der vorherrschenden Entwicklungen wie Marktliberalisierung, Privatisierung und Ausgliederung zunehmend in Frage gestellt (Machold und Tamme 2005, Machold 2010). Dies vor allem unter der Annahme, dass diese Einrichtungen bei gleichwertiger Qualität und gleichem Preisniveau angeboten werden sollen. Denn während die Anbieter auf der einen Seite vorrangig betriebswirtschaftliche Interessen in den Vordergrund stellen, nimmt auf der anderen Seite gerade in vielen abgelegenen ländlichen Regionen die Bevölkerung ab und die Wirtschaftlichkeit vieler Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist vielfach nicht mehr gegeben. Die OECD (2010) identifiziert eine ganze Reihe von Faktoren, die die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen deutlich erschweren, wesentlich dabei sind unter anderem verringerte Zugangsmöglichkeiten, größere Distanzen zwischen den Gemeinden, geringe Bevölkerungsdichte, fehlende kritische Masse der NutzerInnen, Alterung der Bevölkerung, etc.

Die derzeitige Diskussion zur Daseinsvorsorge bzw. zur sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur konzentriert sich damit zum einen darauf, ob, wie und unter welchen Rahmenbedingungen und zu welcher Qualität die Versorgung aufrecht erhalten werden kann. Zum anderen werden insbesondere im Rahmen des Entwicklungsprozesses des Österreichischen Raumentwicklungsprogramms 2011 räumliche Leitbilder und Handlungsstrategien diskutiert, die als Orientierungen für die politische Gestaltung herangezogen werden können. Es wird dabei vor allem die Literatur im deutschsprachigen Raum berücksichtigt.

In dieser Arbeit werden Begrifflichkeiten, Konzepte und Leitbilder, die im Hinblick auf die regionale Ungleichheit in der Daseinsvorsorge relevant sind, genauer beschrieben und definiert. Beginnend mit dem Begriff des „ländlichen Raums“ wird deutlich, dass bereits die Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Regionen relativ vage ist und einer Klärung bedarf. Es geht deshalb zunächst darum, Abgrenzungsvorschläge und Typologien ländlicher und städtischer Regionen vorzustellen sowie die Entwicklung der demographischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen der ländlichen Regionen nachzuvollziehen. Im Folgenden wird eine Annäherung an die Begrifflichkeiten der Daseinsvorsorge und der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur vorgenommen, um danach einen Überblick über die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen der europäischen Union in diesem Bereich zu geben.

Die Konzeption der regionalen Ungleichheit bezieht sich auf Unterschiede und Disparitäten zwischen verschiedenen räumlichen Einheiten (wie z.B. Zentren und Peripherien, wachsende und schrumpfende, strukturstarke und strukturschwache Regionen), die sich auf die Handlungs- und Gestaltungsspielräume von Einzelnen positiv oder negativ auswirken können. In einem Überblick werden Ansätze aus verschiedenen Disziplinen präsentiert (regionalökonomische Ansätze, Disparitätenforschung, Zentrale Orte Konzept, Wechselwirkungen von Zentrum und Peripherie, geschlechtersensible Regionalforschung), nach denen regionale Ungleichheit erklärt, beschrieben und analysiert wird.

Wie wird nun regionale Ungleichheit in der regionalpolitischen Auseinandersetzung um eine „gleichwertige“, „angemessene“ oder „differenzierte“ Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge rezipiert? Welche Leitbilder stehen im Vordergrund? Was für eine Bedeutung haben die jeweiligen Leitbilder für die Entwicklung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, mit welchen Konsequenzen für die Daseinsvorsorge ist zu rechnen, wenn auf europäischer, nationaler oder auch regionaler Ebene ein bestimmtes Leitbild verfolgt wird?

Neben der Beschreibung und Analyse von sechs in diesem Zusammenhang relevanten Leitbildern wird ein kurzer Überblick gegeben, welche Bedeutung in der österreichischen Raumordnungspolitik die Ausgleichspolitik hat bzw. hatte und welche Leitbilder in den letzten Jahren verfolgt wurden. Abschließend wird die deutsche und schweizerische Leitbilddiskussion kurz abgebildet und diskutiert.

2. Der ländliche Raum – die ländlichen Räume

Mit dem Begriff „Ländlicher Raum“ werden in öffentlichen Diskussionen meist nicht-urbane oder periphere Regionen assoziiert, ohne dabei festzulegen, was genau darunter zu verstehen ist. Die bloße Unterscheidung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten als konträre Typen räumlicher Struktur ist relativ vage. Ansichten und entsprechende Indikatoren, was „Land“ und was „Stadt“ ist, variieren je nach nationalem, sektorialem und sozio-kulturellem Hintergrund. Trotzdem wird der Begriff „ländlich“ in vielen Kontexten verwendet, oft ohne notwendigerweise das Konzept dahinter bzw. die räumlichen Implikationen zu klären (Dax 1996).

Es werden zunächst Abgrenzungsvorschläge und Typologien von ländlichen und städtischen Regionen vorgestellt um anschließend auf die Veränderungen der demographischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen einzugehen. Es wird ein Überblick über die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre, differenziert nach wachsenden und stagnierenden/schrumpfenden Regionen, sowie ein Ausblick gegeben, welche Änderungen in der Entwicklung und Altersstruktur der Bevölkerung in den nächsten 20 Jahren zu erwarten sind.

2.1 Typologien ländlicher Regionen

In den verschiedenen nationalstaatlichen Definitionen werden unterschiedliche Herangehensweisen zur Erfassung der Raumkategorie ländlicher Raum gewählt. Der ländlicher Raum wird zum einen als Residualgröße beschrieben („Gesamtheit der außerhalb der Ballungsräume liegenden Gebiete“, ÖROK 1981, S. 7), zum anderen werden Indikatoren wie Bevölkerungsdichte, Bedeutung des Agrarsektors, Pendlerquote, etc. zur Begriffsbestimmung herangezogen, die allerdings im Hinblick auf die Indikatorenauswahl als auch im Hinblick auf die Schwellenwerte sehr unterschiedlich sind (Dax 2005). Da nationale Definitionen damit tendenziell die spezifisch nationale Auseinandersetzung mit dem Thema ländlicher Raum reflektieren, sind die Ergebnisse für internationale Vergleiche bzw. länderübergreifende Analysen räumlicher Veränderungen wenig brauchbar. Mittlerweile hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass es den ländlichen Raum als einheitliche Raumkategorie so nicht gibt. Die Entwicklungsverläufe der ländlichen Regionen sowie ihre Möglichkeiten und Probleme sind vielfältig und gehen auch bei ähnlichen Ausgangsbedingungen in verschiedene Richtungen. Dennoch bedarf es einer einheitlichen Kategorisierung der Raumstruktur, um die Situation in den spezifischen Regionen besser abbilden sowie die Erfordernisse für die Regionalpolitik einschätzen zu können.

2.1.1 OECD Typologie der Raumstruktur

Anfang der 1990er Jahre wurde im Rahmen der OECD-Ratsgruppe Rural Development aufgrund der Defizite in der internationalen Vergleichbarkeit und einer zunehmenden Wahrnehmung der ländlichen Entwicklungsprobleme eine räumliche Typologie auf Grundlage des Indikators Bevölkerungsdichte erarbeitet, die internationale Vergleiche der Raumstruktur zulässt und die grundsätzlich anerkannt ist. Es wird das Gesamtterritorium einer Nation herangezogen, da die Analyse des ländlichen Raums auf der Beschreibung der Unterschiede und der Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Regionen beruht.

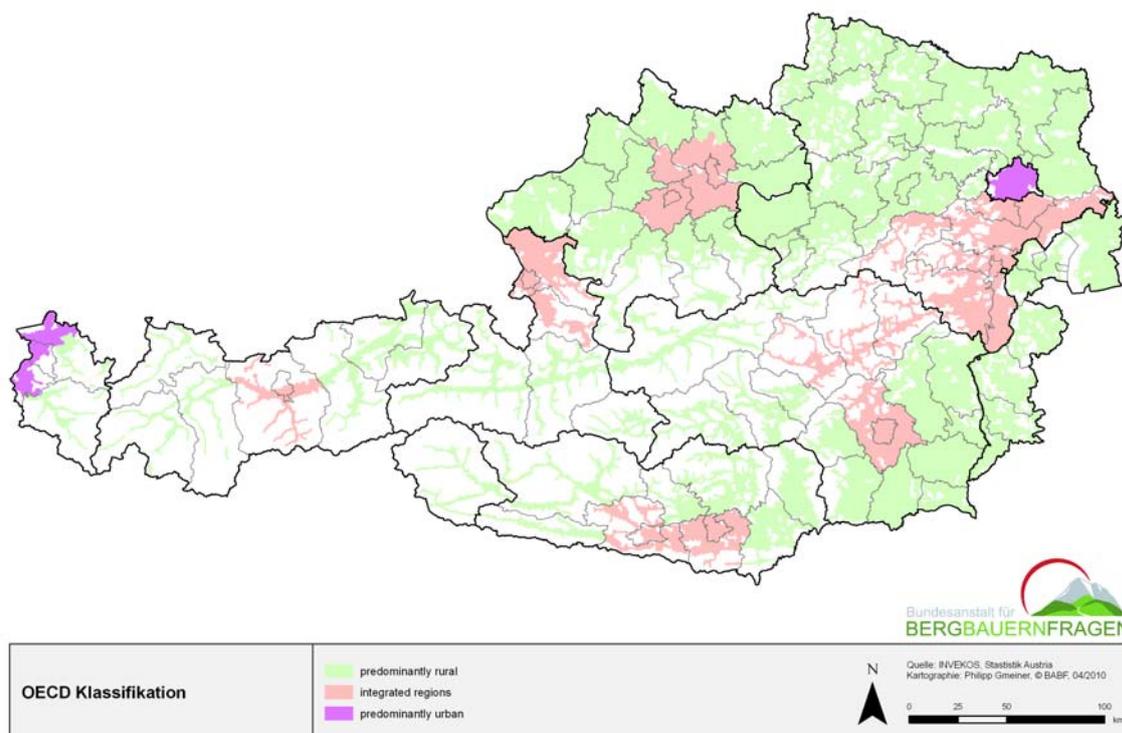
Wesentlich für die OECD¹-Typisierung der Regionen ist die Verschränkung von zwei hierarchischen Ebenen, der lokalen und der regionalen Ebene. Auf lokaler Ebene werden die Gemeinden zunächst in „ländliche“ und „städtische“ Gemeinden eingeteilt. Als ländlich wird eine Gemeinde dann bezeichnet, wenn ihre Bevölkerungsdichte unter 150 EinwohnerInnen pro km² liegt. Auf Basis dieser Unterscheidung wird die Analyse auf regionaler Ebene vorgenommen. Da Regionen meist aus ländlichen und städtischen Gemeinden bestehen, wird das Ausmaß der Ländlichkeit durch den Anteil der Bevölkerung, die in „ländlichen“ Gemeinden (entsprechend der Einteilung auf lokaler Ebene) lebt, berechnet und den folgenden drei Regionstypen zugeordnet (OECD 1994, Dax 1996, 2005):

1. Die Einteilung der Regionen entsprechend der OECD Definition ist auch statistische Grundlage für die EU-Politik für die ländliche Entwicklung (Periode 2007-2013) (Krajasits 2008).

- ◆ *Überwiegend ländliche Gebiete*
Das sind Regionen, in denen mehr als 50% der Bevölkerung in „ländlichen“ Gemeinden leben. Hauptmerkmale dieser Regionen sind ein niedriges Einkommensniveau, ein überdurchschnittlicher Anteil älterer Personen, eine Agrarquote von über 5% neben einem vergleichsweise niedrigen Dienstleistungsangebot.
- ◆ *Maßgeblich ländlich geprägte Gebiete*
Zwischen 15 und 50% der Bevölkerung leben in „ländlichen“ Gemeinden. Diese Regionen werden auch als Übergangsbiete bezeichnet, wobei die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den einzelnen Gemeinden oft sehr unterschiedlich ist.
- ◆ *Überwiegend urbanisierte Gebiete*
In diesen Regionen leben weniger als 15% der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden. Sie sind durch ein breitgefächertes Angebot im sekundären und tertiären Sektor gekennzeichnet und gehören zu den Gebieten mit hoher EinpendlerInnenquote.

In allen drei Regionstypen befinden sich demnach städtische und ländliche Gemeinden. Im OECD Vergleich hat Österreich dabei einen konstant hohen Anteil an ländlich strukturierten Regionen, 2001 waren 47% der Regionen überwiegend ländlich geprägt und 31% maßgeblich ländlich geprägt (Dax 2005, S. 64). Dieser Anteil hat sich in den vergangenen Jahre kaum geändert, allerdings hat in kleinen Städten in den ländlichen Regionen die Bevölkerung deutlich zugenommen. Dennoch ist es so, dass in Österreich (wie auch in Skandinavien oder der Türkei) der überwiegende Teil der Bevölkerung in ländlich strukturierten Gebieten lebt.

Abbildung 1: Verteilung der OECD Raum-Typen



Quelle: INVEKOS, Statistik Austria 2008

2.1.2 Österreichische Anpassung an die Typologie des ländlichen Raums

Da die OECD Typologie nur eine sehr grobe Einteilung der Regionen sein kann und die Einteilung der Regionen auch von deren Größe abhängt (Anzahl der Gemeinden in einer Region, Größe der Gemeinde), es darüber hinaus auf regionaler Ebene durchaus sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen gibt, wird in Anlehnung an die OECD Typologie die Einteilung der ländlichen Regionen in Österreich immer wieder angepasst und differenziert. Auf Grundlage einer umfassenden Bewertung mehrerer Ansätze werden von Dax et al. (2009, S. 27ff) folgende Raumtypen für den ländlichen Raum abgeleitet:

- ♦ *Ländliche Gebiete in urbanisierten Regionen*

Diese Gebiete werden üblicherweise nicht zum ländlichen Raum gezählt, die Gemeinden mit weniger als 30.000 EinwohnerInnen sind jedoch im Österreichischen Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum als Förderprogramm einbezogen. Ländliche Gebiete in urbanisierten Regionen liegen in Stadtumlandgebieten in engen Wechselbeziehungen zu den benachbarten Städten oder in polyzentrischen Räumen im Umfeld von Verkehrsachsen. Sie zeichnen sich durch eine dynamische Entwicklung aus und haben eine positive Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Es sind vor allem jene Gebiete, in denen Urbanisierungs- und Suburbanisierungsprozesse stattfinden. Die Abgrenzung zwischen Stadt und Land ist hier besonders schwierig (Bsp. Unterinntal, Rheintal), wofür Begriffe wie „Zwischenstadt“ oder „Zwischenland“ (Sieverts 1997) stehen. Folgen dieser hohen Entwicklungsdynamik sind hohe Verkehrs- und Umweltbelastungen sowie eine starke Nutzungskonkurrenz zwischen Flächenansprüchen etwa für Wohngebiete, Industrie- und Gewerbegebiete, Verkehrsinfrastrukturen oder landwirtschaftlich genutzte Flächen.

- ♦ *Vom Intensivtourismus geprägte ländliche Gebiete*

Diese Gebiete liegen vor allem im Westen der österreichischen Alpen. Sie sind meist durch Wintertourismus dominiert bzw. durch Sommer- und Wintertourismus (zweisaisonal) geprägt, mit zunehmender Bedeutung des Wintertourismus. Durch die strukturelle Abhängigkeit vom Tourismus sind sie vom Klimawandel (70% der Wintergästebetten stehen in Gebieten unter 1.000 m Höhe) und durch Veränderungen im Tourismus stark betroffen. Die Wirtschaftsentwicklung ist derzeit positiv und für die Bevölkerungsentwicklung werden sogar überdurchschnittliche Werte prognostiziert.

- ♦ *Periphere ländliche Gebiete*

Das sind am ehesten jene Gebiete, die im Allgemeinen unter ländlichen Gebieten subsumiert werden. Es sind dies meist strukturschwache Gebiete, die jahrzehntlang an der „geschlossenen“ Grenze zu den östlichen und nördlichen Nachbarländern lagen (Wald- und Mühlviertel, Südburgenland und Südoststeiermark) oder durch inneralpine Lage und ungünstige Verkehrsanbindung gekennzeichnet sind (inneralpine Regionen der Ostalpen in Niederösterreich, der Steiermark und Kärntens). Diese Gebiete haben eine geringe Wirtschaftskraft und sind durch oft lang anhaltende Bevölkerungsverluste geprägt. Entleerungsprozesse dieser peripheren Regionen treffen mit sozio-ökonomischen Benachteiligungen zusammen, die in vielen Fällen zu einer Negativspirale von Abwanderung, Arbeitsplatzverlust und Rückgang der Dienstleistungen führen.

2.1.3 OECD Typologie, erweitert um die Kategorie der Entfernung zur nächsten Stadt

Auch in der EU wurde anhand der OECD Typologie zur Raumstruktur weitergedacht und eine Erweiterung dieser Einteilung um die Kategorie der Entfernung (remoteness) zur nächsten Stadt, vorgenommen (Dijkstra und Poelman 2008). Damit können Regionen neben der Kategorisierung als überwiegend städtisch, maßgeblich ländlich und überwiegend ländlich auch als stadtnah bzw. entlegen bezeichnet werden. Eine Region wird dann als stadtnah/urban bezeichnet, wenn mehr als die Hälfte ihrer Bevölkerung das Stadtzentrum (mit wenigsten 50.000 EinwohnerInnen) innerhalb von 45 Minuten erreichen kann. Im umgekehrten Fall, wenn weniger als die Hälfte der Bevölkerung die Stadt innerhalb von 45 Minuten erreichen kann, wird diese Region als entlegen (remote region) eingestuft. Daraus resultieren fünf Typen von Regionen, wobei der Typus der entlegenen Übergangsregion aufgrund des geringen Anteils an Regionen (21 von 475 Übergangsregionen) und Bevölkerung (nur 1%

der EU-27 EinwohnerInnen) vernachlässigt werden kann. In entlegenen ländlichen Regionen leben immerhin 5% der EU-27 EinwohnerInnen, der Anteil der Regionen beträgt 144 von 393 überwiegend ländlichen Regionen:

- ♦ Urbane Regionen
- ♦ Übergangsregionen nahe einer Stadt
- ♦ (Entlegene Übergangsregionen)
- ♦ Ländliche Regionen nahe einer Stadt
- ♦ Entlegene ländliche Regionen

Durch diese Einstufung wird neben der Bevölkerungsdichte eine geographische Dimension, die räumliche Entfernung einer Region vom nächsten Ballungsgebiet hervorgehoben. Und dies mit gutem Grunde: Entsprechend den Analysen von Dijkstra und Poelman (2008) hat die Entfernung einer Region zum nächsten Ballungsgebiet weitreichende empirische Auswirkungen auf die Regionen: EU-weit sind entlegene ländliche Regionen die einzige Gruppe mit negativem Bevölkerungswachstum, die durchschnittliche Bevölkerungsdichte ist halb so groß wie jene von stadtnahen ländlichen Räumen. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in entlegenen ländlichen Gebieten am geringsten, in drei von vier Regionen sinkt das BIP bzw. wächst in geringerem Ausmaß als im nationalen EU-Vergleich. Stadtnahe ländliche Regionen haben hier deutlich bessere Ergebnisse. Auch in der Produktivität zeichnen sich entlegene ländliche Regionen durch die mit Abstand geringste Produktivitätsrate aus, stadtnahe ländliche Regionen schneiden auch hier besser ab, liegen jedoch auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt.

Entsprechend dieser Auswertungen haben entlegene ländliche Regionen EU-weit mit einem ganz spezifischen Set an Problemen zu kämpfen, die nicht für den gesamten ländlichen Raum bzw. stadtnahe ländliche Regionen gelten. Der Faktor Entfernung scheint trotz Globalisierung und weltweiter Vernetzung nach wie vor eine große Bedeutung für die Entwicklungschancen der ländlichen Regionen zu haben. Dies wurde auch in der österreichischen Anpassung an die Typologie des ländlichen Raums deutlich, die die peripheren ländlichen Regionen aufgrund ihrer Problemlagen und des spezifischen Förderungsbedarfs ebenfalls extra ausweisen. Auch in der OECD wird seit 2009 die Anpassung der OECD Typologie nach Dijkstra und Poelman diskutiert, allerdings sind bisher nur für die EU und für die USA entsprechende Daten vorhanden.

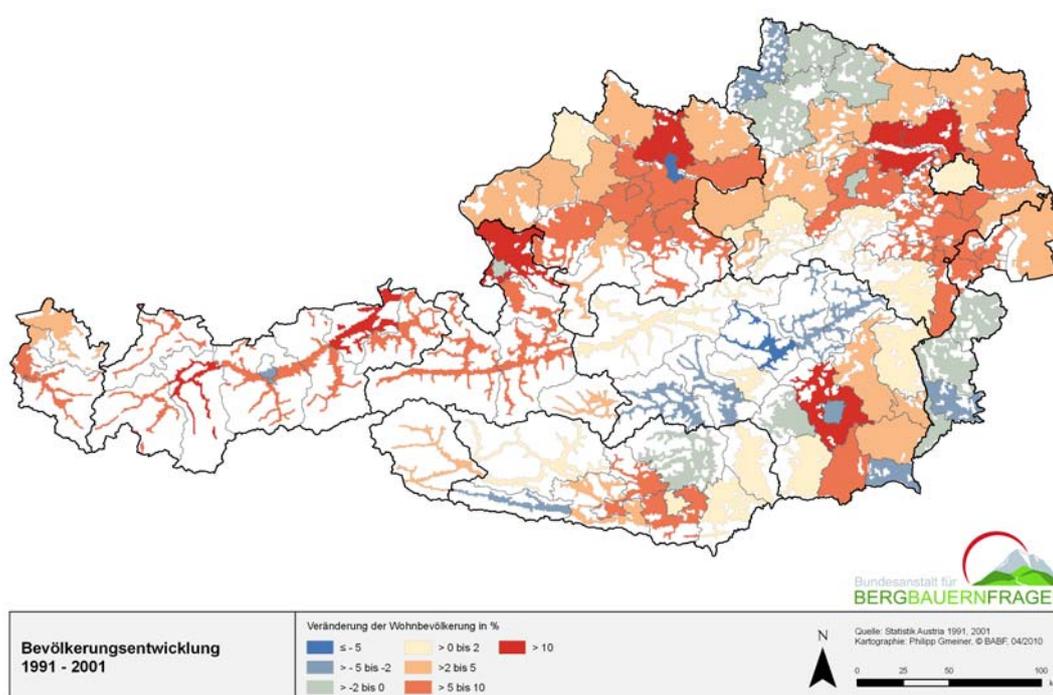
2.2 Wandel der demographischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in ländlichen Regionen

2.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung Österreichs ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Seit dem Jahr 2000 hat die EinwohnerInnenzahl um etwa 300.000 Personen zugenommen (Kytir 2009). Davon entfielen 5% auf eine positive Geburten- (Geburten weniger Sterbefälle) und 95% auf eine positive Wanderungsbilanz mit dem Ausland (Zuwanderung weniger Abwanderung). Wachstumsmotor ist demnach die internationale Zuwanderung. Die langjährige Ost-West-Disparität der demographischen Entwicklung hat dabei in den letzten Jahren ihre Bedeutung verloren. Gerade der Osten Österreichs verzeichnet einen deutlichen Bevölkerungsgewinn (4,3% von 2003 – 2007) und übertrifft damit sogar das Bevölkerungswachstum der westlichen Bundesländer (2,3% von 2003 – 2007). Gründe für diese positive Entwicklung im Osten Österreichs sind trotz negativer Geburtenbilanz Gewinne aus der internationalen Zuwanderung sowie Binnenwanderungsgewinne gegenüber den restlichen Bundesländern. Im Westen Österreichs ist die Geburtenbilanz zwar positiv, die internationale Zuwanderung hingegen nicht so hoch, die Binnenwanderungsbilanz ist negativ. Der Süden Österreichs zeichnet sich insgesamt nur durch ein geringes Wachstum aus, das ausschließlich auf einer leicht positiven Wanderungsbilanz mit dem Ausland beruht. Die Geburten- und Binnenwanderungsbilanz ist negativ. Auf Grund der insgesamt geringen Kinderzahlen ist die Bevölkerungsentwicklung in städtischen aber auch in ländlichen Gebieten zunehmend von Binnenwanderungsprozessen und verstärkt von der Zuwanderung aus dem Ausland geprägt.

Neben der Lage im Osten, Westen oder Süden wird die demographische Entwicklung der Gemeinden dadurch beeinflusst, ob sie in einem ländlich oder einem städtisch geprägten Gebieten liegen. Während Großstadtregionen (sowohl Kernraum als auch suburbaner Raum) deutlich wachsen, ist das Bevölkerungswachstum in den Mittel- und Kleinstadtregionen und besonders in den ländlichen Gebieten außerhalb der Stadtregionen gering bzw. stagniert oder geht zurück. Das nordwestliche Niederösterreich und das südliche Burgenland (an der ehemaligen „geschlossenen“ Grenze) und viele inneralpine periphere Gebiete sind dabei bereits seit Jahrzehnten von Abwanderung betroffen und kämpfen mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung. Etwa 30% der ländlichen Gemeinden Österreichs verzeichneten zwischen 1991 und 2001 einen Verlust der Wohnbevölkerung (Heilig 2002, S. 6).

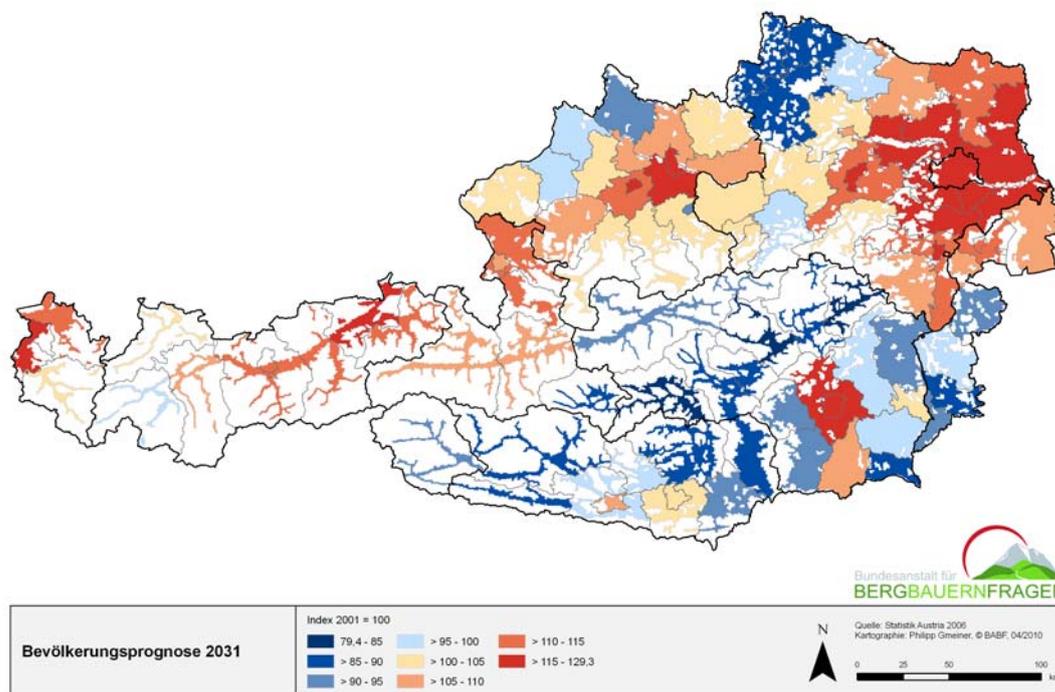
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 1991 – 2001 nach politischen Bezirken



Quelle: Statistik Austria 1991, 2001

Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung der nächsten 20 Jahre (bis 2031) ist mit einem Gesamtwachstum von ca. 10% zu rechnen. In den Großstadtregionen (Stadtkern und Umland) wird es auch in Zukunft zu einem verstärkten Wachstum kommen, während die strukturschwachen und bereits jetzt von einer negativen Wanderungsbilanz geprägten Regionen wie die Mur-Mürz-Furche, das nördliche Waldviertel, das Südburgenland, Kärnten, Osttirol und Lungau weiter an Bevölkerung verlieren werden (Statistik Austria 2006). Der Trend geht demnach eindeutig weiterhin in Richtung einer bevölkerungsmäßigen Zunahme der Großstadtregionen, während die peripheren Gebiete noch stärker mit Bevölkerungsverlusten und den entsprechenden Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der Infrastruktureinrichtungen zu kämpfen haben. Kytir (2009) fasst die demographische Entwicklung der ländlichen Regionen folgendermaßen zusammen: „Den ländlichen Raum an sich gibt es dabei aus demographischer Sicht allerdings nicht. Die Spannweite reicht von den durch anhaltende Binnenzuwanderung geprägten suburbanen Gebieten bis zu den durch permanente Abwanderung und „Vergreisung“ charakterisierten ländlichen Regionen. An diesen regionalen Disparitäten wird sich auch in Zukunft wohl kaum etwas ändern“ (ebd., S. 6).

Abbildung 3: Bevölkerungsprognose 2031 nach politischen Bezirken



Quelle: Statistik Austria 2006

Auch die Altersstruktur wird sich in den nächsten Jahren stark ändern (siehe Tabelle 1: Entwicklung der Altersstruktur 2001 bis 2031 nach Bundesländern). In Zukunft wird es deutlich mehr ältere (60-75 Jahre) und alte Menschen (über 75 Jahre, BMGF 2005) geben, während insbesondere die jüngere Bevölkerung unter 20 Jahren anteilmäßig sehr zurückgeht. Dieser Trend trifft auf ganz Österreich zu, wobei es in den einzelnen Regionen starke Abweichungen gibt. Vor allem im Lungau, in der westlichen Obersteiermark, in Ober- und Unterkärnten wird es zu Abnahmen von bis zu 40% der unter 20-Jährigen kommen, während für Wien und für das Wiener Umland in dieser Altersgruppe aufgrund der Zuwanderung sogar beträchtliche Zunahmen prognostiziert werden (in Wien 31,4% bis 2031). Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich im Westen Österreichs sogar verdoppeln, hier bilden sich die höheren Kinderzahlen der vergangenen Jahre im Anstieg der älteren Menschen ab. Trotzdem bleibt der Anteil der über 65-Jährigen im Süden Österreichs am höchsten (Statistik Austria 2006, S. 30ff).

Die Veränderungen der altersspezifischen EinwohnerInnenzahlen hat große Auswirkungen auf den Bedarf an entsprechenden Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Kindergartenbetreuung, Schulstandorte, Pflege- und Betreuungseinrichtungen für ältere Menschen, etc. Insbesondere kleinere Gemeinden stehen hier vor großen Herausforderungen, um einerseits für die kleiner werdende Gruppe der Kinder und Jugendlichen ein angemessenes Angebot aufrecht zu erhalten und gleichzeitig auf die zunehmende Anzahl der älteren Menschen und ihre Bedürfnisse mit entsprechenden Infrastruktureinrichtungen zu reagieren.

Tabelle 1: Entwicklung der Altersstruktur 2001 bis 2031 nach Bundesländern

	Bevölkerungsanteil in %											
	0 bis 19 Jahre				20 bis 64 Jahre				65 und mehr Jahre			
	2001	2011	2021	2031	2001	2011	2021	2031	2001	2011	2021	2031
Österreich	22,8	20,7	19,5	19,3	61,7	61,8	61,9	59,9	15,5	17,4	19,6	23,8
Burgenland	21,3	18,6	17,4	17,0	60,6	61,8	59,9	55,0	18,1	19,6	22,7	28,0
Kärnten	23,0	19,8	17,6	17,1	60,7	61,1	59,7	54,3	16,3	19,2	22,7	28,6
Niederösterreich	23,1	20,9	19,7	19,6	60,8	60,6	59,8	55,8	16,1	18,5	20,5	24,5
Oberösterreich	24,7	21,8	19,8	19,3	60,4	61,4	60,8	56,2	14,9	16,8	19,3	24,5
Salzburg	24,2	21,5	19,5	18,8	62,3	62,1	60,7	56,7	13,5	16,4	19,7	24,5
Steiermark	22,3	19,6	18,1	17,7	61,2	61,8	60,8	56,2	16,5	18,6	21,1	26,2
Tirol	24,7	21,9	19,9	19,3	61,9	61,8	60,8	56,5	13,4	16,3	19,3	24,2
Vorarlberg	26,1	23,5	21,3	20,5	61,5	61,3	60,5	57,0	12,4	15,2	18,2	22,5
Wien	19,6	19,9	20,4	20,7	64,4	63,6	62,5	60,1	16,0	16,5	17,1	19,3

Quelle: Statistik Austria 2006a

2.2.2 Sozio-ökonomische Entwicklung

Die Wirtschaft in den ländlichen Regionen Österreichs entwickelt sich grundsätzlich relativ gut. Im Vergleich zu den nicht-ländlichen Gebieten hat das regionale Bruttoinlandsprodukt (BIP) der ländlichen Gebiete in Österreich sogar etwas stärker zugenommen als jenes der urbanen Gebiete. Damit konnten Unterschiede in der Wirtschaftskraft verringert werden, die ländlichen Räume holen langsam auf. Allerdings ist der Rückstand des BIP pro EinwohnerIn in ländlichen Regionen nach wie vor beträchtlich, darüber hinaus handelt es sich um Durchschnittswerte, d.h. die wirtschaftliche Entwicklung verläuft in den verschiedenen Regionen durchaus unterschiedlich (Sinabell 2006, S. 20). Die Zunahme der Wertschöpfung basiert dabei nicht auf einem Wachstum der Landwirtschaft sondern auf der Ausdehnung und Stärkung des Produktions- und des Dienstleistungsbereichs.

Die Landwirtschaft als zentraler Wirtschaftsfaktor ländlicher Regionen hat bereits in den letzten Jahrzehnten massiv an Bedeutung verloren, obwohl sie im Hinblick auf die Gestaltung der Kulturlächen in den ländlichen Regionen nach wie vor sehr großen Einfluss hat. In Österreich sind derzeit 5,6 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig. Im Vergleich dazu liegt die Beschäftigung im Produktionsbereich bei 26% und im Dienstleistungsbereich bei 68, 4% (Wirtschaftskammer Österreich 2008). In der Landwirtschaft selbst polarisiert sich die Entwicklung: Auf der einen Seite entsteht eine großstrukturierte, kommerzielle Landwirtschaft in den landwirtschaftlichen Gunstgebieten (Flachland, ertragreiche Böden) auf der anderen Seite geht die landwirtschaftliche Produktion in vielen vor allem kleinstrukturierten Regionen in Richtung Qualitätsproduktion, Umweltschutz und Landschaftserhaltung (Lee et al. 2009).

Ländliche Regionen sind in ihrer Vielfalt einzigartig und haben jeweils spezifische Potenziale und Probleme, sich an die dynamischen wirtschaftlichen Veränderungen anzupassen. Darüber sollen auch verschiedene Typisierungsversuche nicht hinwegtäuschen und daraus resultieren auch ganz unterschiedliche und untypische Entwicklungsverläufe der ländlichen Regionen, die, um ein positives Beispiel zu nennen, auch in einigen entlegenen ländlichen Regionen zu Wirtschaftswachstum führen können. Der wichtigste Unterschied im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch die im Vergleich zu den städtischen Regionen geringere Bevölkerungsdichte der ländlichen Regionen (siehe OECD Typologie), da dadurch die „hohen positiven externen Effekte zwischen Unternehmen und Institutionen in weit geringerem Maß (wirken) und (...) auch die Infrastrukturkosten je Einwohner höher (sind)“ (Sinabell 2006, S. 2f). Schwierigkeiten, mit denen vor allem viele entlegene ländliche Gebiete kämpfen müssen, liegen darüber hinaus in einem (noch) geringerem Grad an formaler Bildung und damit am geringeren Humankapital dieser Regionen. Außerdem tendieren junge Menschen, die eine höhere Ausbildung absolvieren, dazu, die Region zu verlassen, da auch die Karrierechancen in den ländlichen Regionen gering sind (Machold und Dax 2002). Die eingeschränkte Erreichbarkeit regionaler und überregionaler Zentren in peripheren Regionen ist sowohl für Unternehmen ein Standortnachteil als auch für die lokale Bevölkerung mitunter sehr

beschwerlich, da notwendige Infrastruktureinrichtungen nicht (mehr) vor Ort angeboten werden. Des Weiteren ist die Beschäftigungsquote, die als wichtiger Indikator für die Nutzung des Wirtschaftspotenzials der Regionen gilt, in den ländlichen Regionen im Allgemeinen unterdurchschnittlich. Die Frauenerwerbsquote liegt dabei in manchen Regionen (Südsteiermark, Kärnten, Vorarlberg außer Rheintal, Teile Tirols) sogar mehr als 20% unter jener der Männer (Dax et al. 2009, S. 21).

Im Gegensatz dazu liegen die wichtigsten Vorteile der ländlichen Regionen in den tendenziell niedrigeren Grundstückspreisen für wirtschaftliche Standorte und private Ansiedlungen, in den natürlichen Ressourcen (wie etwa Wasser, Wälder, eine attraktive Kulturlandschaft) sowohl zur Güterproduktion als auch zur Freizeitgestaltung sowie in der Funktion als Kohlenstoffsenke (bindet das Treibhausgas Kohlendioxid), oder im eigenständigen Charakter und der starken regionalen Identität einiger Teilregionen (z.B. Waldviertel) (Sinabell 2006, S. 3). Daneben werden die Ruhe, Naturverbundenheit und die geringen Kriminalitätsraten von der ländlichen Bevölkerung sehr geschätzt.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind oft das Standbein der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Regionen. In Österreich gehören 99,6% zu den kleinen und mittleren Unternehmen. Zwei Drittel der Arbeitsplätze werden durch KMU geschaffen, davon sind 170.000 Ein-Personen-Unternehmen (54% aller KMU). In manchen Regionen entwickeln sich die KMU trotz ungünstiger Ausgangsbedingungen gut, in anderen Regionen wiederum stagniert die wirtschaftliche Entwicklung bzw. Unternehmen werden abgesiedelt bzw. geben auf, Arbeitsplätze gehen verloren (Österreichischer Gemeindebund 2006). Zu den qualitativen Faktoren, die eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Gemeinden bewirken können, gehören unter anderem Kooperation zwischen den Gemeinden sowie eine koordinierte Planung und Umsetzung der verschiedenen Aktionen. Umfassende Entwicklungspläne statt Einzelaktivitäten sind ebenso begünstigend wie ein Bottom-up Ansatz und die Einbindung der Bevölkerung in die Entwicklungsprozesse, die Stärkung der regionalen Identität und das frühzeitige Reagieren auf mögliche Schwierigkeiten. Darüber hinaus hängt das (wirtschaftliche) Gedeihen auch vom Engagement und Weitblick des Bürgermeisters ab (Österreichischer Gemeindebund 2006).

Die insgesamt günstige wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Regionen in den letzten Jahren führt Sinabell (2006) allerdings auf folgende Ursachen zurück: Prosperierende Umlandgemeinden (stadtnahe ländliche Gebiete) tragen einen Gutteil der positiven wirtschaftlichen Entwicklung. Da sie dem ländlichen Raum zugeordnet werden, wirkt sich dies auf die Berechnung der Durchschnittswerte des Bruttoregionalprodukts positiv aus; Bauunternehmen in ländlichen Standorten erzielen ihre Wertschöpfung verstärkt in urbanen Gebieten, umgekehrt ist dies weniger der Fall; zunehmende Bedeutung des Thermentourismus und des Tourismus entlang der östlichen und nördlichen Grenze sowie Ausbildungs- und Kompetenzzentren als Innovationsmotoren ländlicher Wirtschaft (ebd., S. 23). Grundsätzlich gilt jedoch als Voraussetzung für ein nachhaltiges regionales Wachstum, dass die ländlichen Regionen verkehrsmäßig gut erschlossen und Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind, die sowohl den Ansprüchen der Unternehmen und also auch der Bevölkerung genügen: „the presence of efficient physical infrastructure and related services remains a key to economic development“ (OECD 2005, S. 51).

Infrastrukturmaßnahmen können dadurch zu einem „wichtigen Motor des Aufholprozesses“ (Sinabell 2006, S. 23) ländlicher Regionen werden. Durch die periphere Lage vieler ländlicher Regionen werden Infrastruktureinrichtungen auch zum entscheidenden Faktor für das Wohlbefinden und die gesellschaftliche Integration der Menschen (Lee et al. 2009). Allerdings führen Bevölkerungsverluste und Überalterung in vielen ländlichen Regionen dazu, dass immer weniger Infrastruktureinrichtungen angeboten werden. Davon sind gerade jene Bevölkerungsgruppen besonders betroffen, die auf eine Grundversorgung mit Infrastruktureinrichtungen am stärksten angewiesen sind (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche). Ebenso werden auch neue gesellschaftliche und technologische Erfordernisse an Infrastruktur gerade in diesen Regionen weniger oder nur verzögert umgesetzt (ganztägige Kinderbetreuung, differenzierte Ausbildungsangebote, professionelle Altenbetreuung, leistungsfähige Telekommunikationsdienste etc.) (Favry et al. 2006, S. 89). Daraus ergibt sich, dass regionale Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen und zwischen verschiedenen ländlichen Regionen wieder stärker zum Tragen kommen.

Favry et al. (2006) beschreiben in ihrer Studie zur Funktionsfähigkeit ländlicher Räume vier Risikofaktoren, die sich auf die künftige Entwicklung von Infrastruktureinrichtungen in den einzelnen Gemeinden negativ auswirken:

Geringe Bevölkerungsdichte, prognostizierte abnehmende Bevölkerungszahlen, eine hohe Anzahl von Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen sowie Gemeinden mit abnehmenden oder nur konstanten Beschäftigtenzahlen in haushaltsbezogenen Dienstleistungen. In Österreich leben damit „mittel- bis längerfristig fast 50% der Bevölkerung des ländlichen Raumes oder ein Drittel der EinwohnerInnen von Österreich in Risikogebieten der Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge“ (ebd., S. 85). Besonders davon betroffen sind die Berggebiete außerhalb der touristischen Intensivgebiete (Voralpen, Niedere Tauern, Steirisches Hügelland, Osttirol) und die Regionen außerhalb der Zentralräume in Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und dem Burgenland.

In Zeiten der Globalisierung ist es gerade für die genannten Regionen, in denen ein oder mehrere Risikofaktoren zutreffen, besonders schwierig, ihre Eigenständigkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Eine Gefahr (nicht nur) für die peripheren, ländlichen Regionen besteht darin, dass die lokalen Ressourcen durch internationales Kapital ausgenutzt werden, der Region sozial und wirtschaftlich nicht mehr zugute kommen und verstärkt zu ihrer Abhängigkeit und Randständigkeit führen. Die Chance ländlicher Regionen liegt aber vielmehr darin, Produkte oder Dienstleistungen zu entwickeln, die von ihrer lokalen bzw. regionalen Identität geprägt sind, und die eventuell auch in einem globalen Markt nach dem Motto 'selling the local to the global' ihren Platz in einer Marktnische finden und unabhängig bestehen können (Lee et al. 2009). Weber (2002) ist allerdings der Meinung, dass sich gerade in peripheren ländlichen Regionen, die auch aufgrund ihrer Entfernung von den Einzugsbereichen der größeren Städte und höherrangiger Verkehrsträger, zu den Globalisierungsverlierer gehören, eine stärkere ökonomische Binnenorientierung entwickeln sollte. „Das heißt, die Wertschöpfungsketten und Produktionskreisläufe sind auf kurzen Wegen, in möglichst vielen Produktionssparten innerhalb der Region zu schließen“ (ebd., S. 7). Eine Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Lebens ist dafür essentiell.

3. Die Erbringung der Daseinsvorsorge als Gemeinwohlaufgabe

Eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand ist die Erbringung bzw. Sicherstellung der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen eines Nationalstaates. Die Teilhabe an sozialen und technischen Daseinsvorsorgenetzen stellt dabei einen wesentlichen Faktor für die gesellschaftliche Integration aller BewohnerInnen dar. Das heißt, dass die Daseinsvorsorge nicht nur eine technische Versorgungsfunktion hat, sondern auch durch den Zugang zu den Daseinsvorsorgenetzen (wie Wasser- und Energieversorgung, Straßen- und Eisenbahnnetz, Kommunikationstechnologien) die Teilhabe und Partizipation in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge gewährleistet bleibt (Kersten 2006, 2008). Es wird zunächst ein Einblick in die Begrifflichkeiten der Daseinsvorsorge gegeben, um anschließend auf das sich wandelnde Staatsverständnis und dessen Auswirkungen auf die Erbringung der Daseinsvorsorge einzugehen. Im Anschluss wird in einem kurzen Überblick die Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen der europäischen Union vorgestellt.

3.1 Begriffliche Abgrenzung

Im traditionellen Konzept der Daseinsvorsorge ist der Staat für die „Bereitstellung dieser gemeinwohlorientierten und lebenswichtigen Leistung“ (Einig 2008, S. 17) zuständig. 1938 vom Juristen Ernst Forsthoff eingeführt, stellte die Daseinsvorsorge das Legitimationskonzept für den modernen Wohlfahrtsstaat dar, der für die Bereitstellung der „Verkehrs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Kommunikations- und Bildungsstrukturen“ zuständig war (Kersten 2008, S. 1). Im Allgemeinen werden heute sieben Daseinsgrundfunktionen unterschieden: Bildung, Arbeit, Kommunikation, Erholung, Wohnung, Verkehr, Ver- und Entsorgung (Favry et al. 2006). Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden auch unter den Begrifflichkeiten der sozialen, wirtschaftlichen und technischen Infrastruktur zusammengefasst. Allerdings gibt es sowohl für die Daseinsvorsorge als auch für die Infrastruktur keine abschließende Definition, auf welche konkreten Bereiche sie einzugrenzen bzw. welche Bereiche auszugrenzen sind. Dazu gezählt werden jedenfalls Verkehr, Ver- und Entsorgungsbetriebe, der Bereich der Telekommunikation und die Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie das Forschungswesen. Unterschiedliche Auffassungen gibt es insbesondere bei der (Nicht)Einbeziehung der öffentlichen (hoheitlichen) Verwaltung und bei privatwirtschaftlichen Einrichtungen wie Einzelhandel oder Freizeitinfrastrukturen.

Errichtung und Erhaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge und der Basisinfrastrukturen wurden in der Vergangenheit vorrangig durch Gebietskörperschaften national, regional und kommunal erbracht. Durch die Liberalisierung und Privatisierung einzelner Bereiche der öffentlichen Wirtschaft werden diese Aufgaben nun verstärkt von privaten Einrichtungen angeboten. Diese nun nicht mehr primär öffentlichen Dienstleistungen bzw. Leistungen der Daseinsvorsorge werden in der EU „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ genannt. Sie werden im Interesse der Allgemeinheit erbracht und sind mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen (wie insbesondere Universaldienst, Qualitätsstandards²) verbunden (Favry et al. 2006). 2004 veröffentlichte die Europäische Kommission dazu das Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (EK 2004). Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden dabei in wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Leistungen unterteilt. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beinhalten insbesondere netzgebundene Wirtschaftszweige wie Post und Telekommunikation, Energie- und Verkehrssektor sowie auch die Wasserwirtschaft. Unter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden vorwiegend Bildung, Gesundheit und Polizei zugeordnet, zuzüglich der „nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel“ (Einig 2008, S. 19). Dazu zählen z.B. die Innere Sicherheit und die Justizverwaltung. Es besteht allerdings weder eine endgültige Einteilung der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse und noch eine definitive Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen Leistungen.

2. Universaldienste sollen sicherstellen, dass trotz Marktöffnung für private Unternehmen eine flächendeckende Grundversorgung aufrechterhalten wird. Qualitätsstandards sollen festlegen „welche Güter und Dienstleistungen zu welchem Preis, in welcher Qualität und Quantität in welchen Regionen und für welche Bevölkerungsgruppen angeboten werden“ (Einig 2008, S. 20).

Im Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten für die Erbringung der derselben Leistungen folgende Leitprinzipien (Favry et al. 2005, S. 61):

- ♦ Die Erreichung wettbewerbsfähiger offener Märkte
- ♦ Flächendeckender Anspruch auf Zugang zu essenziellen Leistungen
- ♦ Ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau
- ♦ Berücksichtigung der Verschiedenheit von Dienstleistungen und Situationen

Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge hat sich auch das Staatsverständnis gewandelt. Als „zeitgemäßes Leitbild für die Gestaltung der öffentlichen Infrastrukturversorgung (bzw. der Daseinsvorsorge, Anm.d.A.)“ (Einig 2008, S. 20) steht nicht mehr der Wohlfahrtsstaat, der selbst für die Bereitstellung der zentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge zuständig war, im Vordergrund, sondern der Gewährleistungsstaat. Der Gewährleistungsstaat sorgt nun dafür, dass soziale, wirtschaftliche und technische Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind, sie können jedoch auch durch private Unternehmen angeboten werden. Allerdings besteht nach wie vor eine staatliche „Gemeinwohlvereinbarung“ (ebd., S. 20), Private übernehmen nun wichtige Aufgaben bei der Erbringung der Daseinsvorsorge, allerdings ist der Staat dafür zuständig, dass die Daseinsvorsorge insgesamt funktionsfähig ist und bleibt und ein festgelegtes Qualitäts- und Preisniveau eingehalten wird. Dies soll durch staatliche Regulierungsmaßnahmen (wie etwa Kontroll-, Evaluations-, Zugriffs- oder Kündigungsrechte, Kersten 2006, S. 253) erreicht werden. „Diese arbeitsteilige Gemeinwohlverwirklichung im Zusammenspiel mit öffentlichen Akteuren und Personen des Privatrechts“ (Einig 2008, S. 21) stellt die Kernidee des Gewährleistungsstaates dar.

3.2 Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge auf europäischer Ebene

Bereits in den Gründungsverträgen der europäischen Union von 1957 war grundsätzlich eine Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte vorgesehen, aber bis Ende der 1970er Jahre gab es auf europäischer Ebene keine dahingehenden Bemühungen. Ziel von Liberalisierungsbestrebungen ist es, durch die Öffnung von Märkten und den Abbau von Monopolrechten und staatlichen Auflagen, wettbewerbsintensive Märkte zu schaffen und den KonsumentInnen die Wahl zwischen einer möglichst großen Anzahl konkurrierender Anbieter zu ermöglichen (Hermann und Verhoest 2009). Mit der Schaffung des Binnenmarktes in den 1980er Jahren sollte die EU „fit für den Weltmarkt“ (Deckwirth 2006) gemacht werden. Es wurde ein umfangreiches Liberalisierungs- und Deregulierungsprogramm gestartet, das den Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg verstärken sollte. Durch die Umsetzung der Regeln des Binnenmarktes kam es zu massiven Veränderungen in den betroffenen Bereichen der Daseinsvorsorge. Güter und Dienstleistungen, die bisher von der Öffentlichen Hand angeboten wurden, wurden für den Wettbewerb geöffnet und privatisiert. Gleichzeitig unterstreicht die Europäische Kommission die Bedeutung sowohl hochwertiger als auch erschwinglicher öffentlicher Dienstleistungen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt Europas, wie sie durch die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse erbracht werden sollen.

Ihren Anfang nahm die Liberalisierungs- und Privatisierungswelle im Telekommunikationssektor, die bereits in den 1980er Jahren erfolgreich durchgeführt wurde. Darauf folgten der Energiebereich (Elektrizitäts- und Gassektor) in den 1990er Jahren sowie die schrittweise Öffnung des Postmarktes seit 1998. Im öffentlichen Personenverkehr geht die europäische Liberalisierungspolitik im Vergleich zu den Richtlinien für die Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft und der Postdienste bisher weit zögerlicher voran. Die 2007 verabschiedete Verordnung der EU lässt den Mitgliedsstaaten verhältnismäßig viele Möglichkeiten der Ausgestaltung des Nahverkehrs (Hermann et al. 2009).

Es sind vor allem zwei Ziele, die die EU im Infrastrukturbereich verfolgt (Obermann 1996):

- ♦ Es sollen die nationalen Netze der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur zu trans-europäischen Netzen zusammengeschlossen werden. Diese Entwicklung wird von der EU mit einer Reihe von koordinierenden Maßnahmen gefördert.
- ♦ Die EU ist grundsätzlich bestrebt, gesamtwirtschaftlich wichtige Infrastrukturektoren soweit wie möglich dem Wettbewerb zu öffnen. Besondere und ausschließliche Rechte auf nationaler Ebene müssen hierfür beschränkt werden. Öffentliche Aufgaben sollen reduziert und möglichst wettbewerbskonform erfüllt werden, sie sollen für die einzelnen Sektoren gemeinschaftlich einheitlich definiert werden.

3.2.1 Kritik an der Liberalisierungspraxis

Auch wenn die Kommission der Meinung ist, dass „die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts einerseits und die Entwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen miteinander vereinbar sind“ (EK 2004, S. 8), so können die Ergebnisse des Forschungsprojekts PIQUE³ dies nur im Ansatz bestätigen. Auf der einen Seite können z.B. bei der Einführung neuer Technologien zur Produktivitätssteigerung Verbesserungen festgestellt werden, auf der anderen Seite gibt es im Hinblick auf durchgehende Mindest- und Qualitätsstandards Verschlechterungen. Während große Unternehmen profitieren, hat sich die Situation für private Haushalte deutlich verschlechtert. Flecker und Hermann (2009) geben im Hinblick auf die Regulierung öffentlicher Dienstleistungen folgende Empfehlungen (ebd., S. 87f):

- ♦ Die Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen sollte stärker überwacht werden.
- ♦ Universaldienstleistungsverpflichtungen sollten ein übergeordnetes Prinzip der Liberalisierungspolitik darstellen und sich nicht wie bisher vor allem auf den Postbereich konzentrieren.
- ♦ Die Marktregulierung sollte den gesamten Prozess der Dienstleistungserbringung abdecken und nicht nur Teilaspekte herausgreifen, damit die Dienstleistungen weiterhin zugänglich, leistbar und von hoher Qualität bleiben.
- ♦ In Fragen der Regulierung sollten Gewerkschaften und andere Interessengruppen ein Mitspracherecht bekommen.
- ♦ Regulierungsbehörden sollten ausreichende Machtbefugnisse erhalten, um die Einhaltung von Regulierungsnormen und Standards durchsetzen zu können.
- ♦ Wenn durch veränderte Eigentumsstrukturen die Versorgung mit allgemein zugänglichen, qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Dienstleistungen für alle BürgerInnen nicht möglich ist, sollte auch eine Rückkehr zu öffentlichem Eigentum in Betracht gezogen werden.

3. PIQUE: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Folgen für Qualität, Beschäftigung und Produktivität

4. Regionale Ungleichheit - Verschiedene Herangehensweisen

Raum als eigenständiges Strukturierungsprinzip, nach dem „die gesellschaftliche Zuteilung von Ressourcen und sozialen Positionen erfolgt“ (Barlösius 2004, S. 46), ist in der Ungleichheitssoziologie bisher nicht weit verbreitet. Stand und Klasse, Schicht, Milieu und mittlerweile auch Geschlecht sind relevante Konzepte, anhand derer soziale Ungleichheit⁴ analysiert wird. In den Milieu- und Lebensstilanalysen von Bourdieu, die in den 1980er und 1990er Jahren entstanden sind, wird Raum im Rahmen horizontaler Ungleichheiten behandelt (Barlösius und Neu 2008, S. 18), Hradil (2001) sieht jedoch in den Wohn-, Umwelt- und Infrastrukturbedingungen (neben Arbeits- und Freizeitbedingungen) nur „existenzielle Rahmenbedingungen“, die sich zwar vorteilhaft oder nachteilig auf die Menschen auswirken können, aber keinen Einfluss auf ihre Handlungsfähigkeit haben (ebd., S. 300). In der Raumsoziologie von Löw (2001) wird Raum als „relationale (An)Ordnung sozialer Güter und Lebewesen an Orten“ (ebd., S. 212) verstanden. Es geht ihr darin um eine grundsätzliche theoretische Auseinandersetzung wie Räume entstehen und reproduziert werden. Räume als Territorien sind dabei Ergebnis des Konstitutionsprozesses (ebd., S. 13).

Neu und Barlösius gehen in verschiedenen Beiträgen (Barlösius 2006, Neu 2006, Barlösius und Neu 2008) der Frage nach, wie weit sich Raum bzw. räumliche Ungleichheiten positiv oder negativ auf Handlungs- und Gestaltungsspielräume auswirken und damit ein Strukturierungsprinzip sozialer Ungleichheit darstellen. Räumliche Ungleichheiten werden dabei auf ein bestimmtes, zu definierendes Territorium bezogen (wie Weltgesellschaft, Nationalstaaten, Regionen oder andere Teilräume) und stellen eine Variante der sozialen Ungleichheit dar (Barlösius und Neu 2008, S. 18). Neu (2006) spricht in Anlehnung an Kreckels Definition von sozialer Ungleichheit dann von territorialer Ungleichheit „wenn sowohl der Zugang zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen wie Arbeitsplatz oder gesundheitliche Versorgung als auch das Erreichen von begehrten Positionen auf Grund des Wohnortes dauerhaft erschwert oder erleichtert ist und so Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben für die Betroffenen eingeengt oder erweitert werden“ (ebd., S. 8). Konzeptionell greift sie auf Kreckels Zentrum-Peripherie-Metapher und Bourdieus Auseinandersetzung mit den Wechselwirkungen von sozialen und physischen Räumen zurück (Bourdieu 1991)⁵. In beiden theoretischen Ansätzen wird ein Zusammenhang von Ungleichheit und Raum hergestellt, wobei die Frage der Machtverhältnisse im Vordergrund steht. Peripherien sind dabei vor allem durch ihre „Abwesenheit von Machtpotenzialen, durch Machtferne, Kräftezersplitterung und Kapitallosigkeit“ (Neu 2006, S. 13) charakterisiert.

Viele Beiträge zur Analyse regionaler Ungleichheiten stammen jedoch aus anderen Disziplinen wie z.B. der Ökonomie, der (Wirtschafts)Geographie oder den Regionalwissenschaften. Der Begriff der *regionalen* Ungleichheit stellt dabei eine Konkretisierung des räumlichen Bezugsrahmens dar, in welchem die Ungleichheitsverhältnisse beschrieben werden und der für diese Studie maßgeblich ist. Dieses Kapitel bietet einen Überblick über verschiedene Herangehensweisen, regionale Ungleichheit zu erklären (regionalökonomische Ansätze), zu beschreiben (Disparitätenforschung), abzuwenden (Zentrale Orte Konzept) und zu analysieren (Wechselwirkungen von Zentrum und Peripherie, geschlechtersensible Regionalforschung).

4.1 Regionalökonomische Ansätze

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Beziehung zwischen den Regionen gibt es zwei dominierende Theorien, die hier nur in aller Kürze behandelt werden: die neoklassische Theorie, die vor allem auch beim Leitbild der Her-

4. Entsprechend der Definition nach Kreckel (2004) liegt soziale Ungleichheit dort vor, „wo die Möglichkeiten des Zugangs zu allgemein verfügbaren und erstrebenswerten sozialen Gütern und/oder zu sozialen Positionen, die mit ungleichen Macht- und/oder Interaktionsmöglichkeiten ausgestattet sind, dauerhafte Einschränkungen erfahren und dadurch die Lebenschancen der betroffenen Individuen, Gruppen oder Gesellschaften beeinträchtigt bzw. begünstigt werden (ebd., S. 17).

5. In Bourdieus „Raum der Positionen“ werden Kapitalverhältnisse und Machtbeziehungen dargestellt und verortet. Durch ökonomisches, soziales, kulturelles und symbolisches Kapital wird die soziale Position der AkteurInnen bestimmt. Wie viel Kapital vorhanden ist und wie stark demnach die soziale Position ist, spiegelt sich dabei im physischen Raum wider.

stellung gleichwertiger Lebensbedingungen zum Tragen kommen und die Polarisierungstheorie, die ebenfalls in der Diskussion um die wirtschaftliche Beziehungen zwischen Zentren und Peripherien einen wesentlichen Beitrag leistet.

4.1.1 Neoklassische Theorie

Die neoklassische Theorie der Regionalentwicklung orientiert sich an der neoklassischen ökonomischen Theorie und deren wesentlichen Grundannahmen wie Nutzenmaximierung, vollkommene Information, Preisflexibilität und Konkurrenz der Märkte (Maier et al. 2006, S. 55ff). Stark vereinfacht führen knappe Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) dazu, dass sich die Preise verändern. In jenen Regionen, in denen ein Produktionsfaktor nur eingeschränkt vorhanden ist, steigen die Preise für diesen Faktor. Im Sinne der Nutzenmaximierung von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen fließen Arbeit und Kapital immer in die Richtung, die den höchsten Grenzertrag, den höchsten Lohnsatz oder Kapitalzins verspricht. Regionen mit geringer Kapitalausstattung sammeln daher vergleichsweise schneller Kapital an, als Regionen mit guter Kapitalausstattung, da in Regionen mit geringer Kapitalausstattung ein höherer Grenzertrag erwartet wird (niedrige Lohnkosten, niedrige Grundstückspreise). Wenn die Produktionsfaktoren nun mobil sind, wovon in der neoklassischen Theorie der Regionalentwicklung ausgegangen wird, wandert ein Produktionsfaktor von der Region mit der besseren Ausstattung in jene Region, in der derselbe Faktor knapp ist. Dadurch kommt es automatisch zu einem Ausgleich der Ausstattungs- und Entlohnungsunterschiede (ebd., S. 75).

Umgelegt auf die Entwicklung strukturstarker, zentraler und strukturschwacher, peripherer Regionen heißt das, dass von strukturstarken Regionen (meist Ballungsgebiete), wo die Löhne vergleichsweise hoch, zusätzlich die Bodenflächen beschränkt vorhanden sind, die wirtschaftlichen Aktivitäten sich in strukturschwache (meist ländlich-periphere Gebiete) verlagern, wo die Löhne niedriger sind und der Bestand an Sachkapital geringer ist (Zimmermann 2004, S. 16). Es kommt damit zum Ausgleich von prosperierenden und stagnierenden Regionen. Eine Politik, in der der regionale Ausgleich im Vordergrund steht, unterstützt damit nur eine wirtschaftliche Entwicklung, die auch ohne solche wirtschaftspolitische Eingriffe ablaufen würde.

Maier et al. (2006) merken an, dass das Gedankengebäude der neoklassischen Theorie zwar in sich konsistent ist, sich aber auf stark vereinfachende Annahmen stützt, die der Realität so nicht entsprechen. Sie kritisieren dabei vor allem, dass durch die Annahme der vollkommenen Information ein wichtiger Aspekt der räumlichen Differenzierung zwischen nahen und weiter entfernten Regionen ausgeklammert wird. Auch die Annahme der vollkommenen Mobilität wird stark in Frage gestellt, nach der eine Arbeitskraft ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikation, Schulbildung und Berufserfahrung durch jede andere ersetzt werden und auch der Produktionsfaktor Kapital, gebunden in Sachkapital, nach Bedarf transferiert werden kann. Es wird des Weiteren davon ausgegangen, dass in der neoklassischen Theorie der Transport der Produktionsfaktoren keine Kosten verursacht und damit sogar „der Raum aus der neoklassischen Theorie der Regionalentwicklung eliminiert“ wird (ebd., S. 72).

4.1.2 Polarisierungstheorie

Im Hinblick auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Regionen stehen bei der regionalen Polarisierungstheorie (Maier et al. 2006, S. 77ff) vor allem die Unterschiede zwischen den Regionen im Vordergrund. Klassische Vertreter der regionalen Polarisierung (z.B. Gunnar Myrdal und Alfred O. Hirschmann) gehen davon aus, dass sich die Regionen aufgrund der realen Marktmechanismen (wie z.B. inhomogene Produktionsfaktoren; Monopole, Oligopole statt vollständiger Konkurrenz; unvollständige Information) längerfristig in wirtschaftlich prosperierende Regionen (Zentren) und wirtschaftlich stagnierende Regionen (Peripherien) auseinanderentwickeln. Die Interaktionen zwischen den Regionen sind durch Ausbreitungs- und Entzugseffekte gekennzeichnet. Ausbreitungseffekte tragen positive Entwicklungsimpulse in die Nachbarregion, die sich infolgedessen räumlich ausbreiten. Entzugseffekte sind hingegen negative Effekte, die entstehen können, wenn sich ein Entwicklungsimpuls ungünstig auf die Umgebung auswirkt, beispielsweise durch den Entzug von gut ausgebildeten Arbeitskräften, von innovativem Potenzial oder von negativen Umweltauswirkungen. Myrdal, ein klassischer Vertreter der regionalen Polarisierungstheorie, geht davon aus, dass die Entzugseffekte stärker sind, da in

einem marktwirtschaftlichen System „dem freien Spiel der Kräfte eine Tendenz in Richtung auf regionale Ungleichheiten inhärent ist“ (Myrdal 1974, S. 44). Entsprechend der Polarisierungstheorie verstärken sich demnach die wirtschaftlichen Gegensätze zwischen Zentren und Peripherien im Laufe der Zeit, die Entwicklung einzelner Regionen geht immer weiter auseinander.

Diese negative Einschätzung der polarisierenden Wirkung von Entwicklungsprozessen teilen die Vertreter des Wachstumspolkonzepts, das eine Weiterentwicklung der Polarisierungstheorie darstellt, nicht. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass die Ausbreitungseffekte stärker als die Entzugseffekte sind, wenn die nötige Wirtschaftskraft gegeben ist (Maier et al. 2006, S. 86ff). Wachstumspole sind Ballungszentren, die eine gewisse Größe aufweisen und durch positive Agglomerationseffekte wie zum Beispiel Wissens-Spillovers zwischen den Unternehmen oder der Größe des Absatzmarktes, etc. gekennzeichnet sind. Dadurch kommt es verstärkt zur Ansiedelung von Unternehmen und Haushalten, wodurch wiederum das wirtschaftliche Wachstum verstärkt wird. Diese Wachstumsprozesse, die zunächst im Ballungszentrum entstehen, strahlen in die umliegende Region, die in Folge ebenfalls vom wirtschaftlichen Aufstieg des Zentrums profitieren (Granato und Farhauer 2007, S. 5f). J. R. Boudeville und J. R. Lasuén entwickelten das Konzept in Richtung einer regionalen Wachstumstheorie weiter, indem sie Entwicklung und Ausbreitung eines Wachstumspols mit Aufbau und Struktur des Zentrale-Orte-Systems vergleichen (Maier et al. 2006, S. 87).

4.2 Disparitätenforschung

Unter Disparitäten wird im regionalen Kontext die unterschiedliche Situation und Entwicklung zwischen Teilräumen bezeichnet. Entsprechend dem Österreich Lexikon gibt es regionale Disparitäten „in Bezug auf Bevölkerung, Gesellschaft und Wirtschaft, sie gelten als Gradmesser beim Vergleich der Lebensbedingungen in Teilräumen“ (www.aeiou.at).

In der Disparitätenforschung geht es darum, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen aufzuzeigen und zu analysieren. Es geht damit um eine Beschreibung und Darstellung der regionalen Unterschiede, auch um daraus Schlussfolgerungen für den Ausgleich der Lebensbedingungen in benachteiligten, strukturschwachen Regionen zu ziehen. Qualitative Ansätze zur Disparitätenforschung sind dabei kaum vorhanden, in der Regel werden quantitative Indikatoren wie das Bruttoinlandprodukt, Erwerbs- und Arbeitslosenquote, etc. herangezogen, um die regionalökonomische Situation in den Regionen zu erfassen (Heintel 1999, S. 2). Es werden aber auch andere Indikatoren wie etwa zur Infrastruktur, zur siedlungsstrukturellen Situation oder zur Bevölkerungsdynamik erhoben, um die unterschiedliche Entwicklung in den Regionen aufzuzeigen. Ursachen für regionale Disparitäten gibt es viele, von unterschiedlichen naturräumlichen Voraussetzungen und Lagebedingungen, über unterschiedliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entwicklungen bis hin zu regionalen Traditionen der BewohnerInnen (BurkinaAt o.J.).

Bis in die 1980er Jahre stellte der Ausgleich von regionalen Disparitäten das Paradigma der österreichischen Raumentwicklungspolitik dar. Traditionell wird in Österreich von einer Stadt-Land-Disparität ausgegangen, aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung innerhalb der ländlichen aber auch der städtischen Regionen löst sich dieser Gegensatz zunehmend auf und macht einer differenzierteren Analyse der regionalökonomischen Strukturen und Entwicklungsprozesse Platz. Das regionalpolitische Ziel, Disparitäten auszugleichen, ist außerdem einer stärkeren Wettbewerbs- und Wachstumsorientierung gewichen.

4.3 Das Zentrale Orte Konzept

4.3.1 Die theoretische Grundlage: Theorie der Zentralen Orte

Die Überlegungen zum System einer räumlichen Ordnung von Siedlungs- und Stadtstrukturen wurden in den 1930er Jahren vom deutschen Geographen Walter Christaller (1933) in der Theorie der Zentralen Orte festgelegt und hat seither die Debatte zu Theorie und Praxis der Raumordnung in vielen Ländern bestimmt. Mit der Theorie der Zentralen Orte soll einerseits Größe, Anzahl und räumliche Verteilung der Städte erklärt werden,

andererseits dient sie als „Standorttheorie für absatzorientierte Betriebe“ und deren Marktgebiete (Blotevogel 2003, S. 2). Unter Zentralen Orten werden allgemein „Standortkonzentrationen“ verstanden, in denen Güter und Dienstleistungen für ein räumlich begrenztes Marktgebiet angeboten werden (Klubescheidt 2003).

Die Theorie der Zentralen Orte basiert im Wesentlichen auf den Prämissen der homogenen Raumbeschaffenheit, nach der der Raum durch homogene Naturraumausstattung, Bevölkerungsverteilung, Produktions- und Nachfragebedingungen und Verkehrserschließung charakterisiert wird, des vollkommenen Marktes, in dem freie Preisbildung und Konkurrenz zwischen den Anbietern herrscht, und des Homo oeconomicus, nach dem AnbieterInnen und auch NachfragerInnen über vollständige Informationen verfügen und das Ziel haben, ihren Nutzen zu maximieren (Blotevogel 2003). Entsprechend dieser Prämissen entsteht für jedes Gut ein Marktgebiet bestimmter Größe, das durch eine innere und äußere Reichweite gekennzeichnet ist. Die innere Reichweite stellt den Mindestumsatz und damit die Zahl der NachfragerInnen dar, ab der es sich überhaupt rentiert, ein bestimmtes Gut anzubieten. Mit der äußeren Reichweite ist die „Grenzdistanz“ erreicht, an der die (Transport)kosten für die NachfragerInnen zu hoch werden und sie das gewünschte Gut woanders beziehen (Weichhart 2005, S. 63). Für unterschiedliche Güter gelten unterschiedliche innere Reichweiten und Marktmindestgrößen. Daraus entsteht eine Hierarchie der zentralen Güter und Dienstleistungen: „Je hochrangiger der Zentrale Ort ist, desto seltenere und wertvollere Zentrale Güter (und Dienstleistungen) bietet er an und desto weiter ist sein Einzugsbereich“ (Leser et al. 1992, S. 394).

Laut dem Österreich Lexikon werden die Zentralen Orte folgendermaßen definiert: „Zentrale Orte, Siedlungen unterschiedlicher Bedeutung, die durch ihre zentralen Einrichtungen die Bevölkerung des Umlands mit Gütern und Dienstleistungen versorgen. Die Zentralen Orte stehen zueinander in einer hierarchischen Beziehung, jedes höhere Zentrum nimmt auch Funktionen der Orte niederer Stufe wahr“ (zit. nach Bobel und Fesl (1978)). Durch die Maximierung der Anbieterstandorte und der dadurch „optimalen Ausschöpfung des Marktpotenzials“ sowie der möglichst geringen Transportkosten für die NachfragerInnen kann die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen gewährleistet werden (Blotevogel 2003, S. 12).

4.3.2 Das Zentrale Orte Konzept, Umsetzung und Kritik

Aus der Theorie der Zentralen Orte wurde im Rahmen der Raumordnungspolitik das Konzept der Zentralen Orte abgeleitet. In den 1960er und 1970er Jahren wurde es in Deutschland als normatives Ziel in den Programmen und Plänen der Raumordnung implementiert und spielt auch in der österreichischen Raumordnung eine wichtige Rolle. Hauptziel ist es, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung sicherzustellen, wobei die flächendeckende Versorgung durch die Zentralen Orte und ihr entsprechendes Angebot auf verschiedenen Ebenen hierarchisch gestaffelt ist. Die Struktur der Zentralen Orte wird über tabellarische und/oder kartographische Darstellungen festgelegt und soll eine flächendeckende Grundversorgung gewährleisten. Ziel der Zentralen Orte Politik ist daher,

- ♦ „dass diese Struktur als Basis für die regionale Verteilung von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen seitens der Gebietskörperschaften und anderer öffentlichen Handlungsträger respektiert wird und
- ♦ den privaten Sektor durch entsprechende Begleitmaßnahmen (materielle und immaterielle Förderungen) zu motivieren, sich weitgehend konform zum Versorgungsziel zu verhalten“ (Pichler und Puchinger 2006, S. 29).

Für Österreich wurde durch Bobek und Fesl (1978) erstmals eine Zuordnung der unterschiedlichen Stufen Zentraler Orte (insgesamt 10) auf der Basis der verfügbaren Güter und Dienstleistungen nach der Situation im Jahr 1973 vorgenommen. In Vorbereitung des 1. Österreichischen Raumordnungskonzepts 1981 wurde diese Zuord-

nung weiter bearbeitet (Fesl und Bobek 1983) und auch kartographisch umgesetzt (ÖROK 1981, S. 62). Die zentralörtliche Struktur, die hier getroffen wird, sieht folgende Stufen der österreichischen Zentralen Orte vor:

- ♦ Stufe VIII Bundeshauptstadt
- ♦ Stufe VII Landeshauptstadt
- ♦ Stufe VI kleine Landeshauptstadt
- ♦ Stufe V Zentraler Ort mit überregionaler Bedeutung (später als ZO5 bezeichnet)
- ♦ Stufe IV voll ausgestatteter Zentraler Ort mit regionaler Bedeutung
- ♦ Stufe III teilausgestatteter Zentraler Ort mit regionaler Bedeutung (später ZO3)

Stufe I und II wurden in dieser Erhebung nicht behandelt.

Diese Einteilung ist auch die Basis für die Erreichbarkeitsberechnungen des Österreichischen Instituts für Raumordnung in den 1980er Jahren bzw. den späteren Adaptionen dazu, wie zum Beispiel auch die Überarbeitung des Erreichbarkeitsmodells für die Situation im Jahr 2005 (Beier et al. 2007).

Mit Ausnahme von Vorarlberg wurden in allen österreichischen Bundesländern Zentrale Orte durch die überörtliche Raumplanung definiert und zum Teil in den Landesentwicklungsprogrammen oder eigenen Raumordnungsprogrammen verankert (Pichler und Puchinger 2006). Da der Zuständigkeitsbereich für die Raumordnung bei den Ländern liegt, ist Definition, Relevanz und Umsetzung des Zentrale Orte Konzepts in den verschiedenen Bundesländern und deren rechtlich verbindlichen Dokumenten sehr uneinheitlich. Weichhart, Fassmann und Hesina (2005) plädieren in ihrem Bericht für eine „begriffliche Vereinheitlichung, die Standardisierung der Abgrenzung“ und die länderübergreifende „Normierung von Zahl und Bezeichnung der Zentralen Orte“, um die fachliche Kommunikation zu vereinfachen und die Überzeugungskraft des Konzepts zu stärken (ebd., S. 97).

Kritik am Zentrale Orte Konzept wurde bereits in den 1980er Jahren vielfach geäußert. Das Konzept wird als zu technokratisch und durch den umfassenden Steuerungsanspruch und die „top down“ Planung als zu undemokratisch beurteilt. Zusätzlich hat das Konzept aufgrund seiner realitätsfernen Prämissen Umsetzungsdefizite und verfügt über geringe realpolitische Wirksamkeit, wie beispielsweise Suburbanisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte zeigen. Abgesehen davon haben sich in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für die Zuordnung und Umsetzung des Zentrale Orte Konzepts massiv geändert. Neben Globalisierungs- und Regionalisierungsprozessen (Weichhart 2005, S. 74ff) haben sich auch die Rahmenbedingungen im gesellschaftlichen Bereich (z.B. demographische Entwicklung, geändertes Konsumverhalten) aber auch im Bereich der öffentlichen Hand (Zentralisierungstendenzen bspw. bei Bezirksgerichten, Polizeistationen und Deregulierungstendenzen) sehr geändert.

Trotz dieser markanten Defizite hat sich in der Diskussion der letzten Jahre das Verständnis heraus entwickelt, dass das Zentrale Orte Konzept in der Raumordnungspolitik nach wie vor seine Bedeutung behalten soll, allerdings konzeptionell und instrumentell weiterentwickelt werden muss (Blotevogel 2003). Gerade in ländlich peripheren Räumen kann das Zentrale Orte Konzept durch „das Prinzip der Standortbündelung von Infrastrukturen, der räumlichen Konzentration von öffentlichen und privaten Investition, der Sicherung der wohnortnahen Versorgung und der Entwicklung einer verkehrs- und versorgungsoptimalen Siedlungsstruktur“ (Aigner 2003, S. 43) sehr zur Stabilisierung beitragen und die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge sichern.

Die Ergebnisse des Kolloquiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) von 1999 zur Diskussion um die Zukunft des Zentrale Orte Konzepts zeigen den Zwiespalt von Kritik und Bedeutung des Zentrale Orte Konzepts auf: „Das Zentralitätsprinzip ist in der Raumordnung auch heute fest verankert und das ist gut so. Wir wissen zwar, dass die heutige sozioökonomische und siedlungsstrukturelle Realität anders aussieht, als das Konzept unterstellt, und wir wissen auch, dass es in Wahrheit gar nicht funktioniert und genau das nicht leistet, was es leisten soll. Dennoch **müssen** (fett im Text, Anm.d.A.) wir daran festhalten. Denn nur mit dem Zentralitätskonzept scheint es möglich, hochrangige raumordnerische Ziele wie Nachhaltigkeit, Zentrenschutz und eine funktionierende Nahversorgung zu erreichen“ (zit. in Pichler und Puchinger 2006, S. 32).

4.3.3 Zur Weiterentwicklung des Zentrale Orte Konzepts

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Zentralität – neu“ der Österreichischen Raumordnungskonferenz wurde ein Lösungsansatz entwickelt, der auf dem „klassischen“ Zentrale Orte Konzept basiert, jedoch auch die Ziele einer polyzentrischen Entwicklung zu integrieren versucht (Pichler und Puchinger 2006). Neben der Versorgungssicherheit, die vor allem in ländlichen peripheren Räume immer schwieriger zu erreichen ist, kann damit auch die (wirtschaftliche) Entwicklung von Standorten mit überregionalem Wirtschaftspotenzial durch gezielte Maßnahmen gefördert und Wachstumsimpulse gesetzt werden.

In Abweichung vom Zentrale Orte Konzept, das eine fixe Einteilung der Orte in Hierarchiestufen und eine für die jeweilige Stufe festgelegte Ausstattung vorsieht, baut das Konzept „Zentralität – neu“ nicht mehr auf dieser vollständigen Ausstattung auf. Vielmehr wird auf Einzelzentralitäten (wie Einzelhandel oder Bildungswesen, etc.) fokussiert, die nach unterschiedlichen Regeln im Raum verteilt sind. Pichler und Puchinger (2006, S. III-de) definieren Einzelzentralitäten von Standorten als „bestimmte, selten angebotene Funktionen, die auf eine spezielle Nachfrage abzielen und von genau dieser Gruppe von NachfragerInnen gut erreichbar sind“. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass die einzelnen Standorte nicht in allen Ausstattungsbereichen ein vollständiges Angebot aufweisen müssen, sondern nur jene zentralen Angebote (Einzelzentralitäten) anbieten, die ihrer jeweiligen Funktion entsprechen. Daraus ergeben sich qualitativ spezifische Zentren. Durch die Kombination von entsprechenden Einzelzentralitäten kann das Konzept „Zentralität – neu“ trotzdem dem flächendeckenden Versorgungsanspruch gerecht werden.

In der Umsetzung, wie sie beispielsweise im Rahmen des Projekts „Zentrale Orte Steiermark“ vorgenommen wurden, heißt das, dass unterschiedliche Typen von Zentralen Orten definiert werden, die sich nicht in ihrem Rang sondern in ihrer Funktion unterscheiden (Pichler und Puchinger 2006, S. IV-de):

- ♦ „Zentrale Orte mit Schwerpunkt Unterrichtswesen und wirtschaftliche Dienstleistungen
- ♦ Zentrale Orte mit Schwerpunkt Einzelhandel und wirtschaftsnahe Dienstleistungen
- ♦ Zentrale Orte mit Schwerpunkt Einzelhandel und soziale Dienste
- ♦ Zentrale Orte mit Schwerpunkt allgemeiner Dienstleistungsorientierung
- ♦ Teilregionale Nahversorgungszentren“.

Auch in ländlich peripheren Regionen können für bestimmte Standorte mit besonderen Qualitäten Einzelzentralitäten aufgezeigt und Wachstumsimpulse gesetzt werden. Typische Beispiele wären dabei touristische Zentren wie Wintersportorte oder Thermenstandorte.

4.4 Wechselwirkungen von Zentrum und Peripherie

Die Begriffe Zentrum und Peripherie können zunächst als rein räumliche Konzepte beschrieben werden. Zentren befinden sich „in der Mitte“, Peripherien sind „am Rand“ (Kramar 2008) lokalisiert. Zentren und Peripherien stehen dabei immer in einer Beziehung, wonach in Zentren der „Entwicklungspfad des Systems“ (Maier et al. 2006, S. 89) bestimmt wird, während die Peripherie durch Abhängigkeit gekennzeichnet ist.

Heintel (1999) charakterisiert die Beziehung zwischen Zentren und Peripherien folgendermaßen (ebd., S. 1f): In der „*distanziellen Komponente*“ kommt die räumliche Differenzierung zum Ausdruck. Distanz, bzw. die lineare Entfernung zwischen zwei Orten steht hier im Vordergrund. Die distanzielle Komponente ist messbar und quantifizierbar und wird beispielsweise bei der Berechnung von Erreichbarkeitsverhältnissen angewandt. In der „*prozessualen Perspektive*“ werden einerseits unterschiedliche Aktivitätsdichten und Geschwindigkeiten von Zentren und Peripherien (mit „verdichteten Aktivitäten“ im Zentrum im Vergleich zu geringen Aktivitäten in der Peripherie) angesprochen. Andererseits wird durch den Begriff der „Peripherisierung“ auf den Prozess und die Dynamik der Auseinanderentwicklung von Zentren und Peripherien fokussiert (s.u.). Im „*politischen Blickwinkel*“ geht es darum, Macht- und Entscheidungsstrukturen sowie Abhängigkeiten, die sich aus den Zentrum-Peripherie Beziehungen ergeben, auf den Grund zu gehen. Die Machtverhältnisse zwischen Zentren und Peripherien werden auch anhand der Zentrum-Peripherie-Metapher nach Kreckel (2004) analysiert. Die „*ökonomische Komponente der Zentrum-Peripherie Interaktion*“ drückt sich beispielsweise in ausgelagerten Produktionsstätten („verlängerte Werkbänke“) aus.

Peripherien sind in ihrer Wirtschaftsstruktur von den Zentren abhängig, der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ist ungleichgewichtig. In der Auseinandersetzung mit der Zentrum-Peripherie Metapher werden die Tauschverhältnisse und der der Aspekt der Machtverhältnisse zwischen Zentren und Peripherien analysiert. Im „sozial-räumlichen respektive sozio-kulturellen Bereich“ werden die Beziehungen zwischen Zentren und Peripherien entlang der unterschiedlichen Interessen, die sich aus dem zentralen bzw. peripheren Kontexte ergeben, organisiert und artikuliert.

Im Folgenden werden vor allem die Machtverhältnisse zwischen Zentren und Peripherien anhand der Zentrum-Peripherie Metapher näher beleuchtet sowie auf den prozessualen, dynamischen Aspekt der Zentrum-Peripherie Beziehungen eingegangen. Die distanzielle Komponente wird im empirischen Teil im Bereich Mobilität behandelt.

Zentren und Peripherien können auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen existieren. Auf globaler Ebene zwischen industrialisierten Ländern und Entwicklungsländern, zwischen den Nationalstaaten (z.B.: Portugal und Griechenland als Peripherie Europas), zwischen Regionen und auch innerhalb der Regionen (Bezirkshauptstädte und ihr entsprechendes Umland). Gebiete können auf der einen Ebene zum Zentrum gehören, auf der anderen jedoch Teil der Peripherie darstellen (z.B. regionale Zentren in peripheren Regionen (Maier et al. 2006, S. 89). In dieser Arbeit liegt der Fokus auf der regionalen und der innerregionalen Ebene.

4.4.1 Die Zentrum-Peripherie-Metapher nach Kreckel

Kreckel entwickelt aus der Kritik an „herkömmlichen Klassen- und schichtungstheoretischen Modellen“ (Kreckel 2004⁶, S. 32) die Zentrum-Peripherie-Metapher. Er kritisiert, dass sich die sogenannten klassischen Ungleichheitstheorien primär auf vertikale Ungleichheitsverhältnisse mit Bezug auf Arbeit und Produktion im Rahmen der Nationalstaaten konzentrieren. Mithilfe der Zentrum-Peripherie-Metapher sollen jedoch neben den vertikalen Ungleichheiten auch „>>neue<<, nicht vertikale“ (kursiv im Text, Anm.d.A.) (ebd., S. 18) erfasst werden, wobei neu nicht im Sinne von eben erst auftretenden, sondern erst seit kurzem als relevante Problemgebiete wahrgenommene Ungleichheiten, verstanden werden soll. Darunter fallen Ungleichheiten, die nicht über den Arbeitsmarkt vermittelt sind wie beispielsweise geschlechtsspezifische Ungleichheiten, regionale Disparitäten und Ungleichheiten in der „Zugänglichkeit zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen“ (ebd., S. 34).

Der Gesamtzusammenhang aller Ungleichheiten (vertikaler und horizontaler) ist darin zu sehen, dass sie alle ein Ausdruck von Machtverhältnissen sind. Die Zentrum-Peripherie-Metapher ist als „asymmetrisch strukturiertes Kräfteverhältnis“ (ebd., S. 41f) zu verstehen. Es beschreibt ein „Spannungsfeld, das (typischerweise) durch *Kräftekonzentration im Zentrum und Kräftezersplitterung an der Peripherie* gekennzeichnet ist“ (kursiv im Text, Anm.d.A.) (ebd., S. 42). Im Zentrum konzentrieren sich die Kräfte oder zentralen Lagen und die Macht, die Zentren sind dadurch in der Lage, die Verteilung von Gütern und Positionen sowie politische Entscheidungen und öffentliche Meinung zu beeinflussen. An der Peripherie können hingegen nicht genug Kräfte mobilisiert werden, um eigene Interessen zu vertreten und durchzusetzen, da auch der Zugang zu den Schaltstellen der Macht verwehrt bleibt (Neu 2006, S. 12). Periphere Lagen sind „strukturell verankerte Bedingungskonstellationen“ (Kreckel 2004, S. 43), daraus ergeben sich für die Betroffenen geringere Chancen an den gesellschaftlich relevanten Gütern und Dienstleistungen teilzuhaben, wodurch sie in ihren Handlungsspielräumen benachteiligt sind.

Unterschiede zwischen Zentren und Peripherien lassen sich „in Form von konzentrischen Kreisen“ (ebd., S. 42) denken, die darüber hinaus in verschiedene Sektoren mit jeweils unterschiedlichen Themenbereichen unterteilt werden können. Dadurch ist es möglich, mehrere „ungleichheitsträchtige Strukturprinzipien“ (Barlösius 2004, S. 86) zu analysieren und nicht auf eine einzige vertikale beschränkt zu sein. Es tritt damit nicht nur die Mehrdimensionalität der Zentrum-Peripherie Beziehungen ins Blickfeld, es wird auch deutlich, dass Zentren sich gegenseitig beeinflussen und auf unterschiedlichen Ebenen voneinander abhängig sind. „Zwischen den verschiedenen lokalen, regionalen, nationalen und weltweiten Ebenen (ist dementsprechend, Anm. d. A.) mit einer Vielfalt von strukturell verfestigten *Interdependenzen* (kursiv im Text, Anm. d. A.) zu rechnen“ (Kreckel 2004, S. 46).

6. Die Darstellung der Zentrum-Peripherie-Metapher bezieht sich hauptsächlich auf dieses Buch.

Die Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie ist durch eine objektive Ebene, die sich durch die ungleichen Tauschbeziehungen, Kräftekonstellationen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Zentrum und Peripherie auszeichnet, und eine subjektive Ebene geprägt. Auf der subjektiven Ebene wird das „asymmetrische Innenverhältnis“ von Angehörigen des Zentrums und der Peripherie deutlich. Denn „nur wenn Zentrum und Peripherie als sozial (oder im Durkheimschen Sinne: als moralisch) zusammengehörig betrachtet werden, kann die Frage nach der Legitimität von ungleichen Verteilungen und Beziehungen überhaupt zum Problem werden“ (ebd., S. 49). Das heißt, nur wenn ein gemeinsamer Relevanzzusammenhang besteht, wird die Benachteiligung derer, die an der Peripherie leben, überhaupt wahrgenommen. Neu (2006) stellt fest, dass dieser „gemeinsam geteilte Werte- und Kommunikationszusammenhang“ (ebd., S. 12) von prosperierenden, zentralen und stagnierenden, peripheren Lagen in Deutschland so nicht mehr gegeben ist und dabei ist, sich aufzulösen. Das hätte zur Folge, dass die Forderungen und Ansprüche, die sich aufgrund der Benachteiligung der peripheren Lagen ergeben, von den zentralen Lagen als nicht (mehr) legitim verworfen werden und unberücksichtigt bleiben.

Doch auch wenn der gemeinsame Wahrnehmungshorizont gegeben ist, ist es aufgrund der „objektiven“ Strukturbedingungen, der ungleichen Tauschverhältnisse, von großer Bedeutung, „an welcher Stelle bzw. auf welcher Ebene“ (Kreckel 2004, S. 49) ein Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie stattfindet. Denn soziale Gruppen in peripheren (benachteiligten) Lagen haben wesentlich geringere Chancen als vergleichsweise mittlere Lagen ihre Benachteiligung als illegitim darzustellen und ihr entgegenzuwirken, „weil sie von den dominanten Machtressourcen ausgeschlossen sind und ihre Wert- und Kommunikationssysteme von der herrschenden Kultur abgewertet werden“ (Barlösius 2004, S. 88).

4.4.2 Peripherisierung

Unter Peripherisierung wird der dynamische Aspekt der Zentrum-Peripherie Beziehungen in den Vordergrund gestellt. Es wird davon ausgegangen, dass Peripherien nicht (nur) aufgrund struktureller Voraussetzungen „randständig“ oder strukturschwach sind, sondern Ergebnis von dynamischen Prozessen sind, die sich unter anderem auf die Sozialstruktur beziehen, aber auch eine wirtschaftliche, kulturelle und funktionale Dimension haben. Werden beispielsweise funktionale Verflechtungen zwischen Zentren und Peripherien geringer, sind die Zentren weniger auf eigenständige Produktionen oder Ausgleichsfunktionen der Peripherien angewiesen. Das ist mit einem zunehmenden Macht- und Funktionsverlust der Peripherien verbunden. Keim (2006) geht davon aus, dass der Prozess der Peripherisierung eng mit der räumlichen Zentralisierung zusammenhängt. Er argumentiert ganz im Sinne der regionalen Polarisierungstheorie, dass Zentren „Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen bündeln und so den übrigen Regionen entziehen“. Peripherisierung wird demnach als „graduelle Schwächung und/oder Abkoppelung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen bezeichnet“ (ebd., S. 3).

Eine Folge davon ist, dass sich die Lebensbedingungen zwischen Zentren und Peripherien immer stärker auseinander entwickeln und sich damit auch gleichzeitig die Voraussetzungen und Möglichkeiten verringern, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Für die BewohnerInnen solcher Räume, die einer Peripherisierung unterliegen, heißt das, dass sich ihre Zugangs- und Teilhabechancen an gesellschaftlich relevanten Gütern und Dienstleistungen (wie z.B. funktionierende Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsmärkte, soziale Netze etc.) verringern und damit ihre Handlungsspielräume eingeengt werden. „Wird es vor Ort schwieriger, einen Arbeitsplatz oder einen Arzt zu finden, werden Schulen und Freizeiteinrichtungen ersatzlos gestrichen, verengen sich Handlungsspielräume zur Gestaltung des eigenen Lebens ständig weiter, wodurch neue Benachteiligungen entstehen und vorhandene ausgeweitet werden. Der Peripherisierung haften somit räumliche Eigenschaften an, die ungleichheitswirksam sind“ (Barlösius und Neu 2008, S.18).

4.5 Geschlechtersensible Regionalforschung

Geschlechtsspezifische Differenzen bleiben bei der Analyse der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Situation der Regionen und deren Entwicklung⁷ oft im Hintergrund. Da weibliche Lebenszusammenhänge sich jedoch von männlichen in vielerlei Hinsicht unterscheiden, die Geschlechterungleichheiten auch in ihrem

Ausmaß und ihrer Entwicklung regionale Eigenheiten aufweisen, muss dies in der Regionalforschung deutlich gemacht werden. In den Frauenberichten, die es inzwischen für fast alle Bundesländer gibt (z.B. Salzburger Frauengesundheitsbericht 2000, Situationsbericht Frauen in Vorarlberg 2007, Erster Steirischer Frauenbericht, im Erscheinen), werden die spezifischen regionalen Muster der weiblichen Lebenszusammenhänge beschrieben und analysiert. Die Studie „Frauen und Politik am Land“ (Oedl-Wieser 2006) untersucht, wie weit bzw. wie wenig Frauen in die politischen und institutionellen Strukturen der Agrarpolitik und der ländlichen Entwicklungspolitik eingebunden sind. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass im Sinne des „gender mainstreaming“⁸ Situationen und Handlungsmöglichkeiten der Frauen in allen Bereichen explizit mitgedacht werden und in den qualitativen und quantitativen Analysen zum Ausdruck kommen.

Aufhauser et al. (2003) haben in ihrem Bericht zu den „Grundlagen für eine gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung“ eine fundierte Analyse der Gleichstellungspolitik in der österreichischen Regionalentwicklung vorgelegt, die eine „bisher vernachlässigte Strukturkategorie, nämlich die des Geschlechts, erstmals dezidiert in die regionalpolitische Diskussion einbringt“ (Aufhauser et al. 2003, S. 45). Ein Schwerpunkt darin stellt die geschlechtersensible Regionalanalyse zu den Themen Ausbildung, Beruf, soziale Beziehungen, Raumnutzung, Mobilität und politische Partizipation dar, die auch anhand von Kartenmaterial dokumentiert wird. Darüber hinaus wird in das Konzept der gleichstellungsorientierten Regionalentwicklung theoretisch eingeführt, die politischen Rahmenbedingungen der Entstehung und Aufrechterhaltung von geschlechterspezifischen Ungleichheiten analysiert sowie Strategien aufgezeigt, wie gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung in Österreich umgesetzt werden kann.

Das Konzept einer Gleichstellungsorientierten Regionalpolitik stellt einen ganzheitlichen Ansatz dar, der „besonders die Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Frauen erweitern will“. Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung „hat das Ziel, die in der Regionalpolitik gesetzten Interventionen so zu adaptieren und zu erweitern, dass sie zur Verwirklichung einer nachhaltigen Geschlechterdemokratie beitragen“ (ebd., S.46).

Das Verständnis von Gleichstellung ist durch drei Grundpositionen (Gleichheit, Differenz und Vielfalt) geprägt, die das Verhältnis von Frauen und Männern charakterisieren (Aufhauser et al. 2003, S. 17ff). Es muss sowohl die Position der Geschlechtergleichheit als auch die der Geschlechterdifferenz und Geschlechtervielfalt berücksichtigt werden, damit ein „gleichgestelltes Zusammenleben“ (ebd., S. 20) realisiert werden kann. Denn Frauen sollen die gleichen Chancen haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Im regionalen Kontext heißt das, dass Frauen (finanzielle) Unterstützung benötigen, um sich im regionalpolitischen Umfeld zu behaupten und Zugang zu begehrten sozialen Positionen erhalten zu können (Gleichheitsaspekt). Gleichzeitig sollen die besonderen Ansprüche und Problemlagen der Frauen akzeptiert und unterstützt werden, indem auf regionaler Ebene frauenspezifische Aktivitäten (etwa im Hinblick auf Qualifikation und Vernetzung) gefördert werden (Differenzaspekt). Im Sinne der Geschlechtervielfalt sollten die geschlechtsspezifischen Zuschreibungen aufgehoben und die stereotypen Bilder der „schlecht qualifizierten, räumlich immobilen, an regionaler Mitgestaltung nicht interessierten Frauen“ (ebd., S. 227) revidiert und die große Bandbreite der unterschiedlichen Frauen- und Männeridentitäten anerkannt werden. Auf regionaler Ebene kann dies etwa durch den Aufbau von regionalpolitisch relevanten Informationskanälen, die den Wissens- und Erfahrungsschatz der Frauen erweitern, erleichtert werden (Oedl-Wieser 2004, S. 10). Dadurch soll auch das Potenzial der Frauen, das ansonsten für die Regionalentwicklung kaum zugänglich ist, erschlossen werden.

7. Auch aufgrund einer mangelhaften Verfügbarkeit geschlechtsspezifischer Daten

8. Gender Mainstreaming wird von der Europäischen Kommission folgendermaßen definiert: „Systematische Einbeziehung der jeweiligen Situation, der Prioritäten und der Bedürfnisse von Frauen und Männern in allen Politikfeldern, wobei mit Blick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen an diesem Ziel ausgerichtet werden und bereits in der Planungsphase wie in der Durchführung, Begleitung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen deren Auswirkungen auf Frauen und Männer berücksichtigt werden“ (EK 1998, S. 18).

5. Leitbilder regionaler Ungleichheit

Ausgehend vom Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen werden im Folgenden unterschiedliche Leitbilder regionaler Ungleichheit diskutiert. Neben einer Darstellung der wesentlichen Inhalte interessiert vor allem die Fragestellung, was für eine Bedeutung die jeweiligen Leitbilder für die Entwicklung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen haben, mit welchen Konsequenzen für die Daseinsvorsorge zu rechnen ist, wenn auf europäischer, nationaler oder auch regionaler Ebene ein bestimmtes Leitbild verfolgt wird.

Mit einem Leitbild kann ein „wünschenswerte(r) Zustand der Raumentwicklung in der Zukunft“, bezeichnet werden. Leitbilder stellen dabei keine Pläne, sondern Orientierungen dar, die „im Spannungsfeld zwischen Vision und Realität“ (Lutter 2006, S. 447) stehen, wobei Orientierungen und Zielvorstellungen in der Realität im Rahmen der regionalen Handlungsmöglichkeiten auch erreichbar sein sollten.

5.1 Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen

Das Leitbild Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen wird mit dem Ziel verbunden, räumliche Disparitäten auszugleichen, es steht für eine sowohl im quantitativen als auch im qualitativen Sinne hochwertige Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen. Ausgleich meint dabei eine „Angleichung nach oben“ auf ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau (Kersten 2008, S. 3). Alle BürgerInnen sollen Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben, die der Wohlfahrtsstaat flächendeckend und auf hohem Leistungsniveau bereitstellt. Sämtliche Lebensbereiche von Wohnen, Erholung, Kultur, Freizeit, Einkaufen bis über Bildung, Arbeiten, Kommunikation, soziale und medizinische Leistungen werden dabei berücksichtigt (Kersten 2006, S. 247).

Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen stellte insbesondere in den Nachkriegsjahren das zentrale sozialpolitische Infrastrukturparadigma dar. Diesem Leitbild liegt die normative Vorstellung zugrunde, Gerechtigkeit als Verteilungsgerechtigkeit zu interpretieren. Als Gerechtigkeitsmaß wird die statistisch messbare Gleichverteilung von relevanten Gütern und Ressourcen herangezogen. Durch Input-Indikatoren (z.B.: ÄrztInnen pro EinwohnerInnen) wird diese Verteilung in den Regionen gemessen.

Der Abbau von Disparitäten zwischen Zentren und Peripherien sowie die Modernisierung und Industrialisierung der entwicklungsschwachen ländlichen peripheren Regionen stehen dabei im Zentrum einer Politik, die durch eine umfassende, flächendeckende und programmgesteuerte Koordination geprägt ist. Diese Politik wird unter dem Gesichtspunkt der „nachholenden Region“ vorangetrieben („Nach-Urbanisierung“, „Nach-Industrialisierung“) (Gerhardter und Gruber 2001, S. 14). Es steht die Überzeugung im Vordergrund, dass sich die „Ungleichzeitigkeit im Entwicklungsprozess“ bald beheben lässt (Barlösius 2006, S. 16) und die ländlichen Räume durch entsprechende Maßnahmen aufholen und dem Entwicklungsstand der Städte angeglichen werden können (Danielzyk 2000, S. 5). In allen Bereichen der Daseinsvorsorge sollen flächendeckende Standards auf hohem Niveau entwickelt und ausgebaut werden (Gesundheit, Aus/Bildung, Mobilität, Nahversorgung, etc.).

5.1.1 Kritik

Nach wie vor besteht zwar weitgehend Konsens darüber, dass der Staat „die Aufgabe hat, in seinem ganzen Territorium eine einigermaßen leistungs- und funktionsfähige Grundversorgung sicherzustellen“, obwohl sich die Raumordnungspolitik von der Vorstellung, für das Gesamtterritorium des Staates „gleichwertige Lebensbedingungen“ sicherstellen zu wollen oder zu können, zwischenzeitlich verabschiedet hat (Weichhart et al. 2005, S. 131).

Neben der Kritik, dass dieser sozialstaatliche Ausgleichsanspruch zu „sozialtechnokratisch“ und „zentralistisch“ ist und die endogene Entwicklung der Regionen zu kurz kommt (Danielzyk 2000, S. 5), werden die „Zielvorstellungen eines planenden, vorsorgenden Wohlfahrtsstaates“ (Groth et al. 2006) immer stärker im Hinblick auf die Realisierungsmöglichkeiten unter den sich rapide ändernden Rahmenbedingungen hinterfragt. Die Bevölkerung ist vor allem in den peripher gelegenen Regionen rückläufig und wird generell älter. Durch den EinwohnerInnenrückgang sinkt die Auslastung der verschiedenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Tragfähigkeit ist spätestens dann gefährdet, wenn das notwendige Potenzial an NachfragerInnen nicht (mehr) gegeben ist

(BBR 2006, S. 30) und die wirtschaftliche Rentabilität der Infrastruktureinrichtungen sinkt. Dazu kommen weitere Faktoren, wie beispielsweise veränderte Konsumgewohnheiten der NutzerInnen, die steigende Mobilität insbesondere der ländlichen Bevölkerung und damit eine zunehmende Distanzunempfindlichkeit breiter Bevölkerungsgruppen, die beschränkten öffentlichen Mittel, die dazu führen, dass auch für die öffentliche Hand Kosten- und Effizienzargumente immer stärker im Vordergrund stehen und das Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge eingeschränkt wird. Prominentestes Beispiel ist hier sicherlich die Post, aber auch die Diskussion um Kleinst- und Zwergschulen oder Erreichbarkeiten im Öffentlichen Verkehr verdeutlicht, dass vom Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen in wichtigen Bereichen Abstand genommen wird.

Insbesondere in Deutschland, wo das Leitbild nach wie vor im Grundgesetz (Art. 72 Abs.2 GG) verankert ist, geht die Diskussion von einer „Veränderung der Instrumente bei Beibehaltung des Ziels“ über eine „Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels“, bis zur „Aufgabe des Ziels“ (Hahne 2005). Da es in Österreich kein Bundesgesetz dieser Art gibt - Raumplanung ist Landessache - laufen die Diskussionen in wesentlich ruhigeren Bahnen, das Leitbild der „Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen“ ist zwar präsent (siehe ÖREK 2001) wird aber stärker unter dem Gesichtspunkt der „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ (Favry et al. 2006) bearbeitet.

5.2 Leitbild der Dezentralen Konzentration

Das Leitbild der Dezentralen Konzentration stellt eine Konkretisierung und Umsetzung des Leitbilds der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen dar (Kersten 2006, S.247; Amt der NÖ Landesregierung 2003), in dem durch eine von staatlicher Seite geordnete Siedlungsentwicklung die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge sichergestellt werden soll. Die „Dezentrale Konzentration“ ist in den raumordnungspolitischen Leitbildern und Entwicklungsplänen sehr präsent und ist eine wesentliche Stütze einer Raumordnungspolitik, welche das Ausgleichsziel in den Vordergrund stellt.

Dieses in sich widersprüchliche Leitbild verknüpft die zwei konträren Begrifflichkeiten Dezentralisierung und Konzentration, deren Verbindung jedoch auf unterschiedlicher Maßstabsebene Sinn erzeugt. Das Leitbild basiert auf einer großräumigen Dezentralisierung der Siedlungsbestrebungen bei einer kleinräumigen Konzentration auf Zentrale Orte. Daraus entsteht ein „punkt-achsiales Siedlungsstrukturmodell“ (siehe Blotvogel o.J.), welches Zentren und Entwicklungsachsen miteinander verbindet. Zentren entsprechen dabei Zentralen Orten, Entwicklungsachsen stellen ein Bündelungskonzept für Siedlungswachstum und Infrastrukturausbau entlang von überörtlichen Verkehrsstraßen (Schiene, Straße, Wasser) dar. Die Erreichbarkeit durch den Öffentlichen Verkehr wird dadurch gefördert.

Die Disparitäten zwischen den verschiedenen Regionen sollen durch Dezentralisierung deutlich verringert werden mit dem Ziel großräumig eine ausgewogene Siedlungsstruktur zu erreichen. Eine kleinräumige Konzentration hat auf der anderen Seite positive Wirkungen auf die Standortqualität der Zentralen Orte (u.a. durch ein gutes Angebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge für Bevölkerung und Unternehmen) und schont die benachbarten Freiräume, da durch ein geregeltes Wachstum und kompakte Siedlungen die Zersiedelung insbesondere im Stadtumland eingedämmt werden soll.

Die Bezirkshauptstädte, aber auch andere Kleinstädte in ländlichen peripheren Regionen haben damit bei der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen, aber auch des täglichen Bedarfs eine zentrale Funktion, vor allem wenn sich Betriebe der Nahversorgung, Postämter u.ä. immer stärker aus der Fläche (aus kleinen Dörfern) zurückziehen. Sie sind aber auch als Arbeitsplatzzentren und für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der Region besonders wichtig (Dax et al. 2008). Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2001 wird die Bedeutung der Städte für die Entwicklung der ländlichen Regionen ebenfalls hervorgehoben, Städte und ländliche Regionen sollen in eine „gesamthafte Entwicklungsstrategie“ integriert werden (ÖREK 2001, S. 143). „Kleinere und mittlere Städte mit einem gehobenen Angebot an Waren und Dienstleistungen (regionale Einkaufszentren), medizinischen und sozialen Versorgungseinrichtungen, Einrichtungen für die Aus- und Weiterbildung, Kultur und Sport sind wichtige Kristallisationskerne im räumlichen Beziehungsgefüge“ (ebd., S. 144) und sichern der Bevölkerung in ländlichen Regionen die Teilhabe am vielfältigen gesellschaftlichen Leben. Entsprechend dem Leitbild der Dezentralen Konzentration konzentrieren sich damit Einrichtungen der Daseins-

vorsorge, die über den täglichen Bedarf hinaus gehen, auf die Zentralen Orte und deren Entwicklungsachsen. Zentral für eine flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung ist die Annahme, dass die regionalen Zentren im Individual- und Öffentlichen Verkehr für die Bevölkerung der umliegenden kleineren Gemeinden und peripheren Gebiete gut erreichbar sind.

In den 1990er Jahren wurde das Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ als Modell für eine nachhaltige Siedlungsstruktur wiederentdeckt. Vorteile werden von Blotevogel vor allem im niedrigen Energieverbrauch (Möglichkeiten der Fernwärme) der kompakten Siedlungen, der günstigen Erschließung durch den öffentlichen Personennahverkehr, durch Fußgänger- und Fahrradverkehr aufgrund der „Siedlungen der kurzen Wege“ sowie der Schonung der Freiräume in der Umgebung der Zentren gesehen (Blotevogel o.J.).

5.2.1 Kritik

Das Leitbild oder Konzept der Dezentralen Konzentration ist als Ordnungsprinzip in der Raumplanung entwickelt worden, um einer ungebremsen Suburbanisierung den Riegel vorzuschieben. In der niederländischen Raumplanung in den 1960er Jahre entwickelt, wird es in den 1970er Jahren in vielen Ländern übernommen. Auch in Österreich wird das Prinzip der Dezentralen Konzentration übernommen, und in einigen Landesentwicklungsprogrammen und Raumordnungskonzepten als Leitbild bzw. als Lenkungsinstrument eingesetzt (Bsp. Landesentwicklungskonzept Niederösterreich, das dem Leitbild sowohl bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung als auch bei der Errichtung und Erhaltung von Infrastruktur große Bedeutung zuschreibt).

Bereits seit den 1980er Jahren mehren sich allerdings die Kritikpunkte an diesem Konzept. Es wird als zu unflexibel bewertet, außerdem weicht die reale räumliche Entwicklung stark vom Konzept ab. Umsetzungsdefizite gibt es vor allem im Hinblick auf die private Bautätigkeit, die sich gerade in den kleineren Siedlungen zwischen den Achsen besonders dynamisch entwickelte, während die Konzentration der Bautätigkeit auf die Siedlungsschwerpunkte weitgehend ausbleibt. Gründe für diese Diskrepanz zwischen Ist- und Sollentwicklung sind zum einen im individuellen Standortwahlverhalten zu sehen, das vom Wunsch nach frei stehendem Einfamilienhaus im Grünen sowie durch die zunehmende Distanzunempfindlichkeit zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufgrund der PKW Verfügbarkeit geprägt ist. Zum anderen verführen kostengünstige Baulanderschließungen, in kleineren Gemeinden zwischen den Achsen zu verstärkter Bautätigkeit (Loibl et al. 2005). Auch die jeweiligen Bürgermeister der Gemeinden haben ein Interesse an zusätzlichen günstigen Baulanderschließungen, da damit die Zahl der EinwohnerInnen erhöht werden kann und zusätzliche Einnahmen für das Gemeindebudget zu erwarten sind. Allerdings sind mit einer ungesteuerten Siedlungsentwicklung auch enorme Mehrkosten an technischer und sozialer Infrastruktur verbunden (Doubek und Hiebl 2001, S. 81).

Das ÖREK 2001 sieht in der Dezentralen Konzentration ein Leitbild für die räumliche Entwicklung der Kernstädte, aber im besonderen Maße für den suburbanen Raum. Anstatt eines „undifferenzierten Siedlungsbreis“ im städtischen Umland sei dabei eine „Verdichtung und Funktionsanreicherung“ an ausgewählten Standorten anzustreben (ÖREK 2001, S. 118). Trotz allem ist der „Trend zum Einfamilienhaus“ (ebd., S. 137) nach wie vor ungebrochen, was die Zersiedelung der ländlichen (suburbanen) Regionen mit allen negativen Begleiteffekten vorantreibt, wie etwa teure Infrastrukturererschließung und –anpassung, erhöhter Individualverkehr oder lange Wege zu Arbeitsplätzen und den notwendigen Infrastruktureinrichtungen.

5.3 Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung

Mit dem Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung wird ein „neues Leitbild für die räumliche Entwicklung“ Europas (Schindegger und Tatzberger 2002, S. 5) vorgelegt. Es hat große Ähnlichkeit mit dem vorher besprochenen Leitbild der Dezentralen Konzentration und wird in der Literatur zum Teil auch synonym verwendet (Loibl et al. 2005). Es wird hier jedoch gesondert behandelt, da es sich um das „zentrale“ Leitbild der europäischen Raumentwicklungsplanung handelt (Schindegger und Tatzberger 2002, S. 5) und damit eine wesentliche Differenz in der Dimension und Reichweite des Leitbilds liegt. Zum anderen sind auch einige wesentliche Unterscheidungsmerkmale festzustellen.

Schindegger und Tatzberger (2002, S. 12) fassen die charakteristischen Merkmale wie folgt zusammen: Das Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung ist ein

- ♦ „dynamisches Konzept“,
- ♦ die Städte sind „nicht so sehr als Versorgungszentren sondern als Entwicklungsmotoren der Regionen“ zu verstehen.
- ♦ Es beschreibt nicht nur ein Modell der Siedlungsstruktur „sondern begreift das Städtesystem als ein Netzwerk, das durch funktionale Komplementarität bzw. Aufgabenteilung/ Spezialisierung im Verbund gekennzeichnet ist“.
- ♦ Es forciert stärker die „regionalen Eigenpotenziale als ‚von oben‘ kommende Ausgleichsmaßnahmen“.
- ♦ Darüber hinaus ist es ein Modell für mehrere Ebenen (siehe weiter unten).

Im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK 1999) stellt die „Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land“ (EUREK 1999, S. 11) eines der drei Leitbilder⁹ für die räumliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung der EU dar. Und auch in der Territorialen Agenda der EU (2007) stellt die „polyzentrische Entwicklung und Innovation durch Vernetzung von Stadtregionen und Städten“ eine von sechs territorialen Prioritäten der räumlichen Entwicklungsmaßnahmen dar (BMVBS 2007, S. 28). Die europäische Dimension der Raumentwicklung steht demnach deutlich im Vordergrund. Das Konzept des Polyzentrismus dient nicht dazu, existierende Probleme zu erklären oder zu analysieren, sondern als Leitprinzip, um zwei an sich konkurrierende Zielvorstellungen zu erreichen. Zum Einen soll durch eine polyzentrische Entwicklung Wirtschaftswachstum und regionale Wachstumszentren generiert werden, um die EU im Weltmarkt wettbewerbsfähiger zu machen. Zum Anderen wird das Kohäsionsziel unterstützt, das den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (Art. 16 EGV) der EU in den Vordergrund stellt. Durch ein polyzentrisches System soll „eine regional ausgewogene Entwicklung auch bei voller Integration in die Weltwirtschaft“ sichergestellt werden, indem das gesamte Territorium der EU bzw. sämtliche Siedlungsgebiete einbezogen werden. Ein derartiges Leitbild dient dazu, eine weitere übermäßige Konzentration der Wirtschaftskraft und Bevölkerung im Kernraum der EU zu verhindern. Nur durch die Weiterentwicklung der relativ dezentral ausgerichteten europäischen Siedlungsstrukturen können die wirtschaftlichen Potentiale aller Regionen genutzt werden“ (EUREK 1999, S. 21).

Das Leitbild der polyzentrischen Entwicklung kann auf mehreren Ebenen angewandt werden.

- ♦ Europäische Ebene:
Anstatt nur einer Metropolregion (wie das „Pentagon“ mit Paris, London, Mailand, München und Hamburg) sollen verschiedene Metropolregionen entwickelt werden und damit der Tendenz zur Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in den zentralen Regionen Mitteleuropas entgegenwirken.
- ♦ Transnationale/nationale Ebene:
Aufbau und Verstärkung von Städtesystemen als Netzwerke, innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten, aber auch darüber hinaus (z.B.: „Centrope“, das die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland, den Kreis Südmähren, die Kreise Bratislava und Trnava sowie die Komitaten Győr-Moson-Sopron und Vas umfasst, <http://centrope.info>).
- ♦ Regionale/ lokaler Ebene:
Verstärkung der Netze und Kooperationen zwischen kleinen und mittleren Städten, die als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Regionen dienen.

Wesentliches Element der polyzentrischen Entwicklung sind die Netzwerke zwischen Städten und Regionen und deren funktionale Verflechtungen. Im Hinblick auf die Daseinsvorsorge soll es zu einer „Funktions- und Arbeitsteilung bestehender Einrichtungen, etwa in den Bereichen Ausbildung, Gesundheitswesen, Kultur, Freizeit, unternehmensnahe Dienstleistungen“ und zu „gemeinsame(n) Investitionen in Infrastruktureinrichtungen mit überörtlichen Funktionen“ kommen (Schindegger und Tatzberger 2002, S.13). Das bedeutet, dass die Zentren

9. Neben dem Leitbild der „Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen“ sowie „die nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe“.

nicht mehr ein gesamtes Angebot an Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs anbieten sondern in Ergänzung zu den umliegenden Zentren Schwerpunkte in einem bestimmten Infrastrukturbereich bilden.

Darüber hinaus sind gute Verkehrsverbindungen eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer polyzentrischen Struktur. Dabei sollten die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) ausgebaut werden, um die Erschließung und Entwicklung der global bedeutsamen und wirtschaftlichen Integrationszonen zu sichern. Daneben sind aber auch die sog. „sekundären“ Verkehrsnetze von großer Bedeutung, wie dies auch im EUREK festgestellt wird. Sie sollen die kleinräumige Erreichbarkeit zwischen und innerhalb der Regionen sicherstellen und tragen auch dazu bei, die Verkehrsströme auf die höherrangigen, transeuropäischen Netze zu bündeln. Damit tragen sie dazu bei, dass eine „kritische Masse“ von Fahrgästen bei der Beförderung in den höherrangigen Netzen erreicht wird.

Durch die Aufgabenteilung von Funktionen entsprechend der spezifischen Stärken und der Entwicklungsgeschichte der einzelnen Zentren sollen Synergieeffekte erzielt werden, da die (Städte)Partner im Standortverbund Angebots- und Ausstattungsniveaus erreichen bzw. aufrechterhalten können, die ansonsten nicht möglich wären.

5.3.1 Kritik

Ländliche periphere Regionen werden dementsprechend immer als Komplementärkategorie in Verbindung mit einem Zentrum wahrgenommen. Die Beziehung zwischen Städten (jeder Größe) und den ländlichen Regionen speziell in dünn besiedelten Gegenden kann den ländlichen Regionen zu wirtschaftlichen Chancen verhelfen, die sie alleine auf sich gestellt nicht ergreifen könnten. Das EUREK beschreibt die Bedeutung der polyzentrischen Entwicklung für die regionale Ebene, die für die ländlichen Regionen am wichtigsten ist, folgendermaßen: „Die kleinen und mittleren Städte und ihre Verflechtungen bilden in einem polyzentrischen Städtensystem gerade für ländliche Regionen wichtige Kristallisationskerne im räumlichen Beziehungsgefüge. In ländlichen Problemregionen sind nur sie in der Lage, Infrastruktur und Dienstleistungen für wirtschaftliche Aktivitäten in der Region anzubieten und den Zugang zu größeren Arbeitsmärkten zu erleichtern (...)“ (ebd., S. 25).

Der starke Fokus auf die Entwicklung der Städte und ihrer Funktionen verdeckt den Blick auf eigenständige Entwicklungspotenziale und –prozesse in den ländlichen Regionen. Es wird davon ausgegangen, dass jede Art der Entwicklung ihren Ausgang in einer Agglomeration hat, für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Regionen ist jedoch auch die „In-Wert-Setzung“ (CIPRA 2007) der endogenen regionalen Ressourcen notwendig (als positives Beispiel kann die „Käsestraße“ im Bregenzerwald genannt werden, Machold 2004). Auch im Hinblick auf die Daseinsvorsorge heißt es, dass eine Konzentration und Bündelung der entsprechenden Einrichtungen in den Zentren zielführend ist, aber eine flächendeckende Grundversorgung insbesondere mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs in den Kleingemeinden und Dörfern weiterhin notwendig ist, um die Lebensqualität in den ländlichen peripheren Regionen zu erhalten.

5.4 Leitbild der Wachstumsorientierung, Prinzip des Stärken stärken

Im Leitbild der Wachstumsorientierung wird das Ausgleichsziel, das in den vorherigen Leitbildern eine wichtige Rolle gespielt hat, hinten gestellt. Es geht vielmehr darum, wirtschaftliches Wachstum zu initiieren und zu stärken. Manche AutorInnen (Aring 2004, Knieling 2006, Winkel et al. 2007) sprechen von einer „Art Paradigmenwechsel“ der Regionalpolitik von einer Ausgleichsorientierung in Richtung Wachstumsorientierung (Winkel et al. 2007, S. 17f). Vor allem die Sorge um ein ungenügendes Wirtschaftswachstum (geschweige denn negatives Wachstum) und auch die zum Teil sehr geringen Erfolge einer ausgleichsorientierten Politik, die vor allem die strukturschwachen Räume unterstützt, führen zu einem Perspektivenwechsel in der regionalen Entwicklungspolitik. Vor allem auch unter dem Gesichtspunkt, dass man das „Sozialprodukt erst erwirtschaften (muss), ehe man es verteilen kann“ (Zimmermann 2004, S. 23).

Die Annahme ist dahingehend, dass dieses Wachstum primär in den Ballungszentren und Metropolen stattfindet, da „es eine inhärente Ballungstendenz im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung gibt“ (Zimmermann 2004, S. 16). Unter bestimmten Annahmen, wie z.B. hohe Mobilitätsbereitschaft der Arbeitskräfte, niedrige Transportkosten, Berücksichtigung des Produktionsfaktors Wissen, würden sich Unternehmen und Arbeitskräfte auf Ballungszentren konzentrieren. Zimmermann (2004) betont hier vor allem die Rolle der Innovation, die er als

„zentrale Wachstumsdeterminante in Hocheinkommensländern“ (ebd., S. 17) beschreibt. Innovationen kommen dabei vorwiegend in Ballungszentren zustande, da sich hier die „kreativen Milieus“ befinden (vgl. Fromhold-Eisebith 1995), in denen die Bedingungen für Ausbreitung und Nutzung von Wissen besonders günstig sind.

Entsprechend der Wachstumspoltheorie gehen von einem Wachstumspol so starke Impulse aus, dass dadurch die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region stimuliert wird. Um Wachstum und Entwicklung anzukurbeln, ist es demnach sinnvoll, die Zentren zu unterstützen, da sie die „Motoren des Wachstums“ (z.B. Aring 2004) sind. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Förderung jener Räume mit den größten Potenzialen die größten gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte zu erwarten sind. Investitionen und/oder Fördermittel fließen dementsprechend nicht mehr in strukturschwache ländliche Regionen sondern vor allem in Städte mit hohem Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen (Lammers 2004, Winkel et al. 2007).

Strukturschwache (ländliche) Regionen sollen nicht mehr nach dem „Gießkannenprinzip“ gefördert werden, unter anderem auch deswegen, weil sich dadurch eine „Nehmermentalität“ (Winkel et al. 2007, S. 16) herausbilden kann, die die Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit in der Region stark herabsetzt. Stattdessen sollen diese Regionen dazu angehalten werden, sich auf ihre Stärken zu besinnen, „ihren Beruf“ (Giersch 1965, S. 399) zu finden, um sich von anderen Regionen abzugrenzen. Touristisch attraktive Regionen werden sich dementsprechend auf ihre naturräumlichen und kulturellen Besonderheiten konzentrieren und diese stärker hervorheben (im Bewusstsein der Bevölkerung, in der Vermarktung an Touristen, etc.). Es gilt hier, jede Region entsprechend ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten gesondert zu betrachten. Förderungen werden dabei nicht mehr pauschal vergeben, sondern es muss „eine Auswahl unter den zu fördernden Regionen getroffen werden, (das) ergibt sich schon aus dem Zwang der knappen Mittel“ (Zimmermann 2004, S. 23). Durch die Fokussierung auf das Prinzip „Jedem nach seinen Möglichkeiten - Stärke die Stärken“ wird davon ausgegangen, dass nicht jede Region eine potenzielle Zukunftsregion sein kann (sich nicht alle Regionen zu einem „Silicon Valley“ entwickeln können), sondern bestimmte Ungleichheiten bzw. unterschiedliche Voraussetzungen nicht abzubauen sind (Aring 2004, S. 46).

In der Diskussion um die Bildung von Metropolregionen in Deutschland, geht es darum, durch Standortcluster mit metropoliten Funktionen¹⁰ einen „größeren regionalen Kooperationsraum“ (ebd., S. 8) zu schaffen, der die Umlandräume der großen Städte einschließt und zusehends auch die ländlichen Räume umfasst, und damit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Dies sollte laut Blotevogel (2006) allerdings nicht in Konkurrenz um Fördermittel mit den strukturschwachen ländlichen Regionen stattfinden.

5.4.1 Kritik

Kritik an einem Leitbild der ausschließlichen Wachstumsorientierung ist vielfältig, und eine reine Orientierung in Richtung Wachstum wird in der Literatur selten gutgeheißen. Grundsätzlich werden Zweifel darüber geäußert, ob eine Bündelung der staatlichen Ressourcen auf die Ballungszentren wirklich zu einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum führen kann. Die ARL (2006) weist diese zentrale Annahme als unbewiesen zurück. Im Hinblick auf die österreichische Entwicklung erscheint sie ebenfalls als nicht zielführend, denn gerade in ländlichen Regionen wuchs die Wirtschaft überdurchschnittlich an (Sinabell 2006, S. 20). Auch Blotevogel (2009) ist dieser Ansicht: „Es gibt bisher weder schlüssige theoretische Argumente noch empirische Evidenz für die Annahme, dass eine regionalpolitische Förderung der Metropolregionen einen größeren Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel leistet als die tradierte Fokussierung auf strukturschwache, d.h. überwiegend ländliche Räume!“ (ebd., S. 33).

Die einseitige Reduktion ländlicher Räume auf ihre Entwicklung als Wirtschaftsstandorte lässt die vielfältigen Funktionen ländlicher Regionen (wie etwa Siedlungs- und Lebensraumfunktion, Erholungsfunktion, Ökologische Funktion) in den Hintergrund treten. Die vielfältigen Potenziale und Nutzungsmöglichkeiten werden reduziert. Darüber hinaus können die Stärken von heute bereits die Schwächen von morgen sein, wie dies an den ehemaligen

10. Funktionen von Metropolregionen: Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Gateway-Funktion, Symbol-Funktion (Blotevogel 2006, S. 10)

Bergbauregionen deutlich wird. Oder es können umgekehrt einzelne vernachlässigte Wirtschaftsbereiche in Zukunft sehr erfolgreich werden (Knieling 2006).

Knieling (2006) kritisiert darüber hinaus, dass durch das Leitbild der Wachstumsorientierung ein Prozess verstärkt wird, der sowieso abläuft, da sich die wirtschaftlichen Aktivitäten ohnehin verstärkt in den Ballungszentren entwickeln. Stattdessen sollte eben im Gegensatz zu diesen Entwicklungen eine „raumverträgliche Komplementärstrategie“ (ebd., S. 482) angestrebt werden, die die Bedürfnisse und Interessen der strukturschwachen Regionen unterstützt.

Mit Blick auf die Daseinsvorsorge wird es bei einer Umsetzung des Leitbilds der Wachstumsorientierung für strukturschwache ländliche Regionen zu massiven Engpässen kommen. Wenn ausgleichende Finanztransfers reduziert oder ganz aufgegeben werden, können sich finanzschwache Regionen und Gemeinden die bisherigen flächendeckenden Standards nicht mehr leisten. Insbesondere in kleinen Gemeinden können Arztpraxen, Kindergärten, Standorte von Kleinschulen, Nahversorger, aber auch eine angemessene individuelle und öffentliche Verkehrsinfrastruktur kaum aufrecht erhalten werden, da die meisten Einrichtungen von der Gemeinde unterstützt werden, die dann aber keinen finanziellen Spielraum mehr hat. Aber auch für die Bevölkerung ganzer Regionen, die nicht im Umland größerer Ballungszentren liegen, wird die Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen nicht mehr gewährleistet, wenn ein Großteil der öffentlichen Finanzmittel in die Städte fließt. Die Standortwettbewerbsfähigkeit dieser Räume nimmt drastisch ab, wenn sowohl haushaltsnahe als auch unternehmensnahe Infrastruktur nicht mehr angeboten werden. Bei einer reinen Orientierung in Richtung Wachstum werden sich die regionalen Disparitäten zwischen den Regionen rasch vergrößern.

Darum wird auch von jenen AutorInnen, die das Wohl der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Wachstum der Ballungszentren sehen, auf die Notwendigkeit verwiesen, in peripheren ländlichen Gebieten ohne absehbare Entwicklungschancen oder zukunftsfähige Städte eine Mindestversorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Es wird allerdings auch angedacht, wieweit eine passive Sanierung, nach der keine Förderungen mehr in Rückstandsgebiete fließen und die Abwanderung der Erwerbsbevölkerung hingenommen wird, für jene Gebiete sinnvoll wäre, deren Stärke vor allem in der ökologischen Vielfalt liegt (Frey und Zimmermann 2005, S. 9).

5.5 Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts

In den rechtswissenschaftlichen Texten von Kersten (2006, 2008, 2009) wird ein neues, europarechtlich inspiriertes Leitbild, das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, vorgestellt. Kersten argumentiert darin die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Leitbilds der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen aufgrund folgender gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen: Geänderte Rahmenbedingungen wie wirtschaftliche und kommunikationstechnische Globalisierung, demographischer Wandel und Bevölkerungswanderungen sowie massive budgetäre Engpässe der öffentlichen Hand. Dies führt dazu, dass sich die Raumstruktur zunehmend differenziert und eine flächendeckende Daseinsvorsorge gefährdet ist. Während in Metropolregionen das Niveau der Daseinsvorsorge steigt, brechen die vorhandenen Angebote in den ländlichen Regionen weg. Es kommt zur Exklusion von Menschen, Gruppen und Regionen, deren Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge eingeschränkt oder nicht mehr vorhanden ist. Sowohl hinsichtlich der Daseinsvorsorge als auch im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung entstehen wachsende und schrumpfende Regionen. Es bedarf demnach einer neuen Herangehensweise, die sich nicht (nur) auf eine eindimensionale Sicherstellung von gesellschaftlich akzeptierten Standards der Daseinsvorsorge auf hohem (Ausgleichsziel) bzw. minimalem Niveau (Mindeststandards) beruft, sondern das Ganze, den Zusammenhalt einer Gesellschaft im Auge hat (Kersten 2008, S. 2f).

Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts stellt ein wesentliches Ziel der Europäischen Union dar, und ist auch im Vertrag von Lissabon verankert. Die Daseinsvorsorge war dabei für die Entwicklung dieses Unionsziels von entscheidender Bedeutung (Kersten 2009, S. 27). Die zentrale Annahme dieses Leitbilds liegt darin, dass die gesellschaftliche Integration der BürgerInnen dadurch geprägt ist, ob und wieweit sie an den raumgreifenden Daseinsversorgungsnetzen teilhaben können. Der Zugang zur netzbasierten Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur sowie der Wasser- und Energieversorgung ist dabei wesentlich für die

Teilhabechancen am sozialen und wirtschaftlichen Leben und strukturiert zugleich auch die Partizipation an den nicht direkt netzgebundenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie z.B. die medizinische Versorgung oder das Angebot an Schulen und Weiterbildungseinrichtung. Daseinsvorsorge und sozialpolitische Raumstruktur sind demnach sehr eng miteinander verwoben, da die Einrichtungen der Daseinsvorsorge neben der technischen Versorgungsfunktion auch wichtig für die gesellschaftliche Integration sind.

Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts macht es möglich, Daseinsvorsorge differenziert zu gestalten. Es wird dabei eine unterschiedliche Entwicklung in den Regionen „toleriert“, ohne jedoch den gesamteuropäischen Zusammenhang aus den Augen zu verlieren. Wesentlich dabei ist, dass sich die Teilräume funktional ergänzen, das heißt „sich in die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung des Gesamttraums einfügen“ (Kersten 2006, S.251). Dem zugrunde liegt die Einsicht, dass die BürgerInnen für die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit darauf angewiesen sind, dass sie Zugang zu den Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben, wie dies auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 36 GRCh) ausgewiesen wird (siehe dazu Kersten 2008, S. 4f).

Es steht demnach nicht mehr die gleichwertige Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund, in diesem Leitbild wird flächendeckend eine „angemessene“ Versorgung angestrebt, die durch Mindeststandards in der Versorgung umgesetzt wird. Den einzelnen BürgerInnen soll dadurch eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben möglich sein. Unterschiede in der Qualität und Quantität der Einrichtungen der Daseinsvorsorge werden in den verschiedenen Teilräumen ebenfalls akzeptiert. Zentral ist demnach die Verbindung und flexible Vernetzung von Zentren und Peripherien, ohne die Differenzen zwischen Zentren und Peripherien ausgleichen zu wollen. Im Rahmen eines „aktivierenden, gewährleistenden und nachhaltigen Sozialstaats“ (Kersten 2008, S. 3) soll in Abgrenzung zum Wohlfahrtsstaat die Zivilgesellschaft bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen einbezogen werden. Der Staat soll dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen festlegen und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge sicherstellen, die privaten AkteurInnen bieten die Infrastrukturleistungen entsprechend der staatlichen Vorgaben an.

Für die Gestaltung der einzelnen Bereiche der Daseinsvorsorge heißt das:

- ♦ Postwesen, Telekommunikation und Energie werden über Universaldienste gesteuert, die „eine flächendeckende Versorgung mit einem definierten Infrastrukturminimum zu erschwinglichen Preisen“ (Kersten 2008: S. 6) gewährleisten soll. Da auch Universaldienste besonders vom demographischen Wandel betroffen sind, geht es darum, zumindest ein Mindestangebot an Daseinsvorsorge zu gewährleisten, das für alle zu einem einheitlichen und erschwinglichen Preis verfügbar ist und für das eine bestimmte Qualität festgelegt ist (siehe z.B.: Telekommunikationsgesetz 2003 - TKG 2003, § 26 und 27).
- ♦ Für die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge werden auf staatlicher oder EU-Ebene keine flächendeckenden Minimalstandards vergleichbar den Universaldiensten definiert. Um eine Grundversorgung zu gewährleisten, müssen daher die Infrastrukturangebote in den einzelnen Regionen koordiniert werden, damit der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt gewährt bleibt. Kersten schlägt hier eine Adaptierung des Zentrale-Orte-Konzepts vor, das sich den Bedingungen einer ungleich wachsenden und schrumpfenden Gesellschaft besser anpassen kann als das tradierte Zentrale-Orte-Konzept. Zum einen wird keine fixe Standardisierung der Hierarchiestufen vorgenommen. Eine angemessene Daseinsvorsorge kann fallweise durch zwei oder durch drei Hierarchieebenen erreicht werden.
- ♦ Des Weiteren werden die Hierarchieebenen nach oben gerückt, das heißt, die zentralen Orte mit übergeordneter Bedeutung für die Daseinsvorsorge werden reduziert und funktional sowohl mit anderen zentralen Orten als auch mit dem Umland vernetzt. Durch interkommunale Kooperation können zentralörtliche Funktionen auf mehrere zentrale Orte aufgeteilt werden. Wichtig für die Teilhabechancen der BürgerInnen gerade auch im Hinblick auf Bildungsbeteiligung an weiterbildenden Schulen und medizinischer Versorgung ist dabei die verkehrstechnische Vernetzung zwischen den Zentren und den Peripherien. Eine nachfrageorientierte öffentliche Verkehrspolitik, die auf einer flexiblen

Vernetzung von Zentralen Orten mit ihrem Einzugsbereich aufbaut, wird dabei einer „linien- und fahr-kilometerorientierten staatlichen Angebotspolitik“ (Kersten 2008, S. 10) vorgezogen.

5.5.1 Kritik

Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts geht von der europäischen Kohäsionspolitik aus. In seiner Konzeption deutlich breiter angelegt als etwa das Leitbild der Wachstumsorientierung und hat es den Anspruch, dass jedem/jeder BürgerIn eine „angemessene Teilhabe am sozialen Leben möglich ist“ (Kersten 2006, S. 250), soziale und wirtschaftliche Infrastruktureinrichtungen sind dabei für die Umsetzung dieses Leitbilds für alle drei Komponenten zentral. Allerdings geht es dabei um eine „differenzierte Entwicklung der Infrastruktur“ (Kersten 2009, S. 29) sowohl im Hinblick auf Qualität als auch Quantität. Wie dieses Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in den Strukturfonds angewendet werden kann wird insbesondere im Bericht von Fabricio Barca (2009) zur Reform der Strukturfonds zur Diskussion gestellt.

Für eine angemessene Versorgung mit sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktureinrichtungen muss die öffentliche Hand trotz schmaler Budgets in wesentlichen Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Mobilität, etc. auch weiterhin einen Beitrag leisten und für Mindeststandards sorgen. Diese Aufgabe kann und darf nicht nur einer marktwirtschaftlichen Logik unterworfen werden. Der Gewährleistungsstaat ist dabei zwar nicht mehr für die Erbringung der Dienstleistungen selbst zuständig, jedoch hat er dafür zu sorgen, dass dies von privaten Akteu-rInnen übernommen und entsprechend bestimmter Qualitätsstandards durchgeführt wird.

Wesentlich sind hier eindeutige Gesetzesvorlagen. So wird, um die regional „angemessene“ Verteilung zumindest der netzgebundenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen, der Universaldienst für eine flächendeckende, erschwingliche Versorgung herangezogen. Damit dies auch in der Umsetzung gewährleistet werden kann, bedarf es allerdings einer entsprechend klaren Ausformulierung der gesetzlichen Regelungen. Dass dies nicht immer der Fall ist, wird am Beispiel des Universaldienstes für Postdienste (Fassung von 2002) deutlich. Eine enorme Schließungswelle der Poststellen war die Folge (Machold 2010). Außerdem gibt es in einigen wichtigen Bereichen (wie Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität oder Krankenhäuser) keine Universaldienstleistungen (Hermann und Verhoest 2009, S. 14).

Gerade die staatlichen Regulierungskompetenzen, die im Rahmen der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb notwendig sind, um eine hochwertige, für alle zugängliche Grundversorgung aufrecht zu erhalten, sind vielfach zu wenig ausgebaut (Flecker und Hermann 2009). Auch Kersten (2006) weist darauf hin, dass ein „Gewährleistungsstaat“ „kein schlanker Staat“ sein kann, sondern einer „hoch entwickelte(n) Regulierungsverwaltung“ bedarf (ebd., S. 253). In der Umsetzung ergeben sich hier allerdings deutliche Mängel und Unstimmigkeiten (siehe Kapitel 3.2).

5.6 Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung

Im Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung geht es ebenfalls um eine Weiterentwicklung und „Neuinterpretation“ (Hahne 2005) des Leitbilds der gleichwertigen Lebensbedingungen. Es wird grundsätzlich die Frage nach der Bedeutung von „Gleichwertigkeit“ aufgeworfen, das ja im Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen mit Gleichheit, Gleichförmigkeit (Barlösius 2006) und Verteilungsgerechtigkeit gleichgesetzt wird und dessen erklärtes Ziel die einheitliche Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist.

Im Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung wird das Primat des Ausgleichs durch jenes der Differenz zwischen den Regionen gleichgesetzt. So können Unterschiede zwischen den Regionen als auszugleichende Disparität oder als anzuerkennende Differenz (Groth et al. 2006), bzw. als „gleichgestellte Verschiedenartigkeit“ und „Anerkennung der Gleichberechtigung von Differenz“ (Barlösius 2006, S. 17) wahrgenommen werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Regionen räumlich (noch) stärker in wachsende und schrumpfende Regionen polarisieren und spezialisieren (in wirtschaftliche Wachstumsregionen, Wohnregionen, ökologische Ausgleichsregionen) und dementsprechend das Angebot an infrastruktureller Versorgung regional variiert (Strubelt 2006). Gerade für periphere ländliche Gebiete wird die ökologische Ausgleichsfunktion immer wich-

tiger, wobei sich ländliche Räume von ihren Voraussetzungen und in ihrer Entwicklung allerdings sehr unterscheiden (siehe Kapitel 2.2). Es kann beispielsweise nicht davon ausgegangen werden, dass abgelegene Gebiete bei einem Rückzug von Besiedelung und Bewirtschaftung automatisch ökologisch bedeutsam werden.

Gemeinsam ist den AutorInnen, die dieses Leitbild propagieren, die Ansicht, dass durch eine Anerkennung von Differenz zwischen den Regionen, die individuellen Teilhabechancen aller Bevölkerungsgruppen an der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor gewährleistet sein müssen. Eine „passive Sanierung“ (siehe Kapitel 5.4) bestimmter Gebiete kommt als Option nicht in Frage, zumindest nicht für größere Teilräume. Dagegen spricht, dass durch die „Strategie der dauerhaften Diskriminierung“ (Hahne 2005, S. 259) die Zukunft betroffener Regionen massiv beeinträchtigt wird. Standortqualität und Entwicklungschancen würden sich deutlich verschlechtern, da der Rückbau von Einrichtungen der Daseinsvorsorge weitgehend irreversibel ist. Darüber hinaus würden auch Fähigkeiten und Talente der Teilräume unentdeckt bleiben, wenn diese Regionen nicht mehr ins Bildungssystem eingebunden werden. Der territoriale Zusammenhalt einer Gesellschaft wäre dadurch stark gefährdet.

Stattdessen soll die Wahrnehmung der Regionen in ihren Differenzen dazu führen, dass die endogenen Potenziale, die eine Region auszeichnen, stärker mobilisiert werden (müssen). Gleichzeitig kann dadurch auch die Eigenständigkeit unterstützt werden. Denn es ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse, die kreativen Fähigkeiten, Talente und Innovationspotenziale auch der peripheren ländlichen Gebiete aufzubauen und zu fördern. Durch endogene Entwicklungsprojekte und lokale und regionale Entwicklungsgruppen (wie z.B. Leader) können regional angepasste Lösungen für eine spezifische (infrastrukturelle) Problematik gefunden und umgesetzt werden (Hahne 2005). Denn durch „räumlich differenzierte Gestaltungschancen“ können sich auch „räumlich differenzierte Entfaltungsmöglichkeiten“ entwickeln (Groth et al. 2006).

Damit die Regionen gleichwertig (im Sinne einer gleichwertigen Differenz) bleiben, muss es aber (neben allen Unterschieden) in bestimmten Kernbereichen ein Mindestangebot an Einrichtungen der Daseinsvorsorge geben. Zu diesen Kernbereichen werden Bildung und Ausbildung, die kommunikative Erreichbarkeit durch Post und Telekommunikation und eine medizinische Grundversorgung gezählt (Hahne 2005, Groth et al. 2006). Darüber hinaus ist die individuelle Mobilität über den Individual- und Öffentlichen Verkehr auch hier von zentraler Bedeutung, um Zugang und Erreichbarkeit zu allen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, insbesondere aber auch zu jenen zu erleichtern bzw. zu ermöglichen, die nicht im Kernangebot enthalten sind (wie z.B. kulturelle oder sportliche Infrastruktur). Der Zugang zu Schulen und Ausbildungsstätten soll die Chancengleichheit im Bildungswesen flächendeckend sicherstellen, und damit der Gesellschaft „kreative Potenziale und Talente“ (Hahne 2005, S. 263) erschließen. Durch Post- und Telekommunikation können viele Mobilitätsnotwendigkeiten ersetzt werden (Versand, behördliche Aktivitäten bis hin zur Telemedizin) und flexible Lösungen durch eine Güter- und Dienstleistungsmobilität telekommunikationsgestützt (Prinzip „service to people“) angeboten werden. Eine Grundversorgung im Gesundheitsbereich ist insbesondere für die alternde Bevölkerung in ländlich peripheren Regionen eine Voraussetzung, um in der Region bleiben zu können.

Wie Mindeststandards in der Daseinsvorsorge konkret festgelegt werden können, bleibt aber vielfach offen. Keim (2007) geht dieser Frage nach und beschreibt zwei „Argumentationsfiguren“, bei denen der öffentliche Gestaltungsanspruch im Bereich der Daseinsvorsorge aufrecht erhalten bleibt. Das „Richtwerte-Paradigma“ geht davon aus, dass flächendeckende Normwerte durch staatlich kommunale Planungsinstanzen festgelegt und kontrolliert werden, die sich nicht mehr nach Wohlstandsdefinitionen (wie beim Ausgleichsziel) orientieren sondern an geeigneten Mindestgrößen. Diese Herangehensweise ist relativ starr und kann auf die spezifischen Bedürfnisse in den jeweiligen Regionen schwer angepasst werden, bietet jedoch den Vorteil der Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. In der zweiten Argumentationsfigur wird diese standardisierte Normgebundenheit aufgehoben und das Ausstattungsniveau durch offene Verfahren („Verfahrens-Paradigma“) bestimmt. Dieses kann deutlich flexibler auf die regionalspezifischen Bedingungen eingehen und ist damit für das Leitbild der Differenz für die räumliche Entwicklung gut geeignet. In einer „mehr prozess-, akteurs- und umsetzungsorientierten“ Vorgehensweise (Keim 2007, S. 84) kommt es zu einer Entscheidung über die jeweiligen infrastrukturellen Mindeststandards in einer Region, die den soziokulturellen Gegebenheiten der Region angepasst sind. Durch Verfahren mit offenem Ausgang (z.B. regionale Entwicklungskonzepte, raumordnerische Verträge, offene Foren, etc.) werden die Aus-

stattungsstandards, ihre Leistungen und ihre Finanzierung festgelegt. Das zivilgesellschaftliche Engagement in diesem Aushandlungsprozess wird dabei immer wichtiger.

5.6.1 Kritik

Nach dem Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung bedeutet „Raumgerechtigkeit“ (Groth et al. 2006) nicht mehr eine vollständige Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen auf allen Ebenen. In manchen Räumen (insbesondere den peripheren Regionen) werden in den wichtigen Bereichen wie Ausbildung, Gesundheit und Verkehr nur noch Mindeststandards angeboten. Trotzdem soll die Teilhabe der Bevölkerung an Einrichtungen der Daseinsvorsorge gewährleistet bleiben, allerdings in „eher abstrakter“ Hinsicht (ebd., S. 53). Das Zulassen von Differenz, bzw. das Anerkennen von „Verschiedenartigkeit“ (Barlösius und Neu 2008) birgt dabei sicherlich die Gefahr, dass gerade Regionen ohne spezifische Besonderheiten in ihrer Entwicklung zurückbleiben und den Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung auf Dauer verlieren.

Wie im Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wird auch in diesem Leitbild ein differenzierter Entwicklungsprozess der Daseinsvorsorge in den Regionen unterstützt. Das darf jedoch nicht so weit gehen, dass die Chancengleichheit der Bevölkerung durch unzureichenden Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge gefährdet ist. Während Kersten sich hier vor allem auf ordnungspolitische Regelungen wie den Universaldienst verlässt bzw. einen Vorschlag zur Adaptierung des Zentrale-Orte-Systems macht, werden im Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung Mindeststandards in den Regionen selbst mittels offener Verfahren definiert.

Aufgrund der komplexen Problemlagen und Vorzüge der einzelnen Regionen wird der Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge je nach Raum- und Problemtyp unterschiedlich geregelt. Dadurch sollten regionsspezifische Lösungen entstehen, die zu – an Lage, Situation und Auswahl – angepassten Einrichtungen der Daseinsvorsorge führen. Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Infrastrukturversorgung gewinnt dabei die lokale und regionale Ebene (durch die offenen Verfahren) an Bedeutung. In diesem Leitbild werden damit erstmals Vorschläge gemacht, wie Mindeststandards in einem Bottom-up Prozess konkret festgelegt werden können, die die jeweiligen Bedürfnisse in einer Region berücksichtigen. Voraussetzung dabei ist allerdings das Vorhandensein nicht-hierarchischer, netzwerkartiger Strukturen, die einen solchen Prozess auf breiter Basis durchführen können.

5.7 Bedeutung der Leitbilder in der österreichischen Raumentwicklungspolitik

Von den 1960er bis Anfang der 1970er Jahre ist in Österreich die Wirtschafts- und Regionalpolitik von den Bedingungen des Wachstums der Bevölkerung, der Wirtschaftsleistung, der Bauflächen und des öffentlichen Budgets geprägt. Allerdings werden bereits in den 1960er Jahren die unterschiedlichen Entwicklungen in den Regionen deutlich. Großräumige Wachstumsunterschiede zwischen Ost- und Westösterreich (West-Ost-Gefälle), die dynamische Entwicklung überlasteter Zentralräume neben den von wirtschaftlicher und demographischer Aushöhlung gefährdeten peripheren Regionen sowie die krisenhafte Entwicklung einzelner (Kohle)Bergbaustandorte (Holzinger 1997) machen eine regionalpolitisch differenzierte Sichtweise und eine bessere Koordination relevanter Maßnahmen notwendig.

Der Ausgleich regionaler Ungleichheiten stellt Anfang der 1970er Jahre ein wichtiges Ziel der Regionalpolitik dar, was auch in wesentlichen Dokumenten zum Ausdruck kommt. So schlägt die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK (gegründet 1971) im Rahmen eines Zielkatalogs zur Regionalpolitik 1973 vor, dass das regionale Strukturgefälle „so weit wie möglich abzubauen bzw. auszugleichen (ist). Dabei ist keine Gleichheit im Detail anzustreben, sondern eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ (zit. nach ÖROK 1973, S. 52). Ebenso sehen die regionalpolitischen Zielsetzungen der Bundesländer, die in dieser Hinsicht stark übereinstimmen, vor, dass „eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit einem Mindeststandard an kulturellen und sozialen Einrichtungen gewährleistet werden (soll)“ (zit. nach ÖIR 1975, S. 257). Ein wesentlicher regionalpolitischer Grundsatz des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (1972) ist ebenfalls die „Verringerung des Gefälles

in der Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen zwischen den Ballungsräumen und dem ländlichen Raum“ (zit. nach ÖROK 1973, S. 59).

Auch das erste Österreichische Raumordnungskonzept von 1981 (ÖROK 1981)¹¹, dessen Raumordnungs- und Entwicklungskonzept eine Leitbildfunktion darstellen, steht unter dem Einfluss dieser Bestrebungen. Ausgehend von städtischen Strukturen und Lebensräumen sollen die Defizite der benachteiligten ländlichen Gebiete, insbesondere der Berggebiete, beseitigt und die Standards der Ballungsräume im Bereich sozialer und technischer Infrastruktur und Erwerbsmöglichkeiten erreicht werden. „Die Lebensbedingungen sind zu sichern und zu verbessern, wobei die Herstellung von möglichst gleichwertigen und ausgewogenen Lebensbedingungen in ganz Österreich anzustreben ist. Hierbei ist die Entfaltungsmöglichkeit des einzelnen in der Gesellschaft zu fördern“ (ÖROK 1981, S. 13).

Dementsprechend wurde der Ausbau wichtiger Infrastruktureinrichtungen vorangetrieben. Im Bildungsbereich wurde in den 1970er Jahren beispielsweise eine flächendeckende Hauptschulversorgung erreicht und die Ausbauprogramme für allgemeinbildende und berufsbildende höhere Schulen erfolgreich umgesetzt. Der Krankenhaussektor wurde qualitativ und quantitativ ausgeweitet, was zu einem Anstieg der Betten von 76.127 auf 85.805 zwischen 1960 und 1985 führte (ÖROK 1992, S. 142). Die Verkehrswege, vor allem im Individualverkehr wurden massiv ausgebaut, das Telefonnetz ausgeweitet. Unter dem Gesichtspunkt der „Gleichwertigkeit der Versorgung“ (ebd., S. 145) wird auch in der jüngeren Vergangenheit in der Gesundheits- und Pflegevorsorge ein dezentrales Angebot aufgebaut, das Erreichbarkeit und Zugangschancen für alle sicherstellen soll.

Bereits mit der Strukturkrise der 1970er Jahre ändern sich die (welt)wirtschaftlich günstigen Rahmenbedingungen. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum geht zurück, die Energie-, Transport- und Mobilitätskosten steigen und die öffentlichen Mittel werden knapper. Die Konkurrenz zwischen den Regionen wird stärker. Das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen bleibt jedoch in den Planungsdokumenten (siehe ÖRK 1981) vorerst präsent. Im Österreichischen Raumordnungskonzept 1991 wird der verteilungspolitische Ansatz und das übergeordnete Leitbild des regionalen Ausgleichs und der Entwicklung aller Regionen nicht mehr genannt, stattdessen stehen konkretere Aussagen über zu treffende Maßnahmen im Vordergrund, die möglichst handlungsnah und realistisch sein sollen. Im Bereich der sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit und Altenhilfe), zu dem die öffentliche Hand noch verstärkt Zugriff hat, bleibt der Anspruch auf gleichwertige Lebenschancen durch eine flächendeckende Versorgung mit quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen Einrichtungen bestehen und wird insbesondere im Bildungsbereich mit der langfristigen Verbesserung der regionalen Innovationsfähigkeit und damit der Standortbedingungen verknüpft. So ist das Hauptziel im Bereich Bildung: „Bildung und Ausbildung sollen so gestaltet und räumlich verteilt sein, dass sie durch einen möglichst breiten Zugang zu Wissen, gesellschaftlicher Erfahrung und Erkenntnissen gleichwertige Lebenschancen für die Bevölkerung gewährleisten. (...) Die räumliche Verteilung bzw. Erreichbarkeit der Bildungseinrichtungen sollen eine flächendeckende Versorgung sicherstellen“ (ÖROK 1992, S. 137).

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖROK 2002) hat die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen wieder als eine Leitvorstellung aufgenommen. In Anlehnung an das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) wird die Leitvorstellung „Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen“ durch die Leitvorstellungen einer „räumlich ausgewogenen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Regionen“ und der „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes“ (ÖROK 2002, S. 30) ergänzt. Das Ausgleichsziel, als klassische Aufgabe der Raumordnung, wird damit klar formuliert und ist vor allem in den Themenbereichen „Räumlicher Ausgleich und soziale Integration“ sowie „Ländliche Regionen“ präsent. Es wird jedoch durch das Wachstumsziel, das vor allem in den Themen „Standort Österreich in Europa“ und „Städtische Regionen“ verfolgt wird, in seiner Tragweite relativiert. Deutlich wird damit, dass sich das Ausgleichs- bzw. Wachstumsziel und die entsprechenden Leitvorstellungen auf unterschiedliche Regionen beziehen. Insgesamt gesehen, wird im ÖREK 2001 jedoch „ein starkes Bekenntnis zum Ausgleichsziel formuliert“ (Stix 2008).

11. Die Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte werden alle zehn Jahre erstellt. Sie sollen als Empfehlung und Orientierungsrahmen jenen dienen, die mit raumrelevanter Planung befasst sind.

Seit 2009 wird das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011 (ÖREK 2011) in einem breit angelegten Erstellungs- und Partizipationsprozess erarbeitet, in dem TeilnehmerInnen aus den unterschiedlichsten Bereichen (wie VertreterInnen der verschiedensten Fachabteilungen der Länder, der Ministerien, Interessensverbände, NGO's, VertreterInnen der Städte und Gemeinden, Unternehmen, etc.) eingebunden sind (ÖROK 2010). Derzeit wird am Entwurf des „ÖREK 2011 Policy Papers“ gearbeitet, das schlussendlich im Abschlussdokument „ÖREK 2011“ münden wird. Das „ÖREK 2011 Policy Paper“ ist in vier sektorübergreifenden Säulen („Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit“; „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität“; „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz“; „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen“) gegliedert. Ihnen sind 16 prioritäre Handlungsfelder und dzt. 36 relevante Aufgabenbereiche (Stix 2010) zugeordnet, die den Umsetzungsprozess stärker als bisher in den Vordergrund rücken. Die Thematik der Daseinsvorsorge kommt damit in der Struktur der Säulen nicht zentral zum Ausdruck, sie wird jedoch in der Säule 2 „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität“ als Handlungsfeld „Regionale Daseinsvorsorge“ genannt, wobei allerdings kein klarer Handlungsauftrag vergleichbar zum deutschen Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ (siehe folgendes Kapitel 5.8) zu erkennen ist.

5.8 Einschätzung der deutschen und schweizerischen Leitbilddiskussion

In Deutschland konzentriert sich die Diskussion um eine Neuinterpretation und Anpassung des Leitbilds der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das auch im Grundgesetz verankert ist, in einem strategischen Dokument mit dem Titel „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Dieses Dokument wurde 2006 von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet, es hat jedoch keine formale Bindungswirkung. Es enthält im Wesentlichen drei Leitbilder mit entsprechenden Handlungsansätzen, die den drei Nachhaltigkeitsbereichen „Ökonomie“, „Soziales“ und „Ökologie“ zugeordnet werden können: „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“, „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (Blotevogel 2010). Vor allem die beiden ersten Leitbilder sind im Hinblick auf die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge relevant. Durch das Leitbild „Wachstum und Innovation“, das als erstes Leitbild genannt wird und damit auch als handlungsleitend gelten kann, wird eine Akzentverlagerung weg vom Ausgleichsziel „hin zu ausdifferenzierten Wachstums- und Sicherungszielen“ (ebd., S. 48) deutlich, es sollen dabei gerade auch die starken Regionen, die als die Wachstumsmotoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gelten, unterstützt werden (Lutter 2006). Knieling (2006) spricht in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel, der die Raumgerechtigkeit vernachlässigt und sozialräumliche Ungleichwertigkeiten noch verschärft. Im zweiten Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ wird die klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge angesprochen, hier geht es um die Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe, wobei es insbesondere in Hinblick auf den demographischen Wandel zu „notwendigen Anpassungen“ (Lutter 2006, S. 449) bei den Einrichtungen der Daseinsvorsorge kommen muss, die die wirtschaftliche Tragfähigkeit sowie Mindeststandards der Erreichbarkeit berücksichtigen müssen. Insgesamt sollen jedoch viel stärker politische Aufgaben statt Raumkategorien (Stadt versus Land) im Vordergrund stehen (Aring und Sinz 2006). Damit werden implizit nicht mehr die ländlichen Räume vorrangig in der Raumentwicklungspolitik berücksichtigt und gefördert, sondern auch die Entwicklungsperspektiven von Stadtregionen gleichermaßen einbezogen und damit „auf eine nicht mehr zeitgemäße systematische Bevorzugung einer Raumkategorie (nämlich des ländlichen Raums, Anm.d.A) verzichtet“ (ebd., S. 458). Dieser Diskussionsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Blotevogel (2009, 2010) plädiert zwar auch für eine Neujustierung und graduelle Umorientierung der raumordnungspolitischen Normen, der regionalpolitische Fokus auf die strukturschwachen, d.h. überwiegend ländlichen Räume soll jedoch bestehen bleiben und nicht auf alle Gebietskategorien ausgeweitet werden.

Auch in der Schweiz werden die Grundzüge der Raumordnung neu formuliert. Im Entwurf des „Raumkonzept(s) Schweiz“ (ARE 2008), das im Frühjahr 2011 fertiggestellt wird, soll eine gemeinsame strategische Basis für die Raumentwicklung der nächsten 15 bis 20 Jahre geschaffen werden. Im Zentrum der übergeordneten Strategien steht das Leitbild der polyzentrischen Raumentwicklung, nach dem vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhalten und gestärkt werden soll. Die historisch gewachsene Gliederung der Schweiz in unterschiedlich große städtische Zentren soll weiterhin unterstützt werden, dabei wird eine Vernetzung der Ballungszentren unterschiedlicher Größenordnung wie auch im europäischen Zusammenhang auf drei Ebenen verfolgt: auf Ebene der Metropolräume, der Städtetnetze und der ländlichen Zentren und Kleinzentren. Im Hinblick auf die Daseins-

vorsorge in den ländlichen Regionen soll die Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungen in den regionalen Zentren aufrecht erhalten und erneuert werden, die auch die ländlichen Gemeinden mitversorgen. Durch gute Verkehrsverbindungen, möglichst auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln, soll der Anschluss der ländlichen Räume an die Zentren gewährleistet werden.

Bisher besteht auch in den ländlichen Gemeinden noch eine hinlängliche Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Prinzipiell sollen die Siedlungen in den ländlichen Räumen ausreichend mit Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen ausgestattet sein und sich damit auch durch eine hohe Lebensqualität auszeichnen (ARE 2008, S. 28). Die Größe der Siedlungen und ihre zentralräumlichen Funktionen werden dabei nicht spezifiziert. Vielmehr wird weiters konstatiert, dass auch in den dünn besiedelten Teilen des schweizerischen Alpenraums die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen nach wie vor in ausreichendem Maße vorhanden ist („keine Unterversorgung“ ebd., 34). Die Zukunft der Daseinsvorsorge liegt dabei gerade in diesen Regionen weniger in der Aufrechterhaltung von vorhandenen Strukturen als vielmehr in einer bedarfsgerechten Grundversorgung, nach der „im Bedarfsfall neue, innovative Lösungen unter Nutzung moderner Technologien anzustreben“ (ARE 2008, S. 37) sind. Wie diese Lösungen erarbeitet und umgesetzt werden sollen (Bottom-up oder Top-down) bleibt jedoch offen. Neben dem Leitbild der polyzentrischen Entwicklung, das primär auf die Entwicklung der Zentren und ihrer Wettbewerbsfähigkeit abzielt, käme im Hinblick auf die Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen damit eine Annäherung an das Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung in Frage, nachdem für spezifische Problembereiche regional angepasste Lösungen gesucht und umgesetzt werden.

6. Resümee

Den „ländlichen Raum“ an sich gibt es nicht. Ländliche Regionen sind durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Potenziale gekennzeichnet, die sich auch in der Vielfalt der Entwicklungspfade widerspiegeln. Trotzdem werden ländliche Regionen immer wieder verschiedenen Typen zugeordnet, um ihre Entwicklungschancen sowie die Erfordernisse an die Regionalpolitik besser einschätzen zu können.

Die demographischen Rahmenbedingungen ländlicher Regionen sind einem kontinuierlichen Wandel unterworfen. Die Bevölkerung Österreichs wächst insgesamt zwar aufgrund internationaler Zuwanderung auch in den nächsten 20 Jahren, in vielen peripheren ländlichen Regionen stagniert die Bevölkerung jedoch oder geht zurück. Auch in Zukunft sind davon vor allem strukturschwache Regionen mit einer negativen Wanderungsbilanz an der ehemaligen „geschlossenen“ Grenze und in inneralpinen peripheren Gebieten betroffen. Diese Gebiete sind besonders durch die Alterung der Bevölkerung betroffen, wobei dieser Trend auf ganz Österreich zutrifft. Sowohl Bevölkerungsentwicklung als auch Bevölkerungsstruktur haben große Auswirkungen auf den Bedarf an, den Altersgruppen entsprechenden, Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

In wirtschaftlicher Hinsicht haben sich die ländlichen Regionen Österreichs in den letzten Jahren insgesamt günstig entwickelt, wobei jedoch der Rückstand des BIP pro EinwohnerIn in ländlichen Regionen nach wie vor beträchtlich ist. Trotz ihrer unterschiedlichen Potenziale und Probleme ist die ökonomische Entwicklung ländlicher Regionen durch spezifische Faktoren charakterisiert wie geringere Bevölkerungsdichte und damit höhere Infrastrukturkosten je EinwohnerIn, geringeres Humankapital durch den niedrigeren formalen Bildungsgrad der Bevölkerung, in vielen Fällen Standortnachteile aufgrund eingeschränkter Erreichbarkeit, unterdurchschnittliche Beschäftigungs- und Frauenerwerbsquote. Die wichtigsten Vorteile ländlicher Regionen liegen hingegen v.a. in den natürlichen Ressourcen, der Ruhe und Naturverbundenheit, dem eigenständigen Charakter vieler Regionen und in den niedrigeren Grundstückspreisen.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind oft das Standbein der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Regionen. Qualitative Faktoren, wie das Vorhandensein von nachhaltigen Entwicklungsplänen oder Kooperationsvermögen zwischen den Gemeinden, sind in vielen Fällen dafür verantwortlich, ob sich Regionen mit ähnlichen Ausgangsbedingungen günstig oder ungünstig entwickeln. Die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Regionen ist jedoch u.a. auch darauf zurückzuführen, dass prosperierende Umlandgemeinden, die einen großen Teil der positiven Entwicklung tragen, zu den ländlichen Regionen gerechnet werden. Wichtig für die günstige wirtschaftliche Entwicklung ist dabei, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorhanden sind und die ländlichen Regionen verkehrsmäßig gut erschlossen sind.

Ist der Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf Grund vieler sich gegenseitig beeinflussender Faktoren (wie z.B. leere Staatskassen, Liberalisierung und Privatisierung der Daseinsvorsorge, Globalisierungstendenzen, demographischer Wandel) erschwert, kann es zu unterschiedlichen Ausprägungen regionaler Ungleichheit kommen. In den theoretischen Ansätzen zu regionaler Ungleichheit, die vorwiegend aus der Wirtschaft, der (Wirtschafts)Geographie, der Soziologie und der Raumplanung stammen, werden die Differenzen zwischen den räumlichen Einheiten (z.B. Zentren und Peripherien, wachsende und schrumpfende, strukturstarke und strukturschwache Regionen) aus unterschiedlichen Gesichtspunkten beschrieben und analysiert.

Während in den regionalökonomischen Ansätzen vorwiegend die wirtschaftlichen Beziehungen angesprochen werden, geht es in der Disparitätenforschung und in der geschlechtersensiblen Regionalforschung darum, die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen zu beschreiben und Schlussfolgerungen für eine Politik des Ausgleichs zu ziehen. Die geschlechtersensible Regionalforschung thematisiert zusätzlich zum Raum die Dimension des Geschlechts, und unterstreicht damit die spezifischen regionalen Muster der weiblichen Lebenszusammenhänge.

Das Zentrale Orte Konzept stammt aus der Raumplanung, das wichtigste Ziel dabei ist, die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung sicherzustellen. Weiterentwickelt im Konzept „Zentralität-neu“, wird nicht mehr in allen Zentralen Orten die vollständige Ausstattung mit den jeweiligen Gütern und Dienstleistungen ihrer Hierarchie vorgesehen, sondern der Fokus auf bestimmte

Schwerpunkte bzw. Einzelzentralitäten gelegt, die sich gegenseitig ergänzen und in Summe eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung gewährleisten sollen.

Mithilfe der Zentrum-Peripherie-Metapher nach Kreckel werden die Tausch- und Machtverhältnisse als wesentliche Beziehungskonstellation zwischen Zentren und Peripherien analysiert. Im Zentrum konzentrieren sich dabei typischerweise die Kräfte und die Macht, während die Peripherie durch Kräftezersplitterung gekennzeichnet ist, wodurch die Chancen der in der Peripherie lebenden Bevölkerung, an gesellschaftlich relevanten Gütern und Dienstleistungen teilzuhaben, deutlich geringer sind als in den Zentren. Die Peripherisierung bestimmter Räume stellt letztendlich den prozessualen Aspekt der Zentrum-Peripherie-Beziehung in den Vordergrund. Peripherien sind damit nicht allein aufgrund struktureller Voraussetzungen randständig, sondern entwickeln sich unter bestimmten (wirtschaftlichen, sozialstrukturellen, kulturellen, politischen) Bedingungen dazu. Die Lebensbedingungen der Zentren und Peripherien entwickeln sich dadurch bei Konzentrationstendenzen immer stärker auseinander.

In Österreich wurde regionale Ungleichheit lange Zeit primär unter dem Gesichtspunkt einer zeitlich verzögerten Entwicklung der Regionen wahrgenommen, die im Laufe der Zeit und mit den notwendigen Mitteln im Sinne des Leitbilds der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen aufgeholt werden können. Das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, das die Raumordnung der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre entscheidend prägte, hat zum Ziel, die Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf hohem wohlfahrtsstaatlichem Niveau im Sinne einer nachholenden Entwicklung für die Bevölkerung aller Regionen zu gewährleisten. Durch die großen gesellschaftlichen Veränderungen wie Globalisierung, wirtschaftliche Wachstumseinbrüche, demographische Entwicklung und durch die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hand wird dieses Leitbild vielfach nicht mehr als zeitgemäß angesehen, es sind neue Leitbilder entstanden, die im Hinblick auf die regionale Entwicklung im österreichischen aber auch im europäischen Kontext andere Schwerpunkte setzen. Allen gemeinsam ist der Bezug auf das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, das sie einerseits versuchen umzusetzen und von dem sie sich andererseits deutlich abgrenzen.

Im Hinblick auf die Daseinsvorsorge stehen einander das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und das Leitbild der Wachstumsorientierung diametral gegenüber. Fokus des ersteren sind strukturschwache Regionen, die im gleichen Ausmaß wie strukturstarke Regionen flächendeckend mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge versorgt werden sollen. Auf der anderen Seite steht das Leitbild der Wachstumsorientierung, das die Städte und Zentren als Motoren der Entwicklung sieht und sie dementsprechend fördert, während ländliche strukturschwache Regionen ohne Eigeninitiative nicht mehr von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Die Angebote in der Daseinsvorsorge gehen in diesen Regionen dementsprechend zurück.

In den anderen Leitbildern sind hier graduelle Unterschiede zu bemerken. Während das Leitbild der Dezentralen Konzentration noch in der Tradition der flächendeckenden Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge steht, wird im Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung die Entwicklung und Vernetzung der Metropole, Städte und Kleinstädte hervorgehoben, die auch bei der Daseinsvorsorge eine bedeutende Rolle spielen. Die ländlichen Regionen werden vor allem als Komplementärkategorie zu den Städten gesehen, denen keine eigenständige Entwicklung zugesprochen wird. Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und das Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung stellen beide den Differenzaspekt bei der Entwicklung der Daseinsvorsorge in den Vordergrund. Nicht mehr eine gleichwertige Versorgung wird anvisiert sondern eine „angemessene“, „differenzierte“ Entwicklung der Regionen, ohne diese jedoch von der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung abzukoppeln. Im Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wird dies über die europäischen Regulierungsmechanismen wie dem Universaldienst erreicht, beim Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung steht die Stärkung der endogenen Potenziale im Vordergrund, die es den Regionen auch im Hinblick auf die Daseinsvorsorge möglich macht, eigenständige Lösungen zu erarbeiten. Als wichtig wird bei beiden Leitbildern hervorgehoben, dass die Teilhabechancen der Bevölkerung in allen Regionen sichergestellt sind und das europäische Kohäsionsziel gewahrt bleibt.

Leitbilder regionaler Ungleichheit haben damit nicht unwesentlichen Einfluss darauf, wie die Entwicklung der Daseinsvorsorge vorangetrieben wird. Nachdem das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen zunehmend kritisiert wird und die tatsächliche Entwicklung der Daseinsvorsorge in vielen Bereichen und

Teilräumen seinen Forderungen zuwiderläuft, ist ein Leitbild gefragt, das auf die spezifische Problematik der Infrastrukturentwicklung in ländlichen Räumen bessere Antworten geben kann.

Im Speziellen erfordert dies eine Differenzierung der räumlichen Entwicklung im Hinblick auf den Aufbau und die Erhaltung einer für die Bevölkerung befriedigenden Daseinsvorsorge. Folgende Punkte erscheinen dabei als wesentlich, wie sie auch in Gemeinde-Fallstudien herausgearbeitet werden konnten (Machold und Tamme 2005): Eine generell stärkere Einbindung der lokalen Bevölkerung in die Belange der Daseinsvorsorge, die stärkere Berücksichtigung der nicht-motorisierten Bevölkerungsgruppen sowie die Einbeziehung der sozialen Aspekte der Daseinsvorsorge in zukünftige infrastrukturelle Entscheidungen. Im Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung werden die Unterschiede der Regionen anerkannt, ohne die individuellen Teilhabechancen aller Bevölkerungsgruppen an der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung zu vernachlässigen. Der Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge wird je nach Raum- und Problemtyp unterschiedlich geregelt, die lokale und regionale Ebene gewinnt durch die Durchführung offener Verfahren an Bedeutung. Gerade für kleine Gemeinden stellt dies eine Chance dar, unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung eine offene Diskussion darüber zu führen, welchen Bedarf es an Einrichtungen der Daseinsvorsorge gibt und welche alternativen Versorgungsangebote möglich sind, um dementsprechend die vorhandenen Ressourcen zu bündeln.

7. Literaturverzeichnis

- Aigner, Elisabeth (2003): Zum Stand der „Zentrale-Orte-Theorie“ in der heutigen wissenschaftlichen und raumplanerischen Praxis mit Überlegungen zu einem pragmatischen Arbeitseinsatz zur Festlegung von Kleinzentren in Oberösterreich. Diplomarbeit der Universität Salzburg, Salzburg.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier Nr. 69, Hannover.
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2003): Strategie Niederösterreich. Landesentwicklungskonzept für Niederösterreich. Prinzipien, Grundsätze und Ziele einer integrierten Raumentwicklung. St. Pölten. <http://www.noe.gv.at/bilder/d10/landesentwicklungskonzept.pdf> (Zugriff 2.11.2009).
- Aring, Jürgen/ Sinz, Manfred (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: Raumforschung und Raumordnung 6/2006, Bonn.
- Aring, Jürgen (2004): Impulsstatement: Modernisierung der Raumordnung. In: Dokumentation der 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW: Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Gelsenkirchen. S. 39-49.
- Aufhauser, Elisabeth/ Herzog, Siegrun/ Hinterleitner, Vera/ Oedl-Wieser, Theresia/ Reisinger, Eva (2003): Grundlagen für eine „Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung“. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Abteilung IV/4, Juni 2003, Wien.
- Barca, Fabricio (2009): An Agenda for a reformed cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (25.11.2010).
- Barlösius, Eva (2004): Kämpfe um soziale Ungleichheit. Machttheoretische Perspektiven. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barlösius, Eva (2006): Gleichwertigkeit ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 37/2006.
- Barlösius, Eva/ Neu, Claudia (Hg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe: Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation –, Materialien Nr. 9, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin.
- Barlösius, Eva/ Neu, Claudia (2008): Territoriale Ungleichheit: Eine spezifische Ausprägung räumlicher Ungleichheit. In: Barlösius, Eva/ Neu, Claudia (Hg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe: Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation –, Materialien Nr. 9, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin.
- Blotevogel, Hans H. (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie“ WS 03/04. Kap. 02: Zentrale Orte: Theorie, Empirie und Planung. http://www.uni-due.de/geographie/vvz_duisburg/WS2003_2004/Blotevogel/Handel-Dienstleistungsgeographie/02Zentrale-Orte.pdf (9.12.2009).
- Blotevogel, Hans H. (2006): Metropolräume und ländliche Räume: eine Solidargemeinschaft? In: Metropolregion - Segen oder Fluch für den ländlichen Raum? 19. Heiligenstädter Gespräche. Bamberg: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- u. Mittelfrankens e.V. S. 4-18.
- Blotevogel, Hans H. (2009): Die Rolle und Wirkung nationaler Raumentwicklungskonzepte – am Beispiel Deutschland. 13. ÖROK-Enquete zum „ÖREK 2011“, 17. Juni 2009, Wien.
- Blotevogel, Hans H. (2010): Raumordnungspolitik in Deutschland. Gewichtsverlagerung zu Wachstum und Innovation. In: Raum. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 79/10.
- Blotevogel, Hans H. (o.J.): Raumordnungs- und regionalpolitische Konzepte. <http://www.supplement.de/geographie/blotevogel/raumord/konzepte.htm> (27.07.2007).
- Bobek, Hans/ Fesl, Maria (1978): Das System der Zentralen Orte Österreichs. Wien: Böhlau. <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.z/z410041.htm> (Zugriff 10.11.2009).

- Bourdieu, Pierre (1991): Physischer, sozialer und physisch angeeigneter Raum. In: Wentz, Martin (Hrsg.): Stadträume. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurt/Main: Campus.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumordnung in Deutschland, Bonn, Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (2009): Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien. Ein MORO-Forschungsfeld. MORO-Informationen Nr. 4/1 – 02/2009.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni 2008. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12782.pdf> (Zugriff 4.11.2010).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung. Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Territoriale Agenda der Europäischen Union. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- BurkinaAt (o.J.): Was sind Disparitäten? Ursachen und Folgen. www.burkina.at (Zugriff 29.12.2009).
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion, Jena.
- Danielzyk, Rainer (2000): Kooperationen zwischen Land und Stadt – Ansätze und Perspektiven. LEADER-Tagung im Rahmen der EUREGIA – Freitag 27. Oktober 2000, Leipzig. www.leaderplus.de (Zugriff 11.11.2009).
- Danielzyk, Rainer (2006): Überall gleich gut leben? Zeitgemäße Interpretationen eines grundgesetzlichen Leitbildes. In: Heinrich-Böll Stiftung, Kommunalpolitische Infothek: Wege zum weniger. www.kommunale-info.de/index.html?/infothek/2320.asp (Zugriff 7.6.2007).
- Dax, Thomas (1996): Defining Rural Areas – International Comparisons and the OECD Indicators. In: Rural Society, Vol. 6, No. 3, 1996.
- Dax, Thomas (2005): Ländliche Entwicklungspolitik – von einer neuen Bezeichnung der Agrarpolitik zur Integration des Raumbezugs. In: SIR-Mitteilungen und Berichte, Band 32/2004-05, S. 61-72.
- Dax, Thomas/ Favry, Eva/ Fidschuster, Luis/ Oedl-Wieser, Theresia/ Pfefferkorn, Wolfgang (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume. Stärkung der sozialen Vielfalt, Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) Schriftenreihe Nr. 181, Wien.
- Deckwirth, Christina (2006): Privatisierung europaweit. In: Forum Wissenschaft 4/2006.
- Dijkstra, Lewis/ Poelman, Hugo (2008): Remote Rural Regions. How proximity to a city influences the performances of rural regions. In: Regional Focus, No 01/2008.
- Doubek, Claudia/ Hiebl, Ulrike (2001): Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) Schriftenreihe Nr. 158, Wien.
- Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008.
- Europäische Kommission – EK (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen KOM (2004) 374 endgültig, Brüssel.
- Favry, Eva/ Hiess, Helmut/ Musovic, Zeljka/ Smrzka, Barbara/ Pfefferkorn, Wolfgang (2005): Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance – Veränderungen, Probleme, Handlungsbedarf.

- Endbericht, Rosinak & Partner Ziviltechniker GmbH im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien.
- Favry, Eva/ Hiess, Helmut/ Musovic, Zeljka/ Smrzka, Barbara/ Pfefferkorn, Wolfgang (2006): Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance: Veränderungen, Herausforderungen, Handlungsbedarf. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe 171, Wien.
- Favry, Eva/ Hiess, Helmut (2008): Infrastrukturen in der Daseinsvorsorge in Österreichs ländlichen Gemeinden. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008.
- Fesl, Maria/ Bobek, Hans (1983): Zentrale Orte Österreichs II. Ergänzungen zur Unteren Stufe; Neuerhebung aller zentralen Orte Österreichs 1980/81 und deren Dynamik in den letzten zwei Dezennien. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Flecker, Jörg/ Hermann, Christoph (2009): Schlussfolgerungen für die Politik. In: AK-Wien (Hrsg.): Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser. Reihe: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 7, Wien.
- Flecker, Jörg/ Hermann, Christoph et al. (2009): Summary report of the project „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity“ (PIQUE). Download version. Vienna. www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf (Zugriff 12.4.2010).
- Frey, René L. (1970): Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen/ Zürich.
- Frey, René L. (2008): Service public in der Schweiz: Reform der Grundversorgung in der Fläche. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008, S. 49-56.
- Frey, René L./ Zimmermann, Horst (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: NSL Netzwerk Stadt und Landschaft, DISP-Online, disP 161, 2/2005.
- Fromhold-Eisebith, Martina (1995) zit. in Frey, René L./ Zimmermann, Horst (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: NSL Netzwerk Stadt und Landschaft, DISP-Online, disP 161, 2/2005
- Gerhardter, Gabriele/ Gruber, Markus (2001): Regionalförderung als Lernprozess. Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32, Wien.
- Giersch, Herbert (1964) zit. in Zimmermann, Horst (2004): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Dokumentation der 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW: Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Gelsenkirchen.
- Granato, Nadja/ Farhauer, Oliver (2007): Die Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen: Gütekriterien und -maßzahlen. Diskussionspapier 2007/2 der Technischen Universität Berlin, Fakultät VII, Wirtschaft und Management, Berlin.
- Groth, Klaus-Martin/ Helbrecht, Ilse/ Rommelspacher, Thomas (2006): Von der Disparität zur Differenz. Die Zukunft der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. In: Heinrich-Böll Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die Urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin. www.kommunale-info.de/index.html?/infothek/2320.asp (Zugriff 7.6.2007).
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2005/ 63. Jahrgang.
- Hahne, Ulf (2009): Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. In: Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung. Heft 1/2009, Hannover, S. 2-25.

- Heilig, Gerhard (2002): „Der ländliche Raum droht zusammenzubrechen“. Zur Demographie ländlicher Räume in Europa: Zahlen, Fakten, Schlussfolgerungen. In: Ländlicher Raum 5/2002, Wien.
- Heintel, Martin (1999): Zentrum, Peripherie und Grenze. Alte und neue Herausforderungen in der europäischen Raumplanungspolitik. www.demokratiezentrum.org (Zugriff 10.10.2009).
- Hermann, Christoph/ Lindner, Dominik/ Papourschek, Ulrike (2009): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Folgen für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen – österreichische Ergebnisse. In: AK-Wien (Hrsg.): Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser. Reihe: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 7, Wien.
- Hermann, Christoph/ Verhoest, Koen (2009): Liberalisierung, Privatisierung und Regulierung. In: AK-Wien (Hrsg.): Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser. Reihe: Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 7, Wien.
- Hofbauer, Ines (2006): Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian postal services sector. Country report on liberalisation and privatisation processes and forms of regulation of the EU-project: „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE)“, Wien.
- Holzinger, Elisabeth (1997): Rurbanisierung II, Abschied vom Raum? Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien.
- Hradil, Stefan (2001): Soziale Ungleichheiten in Deutschland. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Internationale Alpenschutzkommission – CIPRA (2007): Stellungnahme zur Territorialen Agenda der Europäischen Union. www.cipra.org/de/CIPRA (Zugriff 14.1.2010).
- Krajasits, Cornelia (2008): Zur Typisierung von ländlichen Räumen im deutschsprachigen Raum – Konsequenzen für einen differenzierenden Umgang mit der sozio-demographischen Entwicklung. Herbsttagung des Ökosozialen Forums „Land ohne Leute? Perspektiven für den Umgang mit sozio-demographischen Entwicklungen in ländlichen Räumen“ vom 7.-8.November 2008 in Wels. www.oekosozial.at (Zugriff 3.1.2010)
- Keim, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 37/2006.
- Keim, Karl-Dieter (2007): Die Diskussion um Mindeststandards in ihrem Verhältnis zu Governance-Aspekten. In: Beetz, Stephan (Hrsg.): Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe: Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation –, Materialien Nr. 14, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin.
- Kersten, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/2006/ 64. Jahrgang.
- Kersten, Jens (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008.
- Kersten, Jens (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 22-38.
- Klubescheidt, Sven (2003): Infoblatt Modell der Zentralen Orte. TERRA-ALEXAMDER-Datenbank. www.klettverlag.de/geographie/terra-extra (Zugriff 12.11.2009).
- Knieling, Jörg (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 6/2006, Bonn.

- Kramar, Hans (2008): Struktur- und Entwicklungspotentiale peripherer Regionen. Vorlesung aus dem Wachfac-
hmodul 6 ?Periphere Regionen (Erschließung endogener Entwicklungspotentiale). Technische Univer-
sität Wien, Wien.
- Kreckel, Reinhard (2004): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt/Main: Campus.
- Kytir, Josef (2009): Bevölkerungsentwicklung: Probleme, Chancen, Perspektiven. In: Ländlicher Raum. Online-
Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
Jahrgang 2009, Wien.
- Lammers, Konrad (2004): Impulsstatement: Gesamtwirtschaftliches Wachstum versus räumlicher Ausgleich –
Zielkonflikt oder Komplementarität? In: Dokumentation der 10. Konferenz für Planerinnen und Planer
NRW: Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Gelsenkirchen. S.
50-53.
- Leber, Nils (2008): Ländliche Räume im Spiegel neuerer programmatischer Leitbilder der Raum- und Regio-
nalentwicklung. Fortschritt oder schleichender Rückzug? In: Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift
des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Jahrgang 2008,
Wien.
- Lee, Richard/ Shucksmith, Mark/ Talbot, Hilary (2009): Working Paper 10: Synthesis of Theme Papers. Unver-
öffentlichtes Arbeitspapier im Rahmen des Forschungsprojekts EDORA (European Development Oppor-
tunities for Rural Areas), Newcastle University, Newcastle.
- Leser et al. (1992) zit. in Pichler, Gerd/ Puchinger, Kurt (2006): Zentralität und Standortplanung der öffent-
lichen Hand. Schriftenreihe Nr. 172 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.
- Löw, Martina (2001): Raumsoziologie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Lutter, Horst (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumord-
nung 6/2006, Bonn.
- Machold, Ingrid (2004): LEADER – Case study Vorarlberg (Austria). Juli 2004. ESPON project 2.1.3, Wien.
- Machold, Ingrid (2010): Regionale Ungleichheit? Qualitative und quantitative Auswirkungen der sozialen und
wirtschaftlichen Infrastrukturentwicklung auf die Bevölkerung. Dargestellt anhand von zwei aus-
gewählten Gemeinden in der Steiermark. Dissertation an der Universität Wien, Wien.
- Machold, Ingrid/ Dax, Thomas (2002): Gehen der Bleiben? Perspektiven Jugendlicher im ländlichen Raum. In:
tracts. Zeitschrift des Österreichischen Instituts für Jugendforschung, Nr. 0302, Wien.
- Machold, Ingrid/ Tamme, Oliver (2005): Versorgung gefährdet? Soziale und wirtschaftliche Infrastrukturent-
wicklung im ländlichen Raum. Forschungsbericht 53 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.
- Maier, Gunther/ Tödting, Franz/ Trippel, Michaela (2006): Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalent-
wicklung und Regionalpolitik. Wien, New York: Springer.
- Myrdal, Gunnar (1974) zit. in Maier, Gunther/ Tödting, Franz/ Trippel, Michaela (2006): Regional- und Stadt-
ökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien, New York: Springer.
- Neu, Claudia (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)
37/2006.
- Neu, Claudia (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS
Verlag für Sozialwissenschaften.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (1994): Creating rural indicators for
shaping territorial policy. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2005): Building competitive regions.
Strategies and Governance. Paris.

- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2010): Strategies to Improve Rural Service Delivery. Paris
- Obermann Gabriel (1996): Die öffentliche Hand als privater Akteur im Infrastrukturbereich unter Binnenmarktbedingungen. In: Schindegger, Friedrich (Hrsg.): Raumplanung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen – Public goes private. Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), Wien, S. 23-33.
- Oedl-Wieser, Theresia (2004): Die Integration von Gleichstellung in die regionale Entwicklung Österreichs – notwendige Strategie oder lästiges Übel? In: Ländlicher Raum 1/2004, Wien.
- Oedl-Wieser, Theresia (2006): Frauen und Politik am Land. Forschungsbericht Nr. 56 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.
- Österreich Lexikon (o.J.) Regionale Disparitäten. <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.r/r325259.htm> (Zugriff 29.12.2009).
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (1973): Regionalpolitik in Österreich, Schriftenreihe Nr. 3, Wien.
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (1981): Österreichisches Raumordnungskonzept 1981, Schriftenreihe Nr. 28, Wien.
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (1992): Österreichisches Raumordnungskonzept 1991, Schriftenreihe Nr. 96, Wien.
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (2002): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Schriftenreihe Nr. 163, Wien.
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (2004): Stärkstes Wachstum in den städtischen Agglomerationen. Periphere Räume verlieren an Bevölkerung. Pressekonferenz am 7. Mai 2004, Wien. www.oerok.gv.at (Zugriff 4.1.2010).
- Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (2010): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011 www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011.html (Zugriff 7.12.2010).
- Österreichischer Gemeindebund (2006): Haben KMU im ländlichen Raum eine Überlebenschance? Pressekonferenz des Österreichischen Gemeindebundes am 23. August 2006. www.gemeindebund.gv.at (Zugriff 11.1.2010).
- Österreichisches Institut für Raumplanung – ÖIR (1975): Der ländliche Raum in Österreich, Veröffentlichung 37, Wien.
- Pichler, Gerd/ Puchinger, Kurt (2006): Zentralität und Standortplanung der öffentlichen Hand. Schriftenreihe Nr. 172 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.
- Schindegger, Friedrich/ Tatzberger, Gabriele (2002): Polyzentrismus, ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung. Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien.
- Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Vieweg, Braunschweig.
- Sinabell, Franz (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 18: Elemente einer Wachstumspolitik für den ländlichen Raum. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Statistik Austria (2006): Aktualisierung der regionalisierten ÖROK-Bevölkerungs-, Erwerbstätigen- und Haushaltsprognose 2001 – 2031, Wien.
- Stix, Elisabeth (2008): Räumliche Leitbilder und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Perspektiven für den ländlichen Raum. Workshop am 29.2.2008 am Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. www.deutsche-landeskunde.de/06_sektionen/docs/vortrag_stix.pdf (Zugriff 13.1.2010).

- Stix, Elisabeth (2010): Auf dem Weg zum ÖREK 2011. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung transnATional vernETZt – raum & energie. 10. November 2010, Diplomatische Akademie, Wien. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/4.Reiter-Contact_Point/NCP-NEWS/transnATional_vernETZt/2010-11_RaumEnergie/transnATional_vernETZt_Energie_2010-11_Stix_OEREK2011.pdf (15.12.2010).
- Strubelt, Wendelin (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenem Sinn der Zeit? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.2006.
- Weber, Gerlind (2002): Globalisierung und ländlicher Raum – eine spannungsgeladene Beziehung. In: Ländlicher Raum 3/2002. Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
- Wegelin, Fritz (2010): Raumkonzept Schweiz. Strategien für ein Dutzend Handlungsspielräume. In: Raum. Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 79/10.
- Weichhart, Peter (2005): Neue Fragestellungen, Entwicklungstrends und Theorieansätze der Zentralitätsforschung. In: Weichhart, Peter/ Fassmann, Heinz/ Hesina, Wolfgang (Hrsg.): Zentralität und Raumentwicklung. Schriftenreihe Nr. 167 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.
- Weichhart, Peter/ Fassmann, Heinz/ Hesina, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Zentralität und Raumentwicklung. Schriftenreihe Nr. 167 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.
- Winkel, Rainer (2008): Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008.
- Winkel, Rainer/ Greiving, Stefan/ Pietschmann, Holger (2007): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Stand der Fachdiskussion. Forschungsprogramm: Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin, Bonn.
- Zimmermann, Horst (1993): Der Zustand der kommunalen Infrastruktur. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 122, Hannover.
- Zimmermann, Horst (2004): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Dokumentation der 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW: Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? Gelsenkirchen. S. 12-27.

