

**Ingrid Machold**

## **Auswirkungen regionalpolitisch relevanter Leitbilder auf die Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen**

### **Zusammenfassung**

Im folgenden Artikel werden ausgewählte Leitbilder regionaler Ungleichheit vorgestellt. Im Zentrum der Analyse steht die Fragestellung, welchen Einfluss diese Leitbilder auf die Entwicklung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen haben. Ausgehend vom Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, das die flächendeckende Versorgung mit hochwertigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den Vordergrund stellt, werden fünf weitere regionalpolitisch relevante Leitbilder präsentiert und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Daseinsvorsorge analysiert. Während in einigen Leitbildern das Ausgleichsprinzip im Vordergrund steht, wird in anderen Leitbildern der Differenzaspekt stärker betont, daneben werden zwei weitere Leitbilder beschrieben, die sich im Hinblick auf die Daseinsvorsorge vor allem auf die Versorgung der (Klein)Städte konzentrieren, von denen die ländlichen Gebiete direkt oder indirekt profitieren sollen.

### **Summary**

This article presents a discussion of the main conceptual issues on regional disparities. In this regard it is of particular interest how the development of services of general interest in rural areas is influenced by the choice of conceptual strategies. Starting with the concept of "equivalent living conditions", that places special emphasis on the area-wide provision of services, another five general concepts are analyzed with regard to their relevance for services of general interest. While in some of these conceptual considerations the idea of equity has priority other concepts presented underscore various aspects of difference. With regard to urban-rural linkages, it is important to note that two of the concepts concentrate on the provision of services in (small) cities whereof rural areas are assumed to profit in a direct or indirect way.

### **Einleitung**

Daseinsvorsorge bezieht sich auf die soziale und technische Infrastruktur (Winkel et al. 2007) die in einem Wohlfahrtsstaat bereitgestellt wird. Eine allgemein gültige Definition der konkreten Bereiche ist nicht vorhanden, 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.

Die flächendeckende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge bei gleichwertiger Qualität und gleichem Preisniveau wird vor allem in ländlichen peripheren Regionen zunehmend in Frage gestellt (Machold und Tamme 2005, Machold 2010). Auf Seiten der Anbieter stehen bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge vorrangig betriebswirtschaftliche Interessen im Vordergrund, was durch die vorherrschenden Entwicklungen wie Marktliberalisierung, Privatisierung und Ausgliederung noch verstärkt wird. Gerade ländliche Regionen und hier vor allem die peripheren Gebiete haben noch zusätzlich mit einem bestimmten Set an Schwierigkeiten kämpfen, wenn es um die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge geht. Unter anderen werden dabei von der OECD folgende Erschwernisfaktoren identifiziert: geringere Zugangsmöglichkeiten zu den Einrichtungen der Daseinsvorsorge, größere Distanzen zwischen den Gemeinden, geringe Bevölkerungsdichte, fehlende kritische Masse der NutzerInnen, etc. (OECD 2010, S. 24ff).

Verschiedene Studien (Machold und Tamme 2005, Favry et al. 2006, Petite et al. 2007) bieten wertvolle Erkenntnisse im Hinblick auf die regionale Verteilung und Entwicklung der klassischen Daseinsvorsorge und alternativer Versorgungsmöglichkeiten, aber auch zur Bedeutung der Daseinsvorsorge für die regionale Bevölkerung. Die Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge verläuft jedoch immer stärker auch auf theoretischer und politischer Ebene, insbesondere im Rahmen des Entwicklungsprozesses des Österreichischen Raumentwicklungsprogramms 2011 werden räumliche Leitbilder und Handlungsstrategien diskutiert, die als Orientierungen für die politische Gestaltung herangezogen werden können.

In der folgenden Analyse geht es darum, welchen Einfluss regionalpolitisch relevante Leitbilder auf die Entwicklung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen haben. Leitbilder können dabei als „wünschenswerte(r) Zustand der Raumentwicklung in der Zukunft“ (Lutter 2006, S. 447) eine Orientierung bieten, in welche Richtung sich die Daseinsvorsorge in ländlich peripheren Regionen entwickelt.

Bei der Darstellung der wesentlichen Inhalte der Leitbilder interessiert vor allem die Fragestellung, was für eine Bedeutung sie 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. Folgende Fragen stehen dabei im Vordergrund: Werden (zunehmende) Ungleichheiten und Disparitäten zwischen verschiedenen räumlichen Einheiten (z.B. zwischen Zentren und Peripherien, wachsenden und schrumpfenden, strukturstarken und strukturschwachen Regionen) in der Daseinsvorsorge eher toleriert oder wird vielmehr versucht, diese durch regionalpolitische Maßnahmen auszugleichen? Wird dabei verstärkt eine „gleichwertige“, eine „angemessene“ oder eine „differenzierte“ Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen angestrebt?

### **Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen**

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. Diese Politik wird unter dem Gesichtspunkt der „nachholenden Region“ vorangetrieben („Nach-Urbanisierung“, „Nach-Industrialisierung“) (Gerhardter und Gruber 2001, S. 14). Das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, das die Raumordnung der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre entscheidend prägte, wird mit dem Ziel verbunden, räumliche Disparitäten auszugleichen, es steht für eine sowohl im quantitativen als auch im qualitativen Sinne hochwertige Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gerechtigkeit wird dabei als Verteilungsgerechtigkeit interpretiert, im Fokus der regionalpolitischen Bemühungen stehen strukturschwache Regionen, die im gleichen Ausmaß wie strukturstarke Regionen flächendeckend mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge versorgt werden sollen.

Durch die großen gesellschaftlichen Veränderungen wie Globalisierung, wirtschaftliche Wachstumseinbrüche, finanzielle Engpässe der öffentlichen Hand, demographische Entwicklung, aber auch durch veränderte Konsum- und Mobilitätsgewohnheiten der NutzerInnen wird dieses Leitbild bereits seit den 1980er Jahren vielfach nicht mehr als zeitgemäß angesehen. 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, da die Realität viele Regionen bereits eingeholt hat und die Versorgung mit

Einrichtungen der Daseinsvorsorge vor allem in peripheren, dünn besiedelten Regionen stark eingeschränkt ist. Auch die Raumordnungspolitik hat sich zwischenzeitlich von der Vorstellung verabschiedet, für das Gesamtterritorium des Staates „gleichwertige Lebensbedingungen“ sicherstellen zu wollen oder zu können (Weichhart et al. 2005, S. 131). Demgemäß 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.

### **Leitbilder der Dezentralen Konzentration**

Im Leitbild der Dezentralen Konzentration geht es um eine Umsetzung und Konkretisierung des Leitbilds der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen. In einer von staatlicher Seite geordneten Siedlungsentwicklung soll die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge sichergestellt werden. Es steht damit in der Tradition der flächendeckenden Infrastrukturversorgung. Dieses in sich widersprüchliche Leitbild verknüpft die beiden konträren Begrifflichkeiten Dezentralisierung und Konzentration. Deren Verbindung jedoch auf unterschiedlicher Maßstabsebene Sinn erzeugt. Es geht um großräumige dezentrale Siedlungsbestrebungen bei kleinräumiger Konzentration der Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf die Zentralen Orte. Durch das Konzept der Zentralen Orte wird eine Richtschnur vorgegeben, welche Funktionen und welche Einrichtungen der Daseinsvorsorge in der entsprechenden Ranghöhe des Zentralen Ortes angeboten werden sollten. 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 (Dax et al. 2008, ÖROK 2002). Zentral für eine flächendeckende Grundversorgung ist die Voraussetzung, dass die regionalen Zentren im Individualverkehr und im 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 dabei 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.).

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, der Trend zum freistehenden Einfamilienhaus ist nach wie vor ungebrochen und bildet sich insbesondere in der Zersiedelung weiter Landstriche und den Suburbanisierungsprozessen der Stadtumlandgebiete ab.

### **Leitbilder der Polyzentrischen Entwicklung**

Im Leitbild der Polyzentrischen Entwicklung wird ebenfalls eine ausgewogene Entwicklung der Daseinsvorsorge angestrebt, wobei jedoch weit stärker die europäische Dimension im Vordergrund steht. Die polyzentrische Entwicklung zielt auf die Vernetzung der Städte auf drei Ebenen, der europäischen, der transnationalen/nationalen und der regionalen/lokalen Ebene. Die letzte Ebene beschreibt die funktionale Vernetzung der Klein- und Mittelstädte untereinander und mit ihrem ländlichen Umfeld. Die regionalen Zentren stellen dabei die Kristallisationskerne der räumlichen Beziehungen dar, in denen auch für die peripher gelegenen Regionen die notwendigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge bereitgestellt werden. Im Unterschied zum Leitbild der Dezentralen Konzentration steht hier eher der dynamische Aspekt im Vordergrund, Städte werden nicht so sehr als Versorgungszentren, als vielmehr als Entwicklungsmotoren für die Regionen dargestellt, die sich funktional-komplementär in einem Netzwerk mit anderen Städten befinden. Das Konzept des Polyzentrismus dient damit als Leitprinzip, wie zwei an sich konkurrierende Zielvorstellungen erreicht werden können. 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 (EUREK 1999, S. 21).

Ländliche periphere Regionen werden diesem Leitbild entsprechend immer als Komplementärkategorie in Verbindung mit einem Zentrum wahrgenommen. Der starke Fokus auf die Entwicklung der Städte und ihre Funktionen verdeckt jedoch 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 erscheint. Eine flächendeckende Grundversorgung insbesondere mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs in den Kleingemeinden und Dörfern ist allerdings weiterhin notwendig, um die Lebensqualität in den ländlichen peripheren Regionen zu erhalten.

### **Leitbild der Wachstumsorientierung, Prinzip des Stärken stärken**

Im Leitbild der Wachstumsorientierung wird das Ausgleichsziel, das in den vorherigen Leitbildern eine wichtige Rolle gespielt hat, hintan 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. Wirtschaftliches Wachstum findet dabei entsprechend der Wachstumspoltheorie primär in den Ballungszentren als „Motoren des Wachstums“ (Aring 2004) statt, von denen allerdings so starke Impulse ausgehen, dass dadurch die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region stimuliert wird. 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 periphere, ländliche Regionen, sondern vor allem in Städte mit hohem Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen. Grundsätzlich werden Förderung nicht mehr pauschal nach dem „Gießkannenprinzip“ vergeben, es gilt vielmehr, die Regionen, auch die strukturschwachen Regionen, entsprechend ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten gesondert zu betrachten (Lammers 2004, Winkel et al. 2007).

Die Kritik an einem Leitbild der ausschließlichen Wachstumsorientierung ist vielfältig. Grundsätzlich werden starke Zweifel darüber geäußert, ob eine Bündelung der staatlichen Ressourcen auf die Ballungszentren wirklich zu einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum führen kann (ARL 2006, Blotevogel 2009). Im Hinblick auf die österreichische Entwicklung erscheint dies ebenfalls als nicht zielführend, denn gerade in ländlichen Regionen wächst die Wirtschaft überdurchschnittlich an (Sinabell 2006, S. 20). 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. Bei einer reinen Orientierung in Richtung Wachstum werden sich die regionalen Disparitäten zwischen den Regionen rasch vergrößern. Darüber hinaus steht die wirtschaftliche Entwicklung zu stark im Vordergrund, während andere Funktionen bzw. Potenziale und Stärken der ländlichen Regionen aus dem Blickfeld geraten.

### **Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts**

Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts geht von der europäischen Kohäsionspolitik aus. 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 Weiterbildungseinrichtungen. Differenzen in der qualitativen und quantitativen Entwicklung werden toleriert, solange die Teilhabechancen der Bevölkerung an den Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufrecht erhalten bleiben und der gesamteuropäische Zusammenhang gewahrt bleibt. Wesentlich dabei ist, die Verbindung und flexible Vernetzung von Zentren und Peripherien zu erhalten, ohne die Differenzen zwischen Zentren und Peripherien ausgleichen zu wollen. Die Teilräume sollen sich dementsprechend funktional ergänzen, das heißt, „sich in die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung des Gesamttraums einfügen“ (Kersten 2006, S. 251). 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.

Die netzgebundenen Bereiche der Daseinsvorsorge werden dabei über den Universaldienst gesteuert, der eine flächendeckende Versorgung zu erschwinglichen Preisen sicherstellen

soll. In den anderen Bereichen der Daseinsvorsorge soll eine Grundversorgung mithilfe eines adaptierten Zentrale Orte Konzepts, deren Hierarchieebenen nach oben gerückt werden, aufrecht erhalten bleiben. Das heißt, für eine angemessene Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge muss die öffentliche Hand trotz schmaler Budgets in wichtigen Bereichen wie etwa Bildung, Gesundheit und Mobilität auch weiterhin einen Betrag leisten und für Mindeststandards sorgen, die nicht allein einer marktwirtschaftlichen Logik unterworfen sind. Der Gewährleistungsstaat ist dabei zwar nicht mehr für die Erbringung der Dienstleistungen selbst zuständig, er hat jedoch dafür zu sorgen, dass dies von privaten AkteurInnen übernommen und entsprechend bestimmter Qualitätsstandards durchgeführt wird. Wesentlich sind hier eindeutige Gesetzesvorlagen. 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 dafür jedoch oft zu wenig ausgebaut (Flecker und Hermann 2009).

### **Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung**

Das Leitbild der Differenz für die räumliche Entwicklung stellt ebenfalls in den Vordergrund, dass eine differenzierte Entwicklung der Regionen möglich sein muss, ohne Regionen von der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung abzukoppeln. Differenz wird zunächst weniger als Ungleichheit gesehen als vielmehr mit Blick auf die jeweiligen Chancen der Regionen, die sich aus diesen Differenzen ergeben. Große Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Stärkung der endogenen Potenziale, die es Regionen möglich macht, eigenständig zu sein. Denn es ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse, die kreativen Fähigkeiten, Talente und Innovationspotenziale auch der peripheren ländlichen Gebiete aufzubauen und zu fördern (Hahne 2005). Durch endogene Entwicklungsprojekte und lokale und regionale Entwicklungsgruppen (wie z.B. Leader) können damit regional angepasste Lösungen für eine spezifische (infrastrukturelle) Problematik gefunden und umgesetzt werden. Damit die Regionen jedoch gleichwertig (im Sinne einer gleichwertigen Differenz) bleiben, muss es (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).

Wie Mindeststandards in der Daseinsvorsorge konkret festgelegt werden, bleibt aber vielfach offen. Keim (2007) beschreibt neben dem „Richtwerte-Paradigma“, das davon ausgeht, dass flächendeckende Normwerte durch staatlich kommunale Planungsinstanzen festgelegt und kontrolliert werden, auch das „Verfahrens-Paradigma“. Durch offene Verfahren, in die auch die Zivilgesellschaft eingebunden ist (z.B. regionale Entwicklungskonzepte, raumordnerische Verträge, offene Foren, etc), werden Ausstattungsstandards der verschiedenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, ihre Leistungen und ihre Finanzierung festgelegt, die den soziokulturellen Gegebenheiten der Region angepasst sind. Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Infrastrukturversorgung gewinnt die lokale und regionale Ebene an Bedeutung. Es 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, dass nicht-hierarchische und netzwerkartige Strukturen auf regionaler Ebene überhaupt vorhanden sind.

### **Resümee**

Leitbilder regionaler Ungleichheit haben einen 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, sind neue Leitbilder gefragt, die auf die spezifischen Probleme der Daseinsvorsorge und ihrer Entwicklung in ländlichen Räumen bessere Antworten geben können.

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. Im Leitbild der Wachstumsorientierung spielt die Daseinsvorsorge in ländlichen peripheren Gebieten eine untergeordnete Rolle, Ausbau und Unterstützung der Daseinsvorsorge bezieht sich hier primär auf eher strukturstarke und erfolgreiche Regionen. Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und das Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung stellen beide im Gegensatz zum Primat des

Ausgleichs 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. Insbesondere beim Leitbild der Differenz für eine räumliche Entwicklung wird eine regionsangepasste Vorgehensweise angestrebt. 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.

### **Literaturverzeichnis**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier Nr. 69, Hannover.

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.

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. (o.J.): Raumordnungs- und regionalpolitische Konzepte.  
<http://www.supplement.de/geographie/blotevogel/raumord/konzepte.htm>  
(Zugriff 27.07.2007).

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](http://www.leaderplus.de)  
(Zugriff 11.11.2009)

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.

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.

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.

Gerhardter, Gabriele/ Gruber, Markus (2001): Regionalförderung als Lernprozess. Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32, Wien.

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](http://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.

Internationale Alpenschutzkommission – CIPRA (2007): Stellungnahme zur Territorialen Agenda der Europäischen Union. [www.cipra.org/de/CIPRA](http://www.cipra.org/de/CIPRA) (Zugriff 14.1.2010).

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.

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.

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.

Lutter, Horst (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 6/2006, Bonn.

Machold, Ingrid (2004): LEADER – Case study Vorarlberg (Austria). Juli 2004. European Spatial Planning Observation Network – 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 ausgewählten Gemeinden in der Steiermark. Dissertation an der Universität Wien, Wien.

Machold, Ingrid/ Tamme, Oliver (2005): Versorgung gefährdet? Soziale und wirtschaftliche Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum. Forschungsbericht 53 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2010): Strategies to Improve Rural Service Delivery. Paris

Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK (2002): Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Schriftenreihe Nr. 163, Wien.

Petite, Geneviève/ Egger, Thomas/ Favry, Eva (2007): Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in alpinen Regionen. Ausgangslage- Empfehlungen- optimale Vorgehensweisen. Schlussbericht des Interreg III B-Projektes PUSEMOR (Public services in sparsely populated mountain areas). [www.alpine-space.org/uploads/media/PUSEMOR\\_final\\_report\\_DE-01.pdf](http://www.alpine-space.org/uploads/media/PUSEMOR_final_report_DE-01.pdf) (Zugriff 18.12.2008).

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.

Weichhart, Peter/ Fassmann, Heinz/ Hesina, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Zentralität und Raumentwicklung. Schriftenreihe Nr. 167 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien.

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.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Ingrid Machold  
Bundesanstalt für Bergbauernfragen  
Marxergasse 2  
1030 Wien  
[ingrid.machold@babf.bmlfuw.gv.at](mailto:ingrid.machold@babf.bmlfuw.gv.at)