

**Michael Steiner**

## **Ländliche Regionen – gibt's die?**

### **Einige Anmerkungen zu Analysen und Strategien**

Für das, was gemeinlich als „ländliche Region“ bezeichnet wird, gibt es meist konkrete Vorstellungen und mentale Bilder, aber kaum theoretisch und empirisch eindeutige Definitionen. Natürlich gibt es die Wirklichkeit von „ländlichen Regionen“, auch als raumplanerisches und regionalpolitisches Objekt. Dieses Objekt wird aber mit vielfältigen Begriffen erfasst: als „agrарische Gebiete“, als „Peripherie“, als „Grenzland“ (besonders auch im österreichischen Kontext), als „Tourismusgebiet“, als „arme und benachteiligte“ Regionen. Klar ist, dass dieser Regionstyp sich jedenfalls von der „städtischen“ Region, der urbanen Agglomeration absetzt. Auch das „Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001“ weist auf die vielfältige Strukturierung von ländlichen Regionen hin (S. 132) und damit nicht nur implizit auf vielfältige Strategien für ihre Entwicklung: Je nach dem dominanten Wesen, das mit der Definition verbunden ist, ergeben sich auch unterschiedliche Probleme und Inhalte von Politikstrategien.

Als durchgehende Kennzeichen (auch im Raumentwicklungskonzept der ÖROK angesprochen) werden geringe Bevölkerungsdichte, spezielle sozioökonomische Strukturen und soziale Lebensweisen, eine agrарische Überrepräsentanz, geringeres Einkommen, schwere Erreichbarkeit, Grenznähe, Fehlen agglomerativer Vorteile angeführt.

Die regionalwissenschaftliche Entwicklungstheorie sagt uns einiges, aber nicht allzu vieles über die Differenzierung von Räumen und regionsadäquaten Strategien (für einen treffenden Überblick siehe Armstrong/Taylor 2000):

- Die Thünensche Theorie konzentrischer Kreise war und ist ein origineller Ansatz, um aus Distanz und Nutzungsmöglichkeit des Bodens unterschiedliche Produktivitäten von Räumen abzuleiten.
- Neoklassische Wachstumstheorien prognostizieren einen langfristigen Ausgleich auch zwischen Stadt und Land.
- Kumulative Verursachungstheorien betonen größer werdende Ungleichheiten (sobald sie einmal existieren), verbinden die ursprüngliche Ungleichheit aber mit keinem spezifischen Regionstyp.

- Regionalisierte Produktzyklentheorien betonen die Mobilität von Produktionsstätten und leiten daraus jeweilige Typen von Wirtschaftsräumen ab.
- Wachstumspoltheorien plädieren für eine industrielle (und implizit räumliche) Konzentration mit mittelfristigen Spill-over-Effekten und Diffusionsgewinnen für die Peripherie.
- Neuere Interpretationen von Agglomerationstheorien weisen auf die Entstehungsmöglichkeiten neuer Zentren hin, auch auf ihre „Expansionsfähigkeit“.

Einige Erkenntnisse der letzten Jahre - oftmals auf Einzelstudien beruhend, meist empirisch einigermaßen abgesichert (nicht immer theoretisch) - betätigen einige, widerlegen aber andere der „üblichen Verdächtigungen“ bezüglich des ländlichen Raumes:

Ländliche Regionen werden nicht notgedrungen „dünnere“; zumindest in Österreich, und zumindest im „Grenzland“ nahm zwischen 1989 und 2000 die Beschäftigung zu (Mayerhofer/Palme 2001): „Zwischen 1989 und 2000 war das durchschnittliche jährliche Wachstum der Beschäftigung in den ländlichen Regionen (+1,5 Prozent) mehr als doppelt so hoch als in den humankapitalintensiven Regionen (+0,7 Prozent); kaum stärker war die Dynamik in den sachkapitalintensiven Regionen (+0,8 Prozent pro Jahr).“ Wie Fallstudien jedoch weiter belegen, ist dies keine eindimensionale Wirkung der „Grenznähe“ zum beitragsreifen ehemaligen „Osten“, sondern Resultat mehrfacher Umstrukturierungsprozesse der Beschäftigung in den ländlichen Räumen; es ist nicht primär die „Osterweiterung“, sondern ein Geflecht aus gesellschaftlichen Veränderungen und Umbrüchen. Im Wesentlichen handelt es sich um eine „beschleunigte Tertiärisierung einer Agrarregion“ (Heschl 2002).

Hinsichtlich der möglichen Strategien bedeutet dies, dass diese Veränderungen langsam vor sich gehen, oftmals die Beschäftigungsdynamik nicht subjektiv wahrgenommen wird, es keine Monokausalitäten gibt, und dass diese Veränderungen nicht automatisch Höherqualifikation bedeuten.

Sind die ländlichen Regionen (weiterhin) „arm“? Ja – zumindest ärmer als Städte. Regelmäßige Erhebungen zur Kaufkraft bestätigen dies. Wenn es Verschiebungen gibt, dann meist innerhalb der Gruppe der ländlichen Bezirke. Gegen die vordergründige Armutsbescheinigung durch solche Kaufkraftherhebungen gibt es einige Argumente. Das Wesentlichste ist, dass nicht wirklich die Kaufkraft erhoben wird, sondern nominelles Einkommen. Ökonomischer ausgedrückt: Von der Wechselkursparität wird auf die Kaufkraftparität geschlossen.

Genauere Analysen bezüglich der Dynamik des niedrigen Einkommens in ländlichen Gebieten betonen die „Heterogenität“ dieser „Armen“ (Phimister et al. 2000): Arm sind vor allem Rentner, Ein-Eltern-Haushalte, Witwenhaushalte, Alleinverdiener, Haushalte ohne Beschäftigung. Damit ergibt sich aber eine „Struktur der Armut“, die anderen Regionen sehr ähnlich ist. (Dass es dennoch Unterschiede gibt, darauf verweist eine Studie über die „Geographie der Obdachlosen“, Cloke et al. 2001). Diese Diversität der „typischen“ Erfahrungen niedrigen Einkommens lässt keine einfachen normativen Maße von Armut zu – diese würden die wichtigen individuellen Unterschiede verbergen. Es gibt zwar den „versteckten Charakter der ländlichen Armut“, trotzdem müssen Verbesserungsmaßnahmen auf die spezifischen Gruppen hin orientiert werden.

In diesem Zusammenhang ergeben sich auch Fragen hinsichtlich der möglichen Auswirkung von Mindestlohnregelungen für den ländlichen Raum: Verdrängen sie wirklich die „Marginallohnbeschäftigten“ in diesen Gebieten? Auch hier gibt es – je nach Peripheralität – unterschiedliche Verteilungswirkungen (Gilbert et al. 2001).

Eine weitere „übliche Verdächtigung“: Der ländliche Raum eignet sich nicht als „Brutstätte“ für Klein- und Mittelbetriebe, da diese auf die vielfältigen externen Vorteile von lokalen Externalitäten wie dichtem Informationsfluss, Kontaktmöglichkeit, nahen Dienstleistern, kritischer Größe des Arbeitsmarktes angewiesen sind. Empirisch lässt sich zunächst in Studien ein „urban-rural-shift“ in der Gründung von Kleinbetrieben und deren Wachstum feststellen (Keeble/Tyler 1995); auch wird in Einzelstudien dahin argumentiert, dass die Integration von Kleinbetrieben in die lokale Gemeinschaft letztlich nur in symbolischer Hinsicht, und nicht in wirtschaftlicher tatsächlicher Vernetzung, besteht (Curran/Blackburn 1994).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Begriff der „geliehenen Größe“ (Phelps et al. 2001): Die räumlichen Externalitäten haben sich ausgedehnt, sodass Betriebe auch in einiger Distanz zu städtischen Agglomerationen deren Vorteile und Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Auch Untersuchungen in der Steiermark haben gezeigt (Hartmann 1998), dass die Bereitschaft von Betrieben, sich spezielles Wissen in der Landeshauptstadt zu holen, durchaus gegeben ist, somit die Notwendigkeit dezentraler spezialisierter Dienstleister als nicht dringend angesehen wird.

Für strategische Überlegungen ist es dann umso wichtiger, den Zugang zu erleichtern und Informationen darüber zu verbreiten.

In engem Zusammenhang damit steht ein weiteres „Vorurteil“: Cluster und Netzwerke sind ein typisches urbanes Phänomen, das bestenfalls über seine Strahlkraft Vorteile für ländliche Regionen bringt.

Zunächst ist das schon ein wichtiges positives Argument für die Wichtigkeit von Clustern auch für den ländlichen Raum.

Darüber hinaus belegen Untersuchungen, dass es solche Cluster auch außerhalb des städtischen Raumes gibt, solche oftmals eine stärkere regionale Verflechtung aufweisen (Adametz et al. 2000, Steiner/Hartmann 2002).

Eine Fallstudie für die Niederlande (Osterhaven et al. 2001) bringt ein zusätzliches Argument: Beim Vergleich dreier Cluster, zwei davon in den Zentren Rotterdam und Amsterdam, einer in der nördlichen „agrарischen Peripherie“, zeigt sich, dass dieser Agrarcluster nicht nur starke intraregionale, sondern auch überdurchschnittlich starke interregionale Verflechtungen aufweist. Damit ist aber das (öffentliche) Geld, das in diese wirtschaftliche Aktivität einfließt, nicht mehr als „verlorene“ Subvention für ein übliches regionales Problemgebiet anzusehen, sondern als Förderung multiregionaler Spill-over-Effekte.

Die Moral aus den Geschichten: Die ländliche Region ist von ihrem Wesen nicht so vollständig anders, als dass nicht Strategieüberlegungen, die durchaus im Kontext von neuen technologie- und innovationspolitischen Orientierungen stehen, für sie relevant wären. Sicherlich müssen die Instrumente in ihrer Feinausrichtung den speziellen Problemfeldern entsprechen. Auch ist eine Koordination der einzelnen Politikfelder notwendig – so vor allem eine Reflexion über die regionalen Wirkungen von agrarpolitischen Maßnahmen (bezüglich der fehlenden Akkordierung von europäischer Strukturfonds- und Gemeinsamer Agrarpolitik siehe bspw. Economou 2000).

Nicht zuletzt geht es um Ansätze der Abschätzung der Integrationspotentiale für unterschiedliche Maßnahmen für ländliche Entwicklung. Ein solches SPAM („sectoral policy appraisal methodology“ for progressing integrated rural development) wird schon andernorts konzipiert (Marsden/Bristow 2000) und ließe sich schon als sprachliche Abkürzung problemlos übertragen.

## Literatur

- Adametz, Ch., Fritz, O., Hartmann, Ch. (2000), Cluster in der Steiermark: Lieferverflechtungen, Kooperationsbeziehungen und Entwicklungsdynamik, Joanneum Research, Graz.
- Armstrong, H., Taylor, J. (2000), Regional Economics and Policy, Blackwell Publishers, Oxford, third edition.
- Cloke, P., Milbourne, P., Widdowfield, R. (2001), The Geographies of Homelessness in Rural England, in: Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 35, Nr. 1, Carfax Publishing, Hants.
- Curran, J., Blackburn, R. A. (1994), Small Firms and Local Economic Networks: The Death of the Local Economy?, Paul Chapman, London.
- Economou, D. (2000), The regional impact of the Community Agricultural Policy: The Case of Greece, in: Roberts, P., Shaw, D., Walsh, J. (Hrsg.), Regional Planning and Development in Europe, Ashgate Publishing, Aldershot.
- Gilbert, A., Phimister, E., Theodossiou, I. (2001), The Potential Impact of the Minimum Wage in Rural Areas, in: Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 35, Nr. 8, Carfax Publishing, Hants.
- Hartmann, C., Habsburg-Lothringen, C., Kremshofer, A., Mörtlbauer, U., Pieber, E. (1998), F&E-Infrastruktur in den Zielgebieten der Steiermark, Joanneum Research, Graz.
- Heschl, F. (2002), "Beschäftigungswunder" oder Nachholprozess? Die Beschäftigungsentwicklung im Bezirk Radkersburg, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 28. Jahrgang, Heft 2, Wien.
- Keeble, D., Tyler, P. (1995), Enterprising behaviour and the urban-rural shift, in: Urban Studies 32.
- Marsden, T., Bristow, G. (2000), Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sectoral Policies, in: Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 34, Nr. 5, Mayerhofer, P., Palme, G. (2001), Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen Eu-Außergrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Teilprojekt 8: Aspekte der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Wien.
- Phelps, N. A., Fallon, R. J., Williams, C. L. (2001), Small Firms, Borrowed Size and the Urban-Rural Shift, in: Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 35, Nr. 7, Carfax Publishing, Hants.
- Phimister, E., Upward, R., Vera-Toscano, E. (2000), The dynamics of low incomes in rural areas, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 34, Nr. 5, Carfax Publishing, Hants.
- Osterhaven, J., Eding, G. J., Stelder, D. (2001), Clusters, Linkages and Interregional Spillovers: Methodology and Policy Implications for the Two Dutch Mainports and the Rural North, in: Regional Studies, Journal of the Regional Studies Association, Vol. 35, Nr. 9, Carfax Publishing, Hants.
- Steiner, M., Hartmann, Ch. (2002) Material and Immaterial Dimensions of Clusters. Cooperation and Learning as Infrastructure for Innovation, Referat im Rahmen des 42. Kongresses der European Regional Science Association, Dortmund.

## Autor:

### Ao. Univ.-Prof. DDr. Michael Steiner

Joanneum Research,

Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg)

Elisabethstraße 20, A-8010 Graz

Tel: +43(316)8769-1426

e-mail: Michael.Steiner@joanneum.at