

Kleinstädte als Wachstumsmotoren ländlich-peripherer Regionen: Das Beispiel Waldviertel

Rudolf Giffinger und Hans Kramar

Abstract: In spite of the proceeding European integration process some Austrian cities are still disconnected from the dynamic development in the big metropolitan areas. Being confronted with growing competition and threatened by shrinkage processes these mostly small and medium-sized cities have to fulfil their role as regional centres and economic growth engines. This is especially true for small towns in the Austrian region Waldviertel, where conditions have changed dramatically since the fall of the Iron Curtain. Hence, this paper will investigate whether the risk of further peripheralisation has been banned in this formerly peripheral region near the border to the Czech Republic.

In this context the paper discusses the main theories and concepts explaining regional development in current literature. It examines the most relevant driving forces of regional economic development stressing the importance of endogenous factors and relational capital. The empirical analysis of the Waldviertel reveals the main characteristics of recent economic and demographic development and tries to identify processes of centralisation and peripheralisation within the region. The main results show a slight improvement of the economic situation over the last years and prove that the rural areas can only participate from growth impulses in the regional centres if they are economically linked to them. Based on these empirical findings the paper elaborates the role of small towns in strategic planning approaches in Austria and discusses opportunities to offer endogenous strategies for sustainable development. It concludes that territorial competitiveness of peripheral regions needs to be supported by comprehensive and network-based planning approaches on a regional level.

English Title: English Title: Small Towns as growth engines of rural and peripheral regions: the case of Waldviertel

1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Rahmenbedingungen für die regionale Siedlungsentwicklung in Österreich durch den Fall des Eisernen Vorhanges, den Europäischen Integrationsprozess sowie durch den zunehmenden Konkurrenzdruck auf Städte und Regionen verändert. Folge daraus sind sehr unterschiedliche Formen der Siedlungsentwicklung: Der Agglomeration von Bewohnern, Arbeitsplätzen und Gebäuden in den Zentren (ÖROK 2008) stehen Prozesse der baulichen Alterung sowie der soziodemografischen und wirtschaftlichen Erosion in peripheren Regionen gegenüber (Giffinger, Kramar 2008). Allerdings zeigen diese Studien auch, dass diese regionalen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse nicht immer gleichzeitig, sondern häufig nur einzeln oder sogar in zueinander konträren Kombinationen auftreten. Die österreichischen Regionen und Städte stehen daher vor sehr spezifischen Herausforderungen zur effektiven Steuerung ihrer Entwicklung unter verschärften Wettbewerbsbedingungen. Insbesondere Klein- und Mittelstädte ausserhalb der Zentralräume stehen vor der schwierigen Aufgabe, sich gegenüber den grossen Agglomerationen behaupten zu müssen, um ihrer Rolle als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums gerecht zu werden.

Das Hauptaugenmerk dieses Beitrags liegt angesichts solcher neuen Trends und Herausforderungen auf der Erklärung von Entwicklungen, die aus dem Zusammenwirken soziodemografischer, wirtschaftlicher und funktionaler Faktoren der territorialen Wettbewerbsfähigkeit resultieren. Es gilt daher, die Einflussfaktoren regionaler Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse sowohl aus strukturell-allokativer Sicht als auch aus funktional-angebotsorientierter Sicht zu identifizieren. Zu diesem Zweck werden zunächst relevante Ansätze zur Erklärung der räumlich divergenten Entwicklung diskutiert. Diese Prozesse werden anhand der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung des Waldviertels empirisch abgebildet

Univ.-Prof. Mag. Dr. Rudolf Giffinger, Leiter des Fachbereichs für Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien. Forschungsschwerpunkte: Städtewettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit von Städten, stadregionale Entwicklung, Stadtsysteme und Metropolbildung, Strategien der Stadtentwicklungsplanung.

Dipl.-Ing. Dr. Hans Kramar, Univ. Ass. am Fachbereich für Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien. Forschungsschwerpunkte: Innovation im Raum, Polyzentralität, Europäische Regionalpolitik, Wettbewerbsfähigkeit von Städten, Schrumpfungprozesse.

und untersucht, wobei vor allem die Rolle der regionalen Zentren als Wachstumsmotoren einer strukturschwachen Region analysiert wird. Im Anschluss werden die für das Waldviertel relevanten raumordnungs- und regionalpolitischen Instrumente hinsichtlich ihrer Eignung zur Entwicklungssteuerung betrachtet. Aus der Gegenüberstellung der räumlichen Entwicklungen und der Steuerungsinstrumente werden schliesslich raumordnungs- und regionalpolitische Anforderungen für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Entwicklung der Region Waldviertel abgeleitet.

2. Zentralisierung und Peripherisierung in der Regionalforschung

Im Zuge der wissenschaftlichen Diskussion zur Erklärung der soziodemografischen und wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen wurden vor dem Hintergrund spezifischer Voraussetzungen paradigmatisch unterschiedliche Ansätze entwickelt. Zum Verständnis komplexer Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse in der Region Waldviertel erscheinen sowohl traditionelle regionalökonomische Theorien, in denen divergente Entwicklungen durch die unterschiedliche Ausstattung und Verlagerung von Produktionsfaktoren erklärt werden, als auch neuere Ansätze, die ihren Fokus auf endogene Einflussgrössen regionaler Entwicklung richten, von Bedeutung. Die wichtigsten Argumente aus diesen Erklärungsansätzen werden in diesem Kapitel kurz vorgestellt und bilden die Basis für die folgenden empirischen Untersuchungen und planerischen Schlussfolgerungen.

2.1 Faktorbezogene Ansätze

Faktorbezogene Ansätze konzentrieren sich vor dem Hintergrund von Grenznutzen- und Grenzkostenkalkülen auf die Mobilität von Produktionsfaktoren und betrachten Regionalentwicklung daher als eine Folge sich ändernder Bedingungen, die zum Zu- oder Abfluss der mobilen Faktoren führen und damit die regionale Wirtschaftsleistung und Siedlungsentwicklung beeinflussen. Dabei geht die Konzentration von Arbeit und Kapital in Zentralräumen Hand in Hand mit der Abwanderung von erwerbsfähiger Bevölkerung, der Absiedelung von Betrieben und dem Abzug von Investitionen in den peripheren Gebieten.

Friedmann (1966) argumentiert in seinem wirtschaftsstufentheoretischen Ansatz, dass die

wirtschaftliche Entwicklung auf fortschreitender Industrialisierung basiert und aufgrund von gegenläufigen Bewegungen von Kapital und Arbeit zwischen Regionen im Laufe der Zeit zum Ausgleich tendiert. In seiner Theorie der polarisierten Entwicklung betrachtet er regionale Entwicklung als diskontinuierlichen und kumulativen Prozess, in dem die Zentren durch den Aufbau von Institutionen die Peripherie gezielt in ein Abhängigkeitsverhältnis bringen und diesen Einfluss durch selbstverstärkende Polarisationsmechanismen konsolidieren und ausbauen. In hoch entwickelten und integrierten Gesellschaften sieht Friedmann jedoch Möglichkeiten zum Abbau dieser Abhängigkeiten durch die Ausbreitung von Innovationen (Friedmann 1973).

Demgegenüber argumentieren polarisationstheoretische Ansätze in der Tradition von Myrdal (1957), dass sich Kapital und Arbeit in die gleiche Richtung bewegen und daher einen kumulativen Charakter haben, durch den negative Entwicklungen verstärkt werden. Hirschman (1958) betrachtet diesen Trend zur räumlichen Polarisation als Folge der Konzentration von dynamischen und stark vernetzten Wirtschaftsbranchen («leading sectors») in Wachstumspolen. Besonders relevant für die Entwicklung ländlich-peripherer Regionen ist seine Hypothese, dass von diesen Entwicklungszentren sowohl positive («trickling-down-effects») als auch negative («polarization effects») Effekte für die benachbarten Regionen ausgehen, die seiner Ansicht nach kurzfristig zu einer Verschärfung der Ungleichgewichte, längerfristig jedoch zu einem Ausgleich führen. Ebenso betrachtet Richardson (1980) in seiner Polarisation-Reversal-Hypothese den Konzentrationsprozess nur als eine Phase der räumlichen Entwicklung, die ab einem bestimmten Zeitpunkt («polarization reversal») durch gegenläufige Dezentralisierungstendenzen konterkariert wird. Demnach kommt es durch interregionale Verflechtungen zwischen (unterschiedlich spezialisierten) grossen und kleineren Stadtregionen über einen längeren Zeitraum zu einem räumlichen Ausgleich.

In moderneren Ansätzen wird angesichts der Globalisierung und zunehmenden Mobilität von Kapital und Arbeit betont, dass die Entwicklung stadtreionaler Agglomerationen durch positive Agglomerationseffekte forciert wird. Dies trägt zu einer weiteren räumlichen Konzentration von Arbeit, Kapital und Bevölkerung bei, sofern die Zentren nicht durch zu schnelles Wachstum kippen und dadurch an Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf metropolitane Funktionen (Hub-,

Entscheidungs- und Kontrollfunktionen etc.) verlieren (Quigley 1998). In umgekehrter Sichtweise bedeutet dies, dass dünn besiedelte Gebiete infolge fehlender Agglomerationseffekte Wettbewerbsnachteile aufweisen und daher kaum wichtige Funktionen an sich ziehen können. Schrumpfungsprozesse in diesen zumeist ländlichen und peripher gelegenen Regionen lassen sich auch auf den soziodemografischen Wandel zurückführen, durch den Verluste an initiativer erwerbsfähiger Bevölkerung und Kaufkraft durch Überalterung und selektive Abwanderung verschärft werden (Gans 2005: 100/4ff). Die «New Economic Geography» begründet dual-polarisierende Regionalentwicklung auf Basis von Skalenerträgen, Koppelungsvorteilen und externen Effekten (insbesondere Agglomerationseffekten), postuliert aber gleichzeitig (in Abhängigkeit von der Höhe der Transportkosten) ausgleichende konvergente Entwicklungsprozesse (Krugman, Venables 1990). Regionale Integration ist folglich nur dann gewährleistet, wenn geringe Transportkosten für Versorgungsleistungen und funktionale Komplementaritäten zwischen Zentrum und Peripherie existieren. Um konvergente Prozesse in der Wirtschaftsentwicklung sicherzustellen, müssen daher mehr positive Ausbreitungseffekte («spread-effects») als negative Entzugseffekte («backwash-effects») von den Wachstumspolen in die Ergänzungsräume ausgehen.

In den dargestellten Ansätzen manifestiert sich Wachstum in zunehmender räumlicher Konzentration von produktionsrelevanten Faktoren (vor allem Arbeit und Kapital), während sich Schrumpfung in deren Ausdünnung ausdrückt. Folglich wird das Phänomen der Schrumpfung in der jüngeren Literatur als mehrdimensionaler räumlicher Prozess gesehen, der durch den Verlust von regionaler Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie den Rückgang von Infrastrukturangebot, Kaufkraft und regionalem Entwicklungspotenzial (Human- und Sachkapital) gekennzeichnet ist (BBR 2005). In dieser dualen Betrachtung ist die Peripherisierung von Regionen daher die Konsequenz aus dem Abfluss der Einflussfaktoren regionaler Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung.

2.2 Endogene Einflussgrößen regionaler Entwicklung

Speziell in den letzten Jahrzehnten konzentrierte sich die regionalwissenschaftliche Diskussion auf Fragen der endogenen Regionalentwicklung und damit auf Einflussfaktoren, die unmittelbar aus den regionalen Bedingun-

gen resultieren (Maier, Tödting 2002: 103ff.; Camagni 2009). Die neue Wachstumstheorie (Grossman, Helpman 1991) verweist dabei auf die besondere Bedeutung von Humankapital und Wissen als treibende Kräfte der Regionalentwicklung sowie auf eine gewisse Pfadabhängigkeit, da Innovationen in technologisch höher entwickelten Regionen stärkere Wachstumsimpulse haben als bei geringeren technologischen Standards (Romer 1986). Milieubezogene Ansätze (Aydalot, Keeble 1988; Maillat 1995) betonen die Bedeutung des sozioökonomischen Umfelds eines Gebiets, das durch die Interaktionen von Unternehmen, Institutionen und Arbeitskräften gebildet wird. In diesem Zusammenhang unterstreicht Camagni (1991) die Bedeutung der Integration solcher lokaler Milieus in internationale und globale Netzwerke für die nachhaltige Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Aufbauend auf einer ähnlichen Argumentationslinie weist Kramar (2010) mithilfe von regionalen Produktionsfunktionen nach, dass Innovationen als wesentliche Triebfeder der Regionalentwicklung nicht nur von den «klassischen» Produktionsfaktoren Real- und Humankapital, sondern vor allem von den institutionellen Rahmenbedingungen in einer Region bestimmt werden. Diese (in der Literatur häufig als «embeddeness» oder «institutional thickness» bezeichneten) regionalen Gegebenheiten werden einerseits von relevanten Organisationen (wie etwa Interessensverbänden, Netzwerken und Kooperationen) und andererseits von formellen und informellen Institutionen beziehungsweise Regeln (wie etwa Gesetzen, Verträgen, Verhaltensnormen, Traditionen und Gewohnheiten) in der Region bestimmt.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher regionaler Entwicklungserfahrungen konzentriert sich die regionalwissenschaftliche Diskussion seit einigen Jahren insbesondere auf Fragen der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Städten (Begg 1999). In dieser Diskussion wird neben der Bedeutung von Innovationen auf den wichtigen Beitrag von angebotsseitigen Faktoren hingewiesen, welche zur Erkennung und Aktivierung vorhandener Potenziale in einem Territorium beitragen. Camagni (2009) identifiziert unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politikrelevanter Bedingungen die Determinanten der Stadt- und Regionalentwicklung und unterscheidet diese nach dem Grad ihrer Materialität/Teilbarkeit sowie ihrer Rivalität. Er postuliert, dass die räumliche Entwicklung insbesondere durch jene Komponenten, die den Charakter von «intangiblen

Assets» (im Sinne von unteilbaren Vermögenskomponenten) haben, bestimmt wird, da diese gegenüber «tangiblen Assets» (niedrige Lohnkosten, billige Produktionskosten, Überschuss an Arbeitskräften und ähnliches) de facto kaum verloren gehen können. «Intangible Assets» sind zum Beispiel Werte- und Normensysteme im Sinne des «sozialen Kapitals» oder Netzwerke und Kooperationen als Ausdruck des «relationalen Kapitals», durch die es gelingt, regional vorhandene Potenziale zu erkennen und nachhaltig für die Regionalentwicklung zu nutzen. Entscheidend ist dabei, dass nicht nur rein ökonomische Prozesse sondern insbesondere auch kooperative und netzwerkartige Initiativen als bedeutsam und wichtig für den Vermögensaufbau gesehen werden (Giffinger 2010). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Regionen und Städte, die nicht imstande sind, relationales Kapital (im Sinne von «intangiblen Assets») aufzubauen und zu nutzen, kaum über einen längeren Zeitraum wettbewerbsfähig sein können. In dieser Betrachtung rückt die Begründung von komplementären Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozessen von den traditionellen (primär marktgesteuerten) Faktoren der Regionalentwicklung ab und zieht zusätzlich strategisch-planerische und lokale kooperative Initiativen als entscheidende Elemente für die Erklärung einer nachhaltigen und wettbewerbsorientierten Entwicklung heran.

3. Zentralisierung und Peripherisierung in der Region Waldviertel

Die dichotomen und miteinander verknüpften Prozesse von Zentralisierung und Peripherisierung werden auf zwei unterschiedlichen räumlichen Ebenen analysiert. Zunächst wird die wirtschaftliche und demografische Entwicklung des Waldviertels als Teil der österreichischen Ostregion (Wien, Niederösterreich, Nördliches Burgenland) untersucht. Anschliessend werden die gegenläufigen Prozesse von Zentralisierung und Peripherisierung innerhalb des Waldviertels betrachtet, wobei die Rolle der regionalen Zentren als Wachstumsmotoren einer strukturschwachen Region im Mittelpunkt steht. Schliesslich werden die Branchenstruktur des Waldviertels insgesamt und die räumliche Konzentration bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten in der Region untersucht, um anhand bestehender Schwerpunkte Potenziale für mögliche Spezialisierungen zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aufzuzeigen.

3.1 Das Waldviertel als periphere Region am Rande des ostösterreichischen Wirtschaftsraums

Das Waldviertel war über mehrere Jahrzehnte von seiner isolierten Lage am Eisernen Vorhang geprägt und in seiner wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bestimmt. Als periphere Grenzregion am Rande des westeuropäischen Wirtschaftsraums und weitestgehend ausserhalb des Pendlereinzugsbereichs von Wien war es bis zum politischen Umbruch in Osteuropa von der Wirtschafts- und Siedlungsdynamik der grossen Zentren abgekoppelt und verlor schrittweise durch Abwanderung, Kapitalabfluss und den Mangel an staatlichen und privaten Investitionen an Standortqualität – und damit an faktorbezogener Attraktivität zur Etablierung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten (ÖROK 1992: 70ff.).

Jüngere Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region zeigen jedoch, dass sich das Waldviertel im Vergleich zu den anderen sogenannten «Nuts-3-Regionen» der österreichischen Ostregion relativ gut behaupten kann (siehe Tabelle 1): Mit einem durchschnittlichen jährlichen (nominalen) Wirtschaftswachstum von 3,9 % im Zeitraum zwischen 2002 und 2008 schneidet das Waldviertel deutlich besser ab als vergleichbare Regionen wie das Mittelburgenland oder das Weinviertel und liegt in einem ähnlichen Bereich wie die dynamischen Wirtschaftsräume im Umland von Wien (Nordburgenland, Wiener Umland, St.Pölten, Niederösterreich-Süd). Die Arbeitslosenquote ist im selben Zeitraum nur um 1,6 % gestiegen, womit sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt deutlich weniger zugespitzt hat als in den meisten anderen Regionen. Bei der demografischen Entwicklung liegt das Waldviertel hingegen am unteren Ende der Skala: Als einzige Region neben dem Mittelburgenland ist hier die Einwohnerzahl in diesem Zeitraum zurückgegangen, womit sich die Entwicklung gegenüber der Vorperiode (1991/2001) sogar noch verschlechtert hat. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage in den letzten Jahren hat somit noch nicht zu einer Umkehr des negativen demografischen Trends geführt, wobei nicht die Abwanderung (durchschnittliche jährliche Wanderungsbilanz 2002–2008: +0,06), sondern die niedrige Geburtenrate (siehe stark negative natürliche Bevölkerungsbilanz in Tabelle 5) das Hauptproblem darstellt.

In Anbetracht dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, wie stark das Waldviertel als periphere Region mit der Stadtregion Wien und

		Bruttoregional- produkt ¹		Arbeitslosenquote		Wohnbevölkerung	
		Bestand 2001	Änderung 2001/08 (Ø pro Jahr)	Bestand 2001	Änderung 2001/08 (Ø pro Jahr)	Änderung 1991/2001 (Ø pro Jahr)	Änderung 2002/08 (Ø pro Jahr)
AT111	Mittelburgenland	14,7	2,5 %	4,3	1,2 %	-0,10 %	-0,10 %
AT112	Nordburgenland	17,3	4,1 %	3,2	2,3 %	0,63 %	0,68 %
AT121	Mostviertel-Eisenwurzen	18,6	4,2 %	2,7	4,6 %	0,31 %	0,24 %
AT122	Niederösterreich-Süd	18,0	3,9 %	4,1	3,4 %	0,39 %	0,37 %
AT123	Sankt Pölten	23,4	4,3 %	4,0	2,5 %	0,36 %	0,56 %
AT124	Waldviertel	16,9	3,9 %	4,0	1,6 %	0,02 %	-0,15 %
AT125	Weinviertel	13,2	2,4 %	3,5	2,1 %	0,27 %	0,08 %
AT126	Wiener Umland/Nordteil	16,4	4,7 %	2,8	3,1 %	1,10 %	1,24 %
AT127	Wiener Umland/Südteil	28,8	4,3 %	1,9	6,6 % ²	0,77 %	1,07 %
AT130	Wien	35,0	2,4 %	5,9	3,4 %	0,07 %	1,06 %

Tab. 1: Wirtschaftliche und demografische Entwicklung der Nuts-3-Regionen der österreichischen Ostregion.
(Quelle: eigene Berechnungen; Daten: Eurostat (Regionalstatistiken), Statistik Austria (VZ 1991/2001))

dem Donaauraum verknüpft und damit von deren wirtschaftlicher Dynamik abhängig ist. Die vielfältigen Kapital-, Wanderungs-, Informations- und Güterströme, die zwischen dem Waldviertel und der benachbarten Zentralregion existieren, können mit dem verfügbaren Datenmaterial jedoch nur schwer erfasst werden. Folglich kann die Veränderung der wirtschaftlichen Verflechtungen ausschliesslich über die Ströme der Berufspendler, die nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Interaktionen widerspiegeln, untersucht werden. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen und die daraus abgeleiteten regionalpolitischen Schlussfolgerungen basieren daher auf der Annahme, dass Arbeitspendelströme die wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb einer Region widerspiegeln und insofern als repräsentativer Indikator zur Abbildung aller ökonomisch relevanten Interaktionen verwendet werden können. Für weiterführende und vertiefende Untersuchungen wäre die zusätzliche Betrachtung regionaler Kapital-, Wissens- oder Güterströme wünschenswert. Derartige Analysen werden jedoch in der Regel vor allem dadurch erschwert, dass diese Daten von der amtlichen Statistik in Österreich nicht oder nur sehr rudimentär und wenn, dann

nur in grösseren räumlichen Aggregaten erfasst werden.

Die Analyse der regionalen Pendlerströme zeigt (siehe Tabelle 2), dass ein immer grösserer Anteil der Erwerbstätigen zum Auspendeln aus der eigenen Wohngemeinde gezwungen ist. Auffallend dabei ist jedoch, dass die Pendlerverflechtungen innerhalb der Region viel stärker zugenommen haben als die Zahl der Erwerbstätigen, die aus der Region auspendeln müssen. Vor allem die Bedeutung des Zentrums Wien ist im Untersuchungszeitraum 1991 bis 2001³ sogar leicht zurückgegangen, auch die Zahl der Auslandspendler (vermutlich grossteils nach Südböhmen) ist nur geringfügig gestiegen. Diese Entwicklung kann als positiver Hinweis darauf gewertet werden, dass sich die regionsinterne Vernetzung deutlich verbessert hat, während die Aussenabhängigkeit der Region (unter Berücksichtigung allgemein wachsender Pendeldistanzen und steigender Pendlerzahlen) nicht entscheidend zugenommen hat.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Fortsetzung dieser Entwicklung stellt die regionale Wirtschaftsstruktur dar. Diesbezüglich sind viele ländlich-periphere Regionen aufgrund ihrer kleinbetrieblichen und auf wenig dynami-

	Waldviertel		Andere Region			
	Wohn- gemeinde	Andere Gemeinde	Summe	davon: Wien	davon: St. Pölten	davon: Ausland
1991	51,3%	32,0%	16,7%	10,0%	1,1 %	0,5 %
2001	42,3%	38,5%	19,2%	9,6%	2,4 %	0,6 %

Tab. 2: Pendlerströme in der Region – Arbeitsorte der Waldviertler Erwerbstätigen.
(Quelle: eigene Berechnungen; Daten: Statistik Austria (Pendlerstatistik 1991/2001))

		Regionaleffekt (standardisiert)	Standorteffekt (standardisiert)	Struktureffekt (standardisiert)
AT111	Mittelburgenland	0,076	0,146	-0,070
AT112	Nordburgenland	0,112	0,140	-0,028
AT121	Mostviertel-Eisenwurzen	0,084	0,160	-0,076
AT122	Niederösterreich-Süd	-0,012	0,066	-0,078
AT123	Sankt Pölten	0,114	0,180	-0,066
AT124	Waldviertel	0,021	0,084	-0,063
AT125	Weinviertel	-0,019	0,008	-0,027
AT126	Wiener Umland/Nordteil	0,082	0,143	-0,061
AT127	Wiener Umland/Südteil	0,078	0,122	-0,044
AT130	Wien	-0,040	-0,080	0,040

Tabelle 3: Ergebnisse der Shift-und-share-Analyse.

(Quelle: eigene Berechnungen;
Daten: Statistik Austria (Arbeitsstättenzählung 1991/2001))

sche Branchen konzentrierten Wirtschaft benachteiligt. Die Dominanz von schrumpfenden, kaum innovativen oder/und wenig produktiven wirtschaftlichen Tätigkeiten (kleinteilige Landwirtschaft, Massenproduktion einfacher Konsumgüter, persönliche Dienstleistungen etc.) behindert die Wettbewerbsfähigkeit einer Region und verringert damit deren Wachstumschancen. Zur Untersuchung der Wachstumschancen der Waldviertler Wirtschaft wird daher in einer Shift-und-share-Analyse der Beitrag der Branchenstruktur zur Beschäftigtenentwicklung in den Nuts-3-Regionen der österreichischen Ostregion untersucht. In Tabelle 3 sind die (anhand der absoluten Beschäftigtenzahlen) standardisierten Regional-, Standort- und Struktureffekte der Beschäftigtenveränderung im Zeitraum 1991 bis 2001 in den Nuts-3-Regionen der österreichischen Ostregion ersichtlich.

Der positive Regionaleffekt des Waldviertels zeigt, dass die Zahl der Beschäftigten in der Region im betrachteten Zeitraum schneller gewachsen ist als im Durchschnitt der gesamten Ostregion. Dieser Wert lässt sich jedoch vor allem auf das langsame Wachstum Wiens zurückführen, durch das fast alle anderen Regionen positive Regionaleffekte aufweisen. Im Vergleich zur dynamischen Entwicklung in der näheren Umgebung Wiens (Nordburgenland, Wiener Umland) fällt das Wachstum jedoch eher bescheiden aus. Der leicht positive Standorteffekt des Waldviertels lässt sich auf den relativ geringen Rückgang der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung (ÖNACE-Abschnitt D) sowie auf das überdurchschnittliche Wachstum in der Verwaltung (ÖNACE-Abschnitt L) und im Gesundheits- und Sozialwesen (ÖNACE-Abschnitt N) zurückführen. Die Bereiche Bauwesen, Verkehr und Unterricht (ÖNACE-Abschnitte F, I

und M) lagen in ihrer Entwicklung hingegen deutlich hinter dem Durchschnitt der Gesamtregion zurück und verringern damit den gesamten Standorteffekt der Region. Verantwortlich für den stark negativen Struktureffekt sind vor allem die unterdurchschnittliche Besetzung im Bereich der stark wachsenden Unternehmensdienstleistungen (ÖNACE-Abschnitt K) sowie die relativ grosse Bedeutung des Bauwesens (ÖNACE-Abschnitt F) in der Region. Leicht positiv wirken sich hingegen der unterdurchschnittliche Anteil der insgesamt schrumpfenden Sachgütererzeugung (ÖNACE-Abschnitt D) und die relativ stark vertretenen öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit (ÖNACE-Abschnitte M und N) aus, ohne jedoch die grundlegenden Strukturprobleme der Region völlig zu kompensieren.

Da für die detaillierte Ermittlung der Branchenschwerpunkte die Ebene der ÖNACE-Abschnitte nicht ausreicht, wurde zusätzlich die regionale Präsenz der 54 Abteilungen der ÖNACE-Systematik betrachtet. In Tabelle 4 sind jene Wirtschaftsbranchen aufgelistet, deren Anteil in der Nuts-3-Region Waldviertel den österreichischen Durchschnitt um mindestens 30 % übersteigt. Zudem ist ersichtlich, in welchen der fünf regionalen Zentren beziehungsweise deren Einzugsbereichen diese dominanten Branchen zu finden sind.

Neben dem traditionell starken Bauwesen, das für mehr als 11 % der Waldviertler Arbeitsplätze verantwortlich ist, konzentrieren sich die meisten Arbeitsplätze dieser Region auf ausgewählte Branchen aus dem produzierenden Sektor. Unter Berücksichtigung der absoluten Beschäftigtenzahlen sind hier vor allem die Herstellung von Nahrungsmitteln, Textilien und Holz sowie spezielle Bereiche des Maschinen- und Gerätebaus (Elektrizitätserzeugung,

Code	Abteilung (Bezeichnung nach ÖNACE)	Besch. ⁴	Anteil ⁵	Krems		Gmünd		Horn		Waidh.		Zwettl	
				Z	E	Z	E	Z	E	Z	E	Z	E
bes14	Gewinnung von Steinen und Erden; sonstiger Bergbau	231	0,30%		++	+	+						
bes15	Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln sowie Getränken	2609	3,42%						+				
bes17	Herstellung von Textilien und Textilwaren (ohne Bekleidung)	1814	2,38%	++		++	++				++		
bes20	Be- und Verarbeitung von Holz (ohne Herstellung von Möbeln)	2445	3,20%		+		++		+				++
bes31	Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	1989	2,61%				++		+	++			
bes33	Medizin-, Mess- und Regelungstechnik, Optik	999	1,31%					+			++		
bes45	Bauwesen	8723	11,43%				+						

Tab. 4: Dominante Wirtschaftszweige des Waldviertels.
(Quelle: ?)

++ Beschäftigtenanteil der Branche mindestens fünfmal so hoch wie im österreichischen Durchschnitt

+ Beschäftigtenanteil der Branche mindestens doppelt so hoch wie im Österreichischen Durchschnitt

Z Zentrum

E Einzugsgebiet

Medizin-, Mess- und Regelungstechnik, Optik zu nennen. Auch wenn der Beschäftigtenanteil an den Gesamtbeschäftigten des Waldviertels auf den ersten Blick eher gering erscheint, liegen diese Werte weit über dem österreichischen Durchschnitt, was auf die besondere Bedeutung dieser Branchen für die Region hindeutet. Diese traditionell stark in der Region verankerten Branchen können als endogene Potenziale für eine zukünftige Entwicklung betrachtet werden. Deren überdurchschnittliche Präsenz deutet darauf hin, dass sich hier über einen längeren Zeitraum «intangible Assets» im Sinne Camagnis (2009) gebildet haben (etwa in Form von Netzwerken, Kooperationen oder Traditionen), die einen Wettbewerbsvorteil der Region in diesen speziellen Bereichen ergeben können.

3.2 Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse innerhalb des Waldviertels

Die Hauptorte der fünf politischen Bezirke des Waldviertels sind die wichtigsten regionalen Wirtschaftszentren der Region. Dabei sticht vor allem Krems mit über 17200 Arbeitsplätzen heraus, die Berufspendlerverflechtungen zeigen aber, dass auch Zwettl (6100), Horn (5100), Gmünd (5000) und Waidhofen an der Thaya (4300) eine kleinregionale Funktion als Arbeitsplatzzentren haben. Alle anderen Gemeinden des Waldviertels (mit Ausnahme von Schrems) haben weniger als 2000 Beschäftigte und können daher kaum zentrale Funktionen

übernehmen. 85 der 109 Gemeinden haben ihre wichtigste Pendlerbeziehung zu einem der fünf Zentren, keine andere Gemeinde (auch Schrems mit rund 3700 Beschäftigten nicht) kann eine ähnlich grosse Zahl an Berufspendlern an sich ziehen. Entsprechend der dominanten Pendlerbeziehung zu einem dieser fünf dominanten regionalen Arbeitsplatzzentren können die Gemeinden des Waldviertels dem jeweiligen Einzugsbereich zugeordnet werden (siehe Abbildung 1).

Wie Tabelle 5 zeigt, war die demografische Entwicklung in den Zentren im Zeitraum 2002–2008 günstiger als in den ländlich-peripheren Gemeinden. Trotz einer stärker negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung war die Zuwanderung in den Zentren so stark, dass es in Summe dort zu einer leichten Bevölkerungszunahme kam. Diese fiel vor allem in Krems und Horn positiv aus, während in Waidhofen und Zwettl Wanderungszuwächse durch niedrige Geburtenraten kompensiert wurden. Von den Einzugsbereichen der fünf Zentren entwickelte sich lediglich jener von Krems positiv, während die anderen zum Teil massiv an Bevölkerung verloren. Ähnliche Befunde zeigt auch die Veränderung der Beschäftigten zwischen 1991 und 2001, bei der alle fünf Zentren deutlich besser abschnitten als ihr Umland. Die besten Ergebnisse liefert hier interessanter Weise die Region Zwettl, die sowohl im Zentrum als auch in ihrem Einzugsbereich die jeweils höchsten Zuwachsraten aufweist.

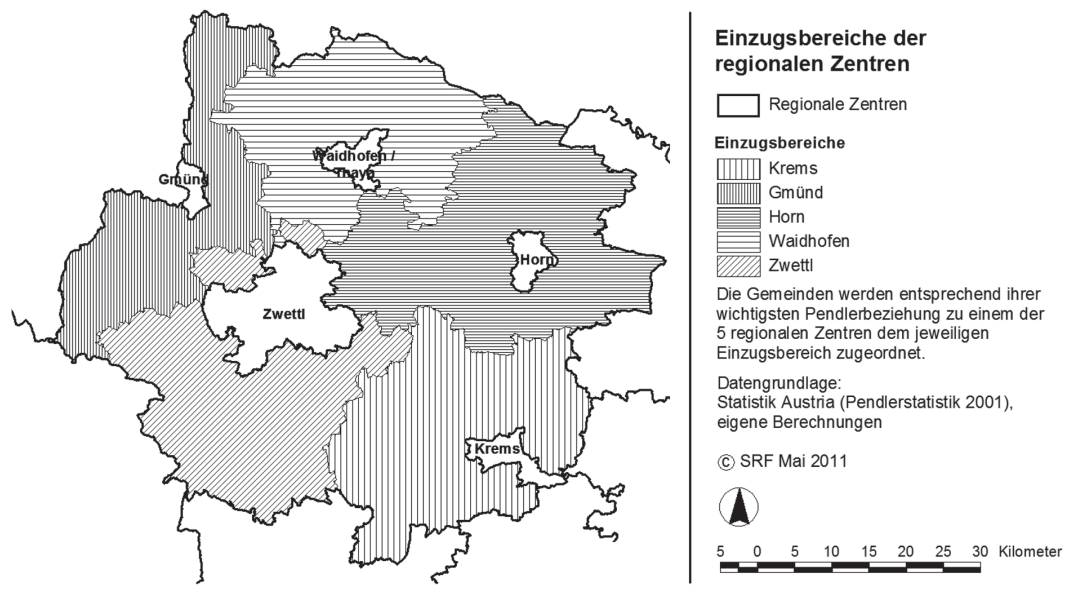


Abb. 1: Einzugsbereiche der fünf regionalen Zentren.

	Bevölkerungsentwicklung 2002/08 (Ø pro Jahr)			Beschäftigtenentwicklung 1991/2001 (Ø pro Jahr)
	Veränderung insgesamt	Wanderungsbilanz	Natürliche Bevölkerungsbilanz	
Summe Zentren	0,05 %	0,33 %	-0,28 %	2,30 %
Krems	0,34 %	0,51 %	-0,17 %	1,89 %
Gmünd	-0,60 %	-0,30 %	-0,30 %	2,06 %
Horn	0,19 %	0,39 %	-0,21 %	3,29 %
Waidhofen	-0,04 %	0,62 %	-0,66 %	1,58 %
Zwettl	-0,22 %	0,11 %	-0,33 %	3,62 %
Summe Einzugsgebiete	-0,21 %	-0,02 %	-0,19 %	1,07 %
Krems	0,30 %	0,36 %	-0,06 %	1,59 %
Gmünd	-0,38 %	-0,04 %	-0,34 %	0,85 %
Horn	-0,43 %	-0,11 %	-0,32 %	0,64 %
Waidhofen	-0,60 %	-0,22 %	-0,38 %	0,17 %
Zwettl	-0,37 %	-0,42 %	0,06 %	2,50 %
Summe Waldviertel	-0,15 %	0,06 %	-0,21 %	1,65 %
Summe Österreich	0,52 %	0,46 %	0,05 %	1,66 %

Tab. 5: Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den Waldviertler Arbeitsplatzzentren und deren Einzugsbereichen. (Quelle: eigene Berechnungen; Daten: Statistik Austria (Bevölkerungsevidenz 2002/08, Arbeitsstättenzählung 1991/2001))

Die unterschiedliche Entwicklung in den (städtischen) Zentren und deren (dominant ländlich-peripher geprägten) Einzugsgebieten zeigt die wichtige Rolle der regionalen Zentren als Wachstumsmotoren einer insgesamt strukturschwachen Region. Im Sinne der in Kapitel 2.1 vorgestellten faktorbezogenen Erklärungsansätze gibt es zwischen den Zentren und deren Peripherie vielfältige Beziehungen, die zur räumlichen Diffusion wirtschaftlicher Impulse

beitragen. Diese komplexen wirtschaftlichen und sozialen Interaktionen können im Sinne Hirschmans (1958) für die Peripherie sowohl positive Ausbreitungseffekte (etwa durch Kaufkraftströme oder steigende Nachfrage) als auch negative Entzugseffekte (etwa durch «Brain-Drain» oder den Abfluss von Rohstoffen und Kapital) zur Folge haben. In der folgenden Analyse wird daher der Frage nachgegangen, ob der Grad der Vernetzung mit den Zentren Einfluss

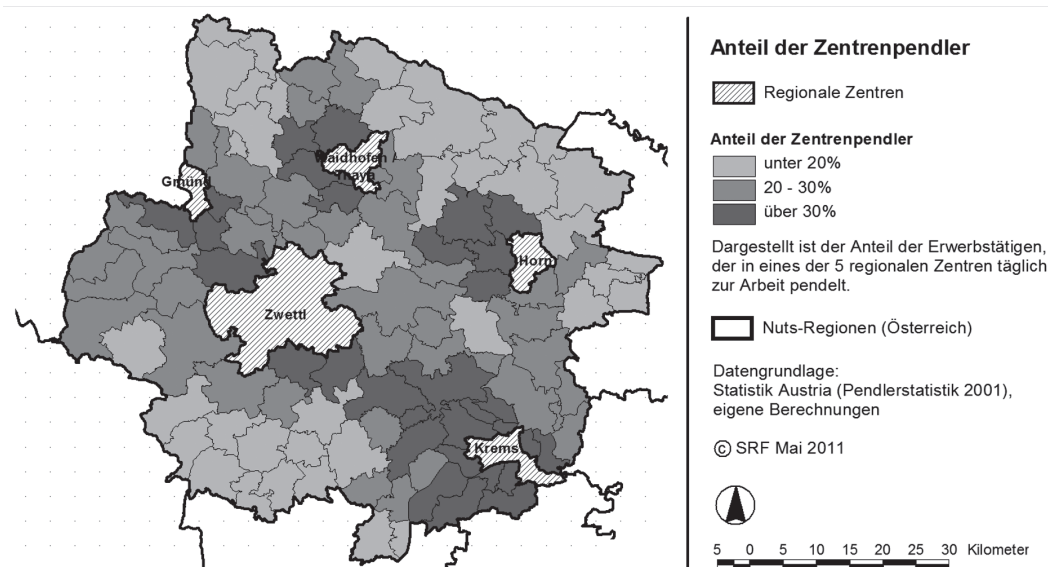


Abb. 2: Anteil der Zentrenpendler.

	Bevölkerungsentwicklung 2002/08 (Ø pro Jahr)			Beschäftigtenentwicklung 1991/2001 (Ø pro Jahr)
	Veränderung insgesamt	Wanderungsbilanz	Natürliche Bevölkerungsbilanz	
<20% Zentrenpendler	-0,64%	-0,31%	-0,33%	0,78%
20–30% Zentrenpendler	-0,14%	0,05%	-0,19%	0,79%
>30% Zentrenpendler	0,13%	0,17%	-0,04%	2,57%
Zentren	0,05%	0,33%	-0,28%	2,30%
Summe Waldviertel	-0,15%	0,06%	-0,21%	1,65%
Summe Österreich	0,52%	0,46%	0,05%	1,66%

Tab. 6: Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung nach Intensität der Pendelverflechtungen. (Quelle: eigene Berechnungen; Daten: Statistik Austria (Bevölkerungsevidenz 2002/08, Arbeitsstättenzählung 1991/2001))

auf die wirtschaftliche und demografische Entwicklung in den peripheren Gebieten hat.

Zu diesem Zweck wurden die Gemeinden der Ergänzungsgebiete nach dem Anteil der Erwerbstätigen, die in eines der fünf regionalen Zentren der Region pendeln, typisiert. Wie in Abbildung 2 ersichtlich, hängen die Pendelverflechtungen erwartungsgemäss stark von der Entfernung zu den Zentren ab: In der unmittelbaren Umgebung und entlang der grossen Verkehrsachsen zwischen den Zentren pendeln deutlich mehr Erwerbstätige in die Zentren zur Arbeit als am nördlichen und südwestlichen Rand der Region. Diese von den regionalen Zentren (in Bezug auf die Pendlerströme) weitgehend abgekoppelten Gebiete haben tendenziell stärkere Beziehungen zu anderen Zentren ausserhalb der Region: So zeigt eine Korrelationsanalyse einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang ($R = -0,232$) zwischen

dem Anteil der Erwerbstätigen, die in ein regionales Zentrum und jenen, die nach Wien pendeln.

Die differenzierte Untersuchung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung nach der Intensität der Pendelverflechtungen mit den regionalen Zentren zeigt zudem, dass sowohl die Wanderungsbilanz als auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2002–2008 mit dem Anteil der Zentrenpendler zunimmt (siehe Tabelle 6). Auch das Beschäftigungswachstum im Zeitraum 1991–2001 ist in jenen Gemeinden, die über einen Anteil von mehr als 30% Zentrenpendlern verfügen, deutlich höher als in den Gebieten mit niedrigeren Anteilswerten.

Auch eine Korrelationsanalyse, bei der der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Zentrenpendler und dem Wachstum der Gemeinden untersucht wird, bestätigt die Hypothese

Tab. 7: Korrelation zwischen dem Anteil der Zentrenpendler und ausgewählten Entwicklungsindikatoren.

(Quelle: eigene Berechnungen)

		Bevölkerungs- entwicklung 2002/08	Wanderungs- bilanz 2002/08	Nat. Bev. entwicklung 2002/08	Beschäftigten- entwicklung 1991/2001
Anteil Zentrenpendler	Korrelation nach Pearson	,379**	,351**	,105	,202*
	Signifikanz (2-seitig)	,000	,000	,272	,033
	N	111	111	111	111

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

grösstenteils: Die Wanderungsbilanz und die gesamte Bevölkerungsentwicklungen zeigen statistisch signifikante positive Korrelationen (Irrtumswahrscheinlichkeit von < 1 %) mit dem Anteil der Zentrenpendler, auch das Beschäftigtenwachstum ist eindeutig positiv (wenn auch auf niedrigerem Signifikanzniveau) korreliert. Lediglich für die natürliche Bevölkerungsentwicklung kann kein signifikanter Zusammenhang festgestellt werden (siehe Tabelle 7).

Diese analytischen Befunde deuten darauf hin, dass die Einzugsgebiete dann von der Entwicklung in den regionalen Zentren profitieren, wenn sie mit diesen wirtschaftlich vernetzt sind. Mit der Intensität der Beziehungen und Interaktionen nehmen demnach die positiven Ausbreitungseffekte zu, während die wirtschaftlich abgekoppelte (und stärker aussenabhängige) Peripherie nicht entscheidend an der Dynamik der regionalen Wachstumspole partizipieren kann oder durch negative Entzugseffekte sogar negativ davon beeinflusst wird. Folgt man dieser Argumentation, ist die zunehmende Peripherisierung dieser Gebiete nicht zwingend ein negativer Nebeneffekt des Wachstums in den regionalen Zentren, sondern kann durch Stärkung der intraregionalen Integration der Wirtschaft gebremst oder sogar unterbunden werden.

4. Die Beziehung von Zentren und Peripherien als Gegenstand regionalpolitischer Programme

Auf europäischer Ebene wurden die Probleme und Herausforderungen, die sich aus den miteinander verknüpften Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozessen ergeben, erkannt und als wesentliches Ziel der Raumentwicklungspolitik, die seit den späten 1980er-Jahren auf informeller Ebene existiert, aufgegriffen: Das *Europäische Raumentwicklungskonzept* (Europäische Kommission, 1999) fordert eine «polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land» als eines von

drei zentralen politischen Zielen der künftigen Raumentwicklung. Die *Territoriale Agenda*, die sich als Weiterführung des EUREK versteht, betont die Funktion der Städte als Regionalzentren, die durch Vernetzung und Kooperation mit den peripheren Gebieten auf diese ausstrahlen und fordert «neue Formen der Partnerschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land». (Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt 2007: 4)

Das Waldviertel ist aufgrund seiner Entwicklungsproblematik jedoch schon seit den 1970er-Jahren im Fokus raumordnungs- und regionalpolitischer Diskussionen und Ziel verschiedenartiger regionalpolitischer Programme und Strategien in Österreich. Bereits vor dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden in Österreich ein ERP-Sonderprogramm für periphere und strukturschwache Gebiete und eine regionalpolitische Strategie zur «endogenen Regionalentwicklung» ins Leben gerufen. 1979 wurde die «Förderaktion für eigenständige Regionalentwicklung» vom Bundeskanzleramt geschaffen, um innovative und kooperative Wirtschaftsjekte in Problemregionen zu unterstützen. Neben der unmittelbaren Betriebsgründung wurden damit erstmals auch Ausgaben für die Planung, Beratung oder Markteinführung von neuen Produkten sowie Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation finanziert (Maier, Tödttling 2002: 206ff.).

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs rückten die Entwicklungsprobleme des Waldviertels unter verändertem Blickwinkel ins Bewusstsein der österreichischen Regionalpolitik. Es wurden zunehmend die Chancen, die sich durch die veränderte geopolitische Lage der Region ergaben, erkannt und als Herausforderung angenommen. Durch den EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 ergab sich zudem die Möglichkeit, eine Ko-Finanzierung für langfristige Regionalentwicklungsprogramme (vor allem für ländliche und entwicklungsschwache Regionen) aus den Töpfen der EU-Regionalpolitik

zu bekommen. Für das Waldviertel war in der Periode 2000–2006 vor allem das «Ziel-2-Programm Niederösterreich» von grosser Bedeutung: In diesem Programm wurde die dezentrale Landesentwicklung durch Stärkung der strukturschwachen Regionen als eines von vier regionalen Entwicklungszielen definiert. In der Halbzeitbewertung des Programms wird eine Standortpolitik empfohlen, die mittelfristig zur Belebung der städtischen Zentren im ländlichen Raum beiträgt. Zudem sollen kleine und mittlere Unternehmen durch regionale Innovationsstrategien, die sowohl auf regionale Kooperationen zwischen Technologieanbietern und Unternehmen als auch auf grenzüberschreitende Clusterentwicklung abzielen, gestärkt werden (ÖIR 2003). Im Zielsystem des nachfolgenden Programms «Regionale Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007–2013» tritt die Förderung der strukturschwachen Gebiete zugunsten der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Niederösterreich in den Hintergrund. Das Waldviertel wird hier vor allem als «Problemraum» betrachtet, die geforderte übergreifende Cluster- und Netzwerkpolitik wird vor allem auf den Hochtechnologiebereich und weniger auf regionale Wirtschaftskreisläufe bezogen.

Das Waldviertel liegt ausserdem im Kerngebiet des INTERREG-IIIa-Programms «Österreich –Tschechien», in dem in der Periode 2000–2006 unter anderem die Verbesserung der grenzüberschreitenden Organisations- und Netzwerksstrukturen (Priorität 2 und 3) angestrebt wurde. Im Nachfolgeprogramm im Rahmen der grenzüberschreitenden territorialen Zusammenarbeit werden im Kontext des Aktivitätsfeldes 7 zwar «nachhaltige Netzwerke und Institutionelle Kooperationsstrukturen» gefördert, auf die Bedeutung der regionalen Zentren für die ländliche Peripherie wird jedoch nicht näher eingegangen. Im Rahmen des «LEADER+»-Programms Österreich bildeten sich im Waldviertel fünf sogenannte «LEADER-Regionen», in denen unter Einbindung lokaler Akteure eine Reihe von netzwerkbildenden Massnahmen ins Leben gerufen wurde. Viele dieser Projekte orientieren sich an den Prinzipien endogener Regionalentwicklung (Schober 2007), wobei jedoch eher die horizontale Vernetzung und Kooperation der Akteure im ländlichen Raum als die stärkere Anbindung der ländlich-peripheren Gebiete an die regionalen Zentren verfolgt wird.

Aufgrund der spezifischen verfassungsrechtlichen Verankerung von Raumordnungs- und Regionalpolitik kommt der Österreichischen

Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Einrichtung zur Koordinierung raumrelevanter Planungen und Massnahmen eine zentrale Bedeutung zu. Das von der ÖROK erstellte (rechtlich unverbindliche) *Österreichische Raumordnungskonzept* von 1991 konzentrierte sich im Lichte des Falls des Eisernen Vorhanges und angesichts des steigenden Siedlungswachstums auf die Siedlungs- und Bebauungsproblematik sowie auf regionale Entwicklungsprobleme (ÖROK 1992). Für «wirtschaftsschwache Gebiete» wurden darin zusätzliche Wachstumsimpulse gefordert, allerdings unter der Einschränkung, dass die Förderung «endogener Potentiale» nur geringe positive Auswirkungen auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistung und Beschäftigung (aufgrund der geringen Grösse solcher Projekte) erwarten lässt und daher regionale Wirtschaftspolitik bemüht sein soll, «[...] gerade in Regionen mit schwacher oder bedrohter Wirtschaftsbasis alle sich bietenden zusätzlichen Wachstumschancen zur Stärkung der Wirtschaftskraft und Verbesserung der Erwerbschancen zu nutzen [...]» (ebd.: 85). Die Forderung nach regionalen Entwicklungskonzepten und spezifischen Massnahmen bleibt für solche struktur- und entwicklungschwachen Regionen allerdings sehr vage.

Das österreichische Raumentwicklungskonzept *ÖREK 2001* steht unter den Prämissen der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie des Nachhaltigkeitsgedankens (ÖROK 2002). Gemäss den europäischen Grundsätzen zur Raumentwicklung steht hier die Forcierung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Mittelpunkt, während innerösterreichischen Entwicklungsproblemen relativ wenig Beachtung geschenkt wird. Das *ÖREK 2011*, welches als Entwurf vom Februar 2011 vorliegt, versteht sich hingegen als «[...] strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung ebenso wie für jene der Länder, Städte und Gemeinden» (ÖROK 2011: 5). Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen sowie unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen der Europäischen Union zur Raumordnungs- und Regionalpolitik sind Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und Nachhaltigkeit die zentralen Prämissen des aktuellen Raumentwicklungskonzepts. Als räumliche Ziele sollen polyzentrale Strukturen mit kompakten Städten, leistungsfähigen Achsen und diversifizierten Regionen angestrebt werden. Die Zentrum-Peripherie-Thematik wird im *ÖREK 2011* explizit unter neuer Perspektive dargestellt: Agglomerationen werden als die

Motoren der Regionalentwicklung begriffen, die in Form einer gezielten Agglomerationspolitik gestärkt werden sollen. Für die Entstehung räumlicher Entwicklungsimpulse werden explizit kooperative regionale Handlungsansätze sowie neue Partnerschaften zwischen Stadt und Land gefordert (ebd.: 33ff.). Eine konkrete Beschäftigung mit den Besonderheiten einzelner Regionen beziehungsweise Städte ist in diesem Dokument jedoch nicht vorgesehen.

Als weiterer spezifischer Ansatz zur Unterstützung der Regionalentwicklung sind sogenannte «Kleinregionale Entwicklungskonzepte» zu verstehen. Dieser Ansatz wurde in Niederösterreich angesichts regionsspezifischer Anforderungen per Gesetz ermöglicht, da weder Planungsinstrumente auf der kommunalen Ebene noch solche auf Landesebene als geeignet erschienen. Dieser Ansatz ermöglicht Gruppen von Gemeinden ihre gemeinsamen Strategien zur kleinregionalen Entwicklung zu erarbeiten, allerdings gibt es hierfür weder einen gesetzlich definierten Planungsträger noch erlangen derartige Konzepte rechtliche Verbindlichkeit. Der strategische Charakter dieses Instruments zur Fokussierung von Entwicklungsbemühungen steht somit im Vordergrund. Obwohl solche Initiativen vonseiten des Landes Niederösterreich finanziell unterstützt werden, bleibt deren Wirkung stark von der Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft der einzelnen Akteure sowie von äusseren Begleitumständen abhängig.

Nicht zuletzt ist das Regionalmanagement Niederösterreich anzuführen, welches im Rahmen der existierenden Strukturfondsprogramme aus den Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanziert wird. Angesichts der vielfältigen Steuerungsanforderungen bei gleichzeitig geringen lokalen und regionalen Kapazitäten wurde auch im Waldviertel ein eigenes Regionalmanagement zum effektiveren Einsatz von Instrumenten und zur Koordinierung von Steuerungsaktivitäten im Waldviertel implementiert, das die Geschäftsfelder «Regionale Wettbewerbsfähigkeit», «Europäische Territoriale Zusammenarbeit», «Kleinregionen», «Ländliche Entwicklung» und «Regionale Koordination» besetzt (<http://www.rm-waldviertel.at/channel.asp?Channel=51>, Zugriff: 03.05.2011). Besondere Bedeutung spielt hier die Beratung regionaler Akteure (Betriebe, Vereine, Gebietskörperschaften, Interessensvertretungen, NGOs etc.) beim Aufbau von Kooperationen, Netzwerken und informellen Formen der Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Idee zur Bildung eines Städteclusters im

Waldviertel aufgegriffen, der erstmals im *Landesentwicklungskonzept 2005* benannt worden war (Amt der NÖ Landesregierung 2005: 43). Die Erwartungen an diese Initiative betrafen insbesondere die Identifikation und Nutzung vorhandener Potenziale durch die Kooperation und Netzbildung von mehreren Städten als regionale Entwicklungsmotoren. Allerdings zeigt eine entsprechende Untersuchung (Ringler 2007: 100ff.), dass die zukunftsweisende Idee der Bildung von Städteclustern infolge verschiedenartiger Hemmnisse (z.B. Autonomieverlust der Gemeinden, fehlende Beteiligungsverfahren etc.) bislang nicht mit Leben erfüllt wurde.

5. Schlussfolgerungen für die Regionalentwicklung im Waldviertel

Eine wesentliche Strategie der Regionalentwicklung ist die Diffusion von wirtschaftlichen Impulsen in Wachstumspolen in die peripheren Gebiete durch die Anregung und Förderung von positiven «trickling-down-effects» der Zentren bei gleichzeitiger Vermeidung von negativen Entzugseffekten. Die empirischen Befunde zeigen, dass regionale Zentren dann als regionale Wachstumsmotoren fungieren, wenn ökonomische Beziehungen zu ihrer Umgebung existieren. Aus regionalpolitischer Sicht bedeutet dies, dass die regionale Vernetzung der relevanten wirtschaftlichen und politischen Akteure (Betriebe, Interessensvertretungen, Förderinstitutionen, Verwaltung etc.) ein wesentliches Element einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie des Waldviertels darstellen sollte. Eine solche Strategie sollte daher solche Massnahmen zur Förderung von Kooperationen, Netzwerken und Clustern zwischen den einzelnen Unternehmen des Waldviertels forcieren, bei denen die Koordination komplementärer wirtschaftlicher Aktivitäten berücksichtigt wird und die in staatliche Beratungs-, Verwaltungs- und Förderinstitutionen eingebunden sind.

Die Strukturanalysen zeigen zudem das hohe Risiko der Abkoppelung des Waldviertels vom Wachstum in den Zentren. Die wirtschaftlichen Aktivitäten sind nach wie vor von traditionellen, wenig wissensintensiven Branchen sowie vom öffentlichen Sektor (Sozial- und Gesundheitswesen) dominiert. Gleichzeitig zeigen aber technologisch anspruchsvolle Bereiche ihre relativ hohe Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Für die weitere wirtschaftliche Positionierungsstrategie des Waldviertels sollten diese Branchen jedenfalls als *ein* zentra-

les Element der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden: Hier bieten sich offenbar spezielle Standortvorteile, die durch die Vernetzung und Kooperation der existierenden Betriebe und die Förderung von Forschung und Entwicklung ausgebaut werden können. Die Intensivierung der Nutzung bestehender und die Aktivierung bislang noch ungenutzter endogener Potenziale bilden die Basis für eine nachhaltige Verbesserung der Entwicklungschancen des Waldviertels.

Die Instrumente der hoheitlichen Raumplanung der österreichischen Bundesländer eignen sich jedoch nur sehr bedingt für die Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien: Zwar wird in den Zielkatalogen der Landesentwicklungsplanung die Bedeutung von dezentralen Siedlungsstrukturen betont, doch finden sich dort kaum (nach Grösse oder Funktion der städtischen Zentren) differenzierte Strategien für eine polyzentrische Raumentwicklung. Auch wenn (klein-)städtische Strukturen grundsätzlich ein raumplanerisches Anliegen darstellen, könnte der Erhaltung und Entwicklung städtischer Siedlungsstrukturen in den Zielen der Raumordnungsgesetze durchaus mehr Gewicht beigemessen werden. In der Landesplanung der einzelnen Bundesländer (insbesondere in Niederösterreich) werden auch miteinander stark vernetzte Städte nach wie vor als voneinander getrennte Zentrale Orte verstanden, sodass deren Potenziale als Teil eines polyzentralen Systems kaum erforscht oder gezielt durch Netzwerkbildung aktiviert werden.

Wesentlich geeigneter zur Erreichung der genannten Entwicklungsziele erscheinen die verschiedenen regionalpolitischen Programme und Initiativen. Hier könnten vor allem die verschiedenen von der EU ko-finanzierten Strukturfondsprogramme eine Schlüsselrolle übernehmen, jedoch müsste dort die Idee einer polyzentralen Entwicklung innerhalb des Waldviertels, in der die ländlich-peripheren Gebiete durch Kooperation und Vernetzung mit den regionalen Zentren von deren Wachstumsimpulsen profitieren, in Zukunft stärker implementiert werden. Auch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch die wirtschaftliche Spezialisierung auf Basis von bestehenden endogenen Potenzialen und schon vorhandenen (vor allem intangiblen) «Assets» stellt eine wesentliche Bedingung für die erfolgreiche Positionierung des Waldviertels im interregionalen Wettbewerb dar. Die seit einigen Jahren verfolgten Ansätze, die stark auf Kooperation und Netzwerke setzen, stellen dabei wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige und ausgewo-

gene Regionalentwicklung dar. Allerdings sollte gezielt darauf geachtet werden, nicht nur die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern vor allem das soziale und relationale Kapital auszubauen. Der schrittweise Auf- und Ausbau von Kooperationen, Netzwerken und anderen informellen Formen der Zusammenarbeit setzt jedoch eine innovative Form der Regionalpolitik voraus: Nur durch Einbindung aller relevanten regionalen Akteure (Betriebe, Vereine, Gebietskörperschaften, Interessensvertretungen, NGOs etc.), durch Berücksichtigung traditioneller Verflechtungen sowie Überschreitung administrativer Grenzen können die vorhandenen endogenen Potenziale des Waldviertels in eine positive Entwicklung der Region umgemünzt werden.

Anmerkungen

- 1 Bruttoregionalprodukt (GDP) zu Marktpreisen (Kaufkraftstandard) in 1000 Euro je Einwohner.
- 2 Durchschnitt 2000/02 (fraglicher Wert für 2001).
- 3 Pendlerdaten werden in Österreich nur im Rahmen der Grosszählungen erhoben, weshalb es keine aktuelleren Daten gibt.
- 4 Beschäftigte in der Nuts-3-Region Waldviertel (AT125) 2001.
- 5 Beschäftigtenanteil der Branche an den Gesamtbeschäftigten der Nuts-3-Region Waldviertel.

Literatur

- AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2005): *Perspektiven für die Hauptregionen. Waldviertel, Weinviertel, NÖ-Mitte, Mostviertel*. St.Pölten: Amt der NÖ Landesregierung.
- AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG (2007): *Operationelles Programm: Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit Niederösterreich 2007–2013*. St.Pölten: Amt der NÖ Landesregierung.
- AYDALOT, P.; KEEBLE, D. (1988): High Technology Industry and Innovative Environments in Europe: An Overview. In: dies. (Hrsg.), *Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*. London: Routledge.
- BEGG, I. (1999): Cities and Competitiveness. *Urban Studies*, 5–6, S.795–810.
- BBR – BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005): Raumordnungsbericht 2005. In: *Berichte des BBR* (Band 21). Bonn: Verlag, S. X–Y.
- CAMAGNI, R. (1991): Introduction: From the local «milieu» to innovation through cooperation networks. In: ders. (Hrsg.), *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Verlag.
- CAMAGNI, R. (2009): Territorial capital and regional development. In: Capello, R.; Nijkamp, P. (Hrsg.), *Handbook of Regional Growth and Development*

Theories. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publ., S. 118–132.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): *Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- FRIEDMANN, J. (1966): *Regional development policy: a case study of Venezuela*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- FRIEDMANN, J. (1973): A Theory of Polarized Development. In: ders. (Hrsg.), *Urbanisation, Planning and National Development*. Beverly Hills: Sage.
- GANS, P. (2005): Schrumpfung. In: ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*. Braunschweig: VSB Verlag.
- GIFFINGER, R.; KRAMAR, H. (2008): Schrumpfung und Erosion im Österreichischen Siedlungssystem: strukturelle Kennzeichen und regionale Perspektiven. In: *FORUM Raumplanung* (Band 16). Wien: Lit-Verlag, S. 9–26.
- GIFFINGER, R. (2010): Territorial Capital: its Meaning for urban and regional Development. In: VUJOSEVIC, M.; PETRIC, J. (Hrsg.), *Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance. Thematic Conference Proceedings*. Belgrade: IAUS, S. 67–82.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- INFORMELLES MINISTERTREFFEN ZUR STADTENTWICKLUNG UND ZUM TERRITORIALEN ZUSAMMENHALT (2007): *Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Arbeitspapier angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007*.
- KRAMAR, H. (2010): *Standortfaktoren von Innovation: Räumliche Aspekte der Wissensproduktion*. Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften.
- KRUGMAN, P.R.; VENABLES, A.J. (1990): Integration and the Competitiveness of peripheral Industries. In: BLISS, C.; BRAGA DE MACEDO, J. (Hrsg.), *Unity with Diversity in the European Community*. Cambridge: University Press.
- MAIER, G.; TÖDTLING, F. (2002): *Regional- und Stadtökonomik* (Band 2., 2. Auflage). Wien: Springer.
- MAILLAT, D. (1995): Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. *Entrepreneurship and regional development*, 7, S. 157–165.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Methuen.
- ÖIR – ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR RAUMLANUNGEN, REGIONAL CONSULTING (2003): *Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Niederösterreich 2000–2006*. Ort: Eigenverlag.
- ÖROK – ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (1992): *Österreichische Raumordnungskonzept 1991* (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 96). Wien: Verlag.
- ÖROK – ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2002): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001* (ÖROK-Schriftenreihe Nr. 96). Wien: Verlag.
- ÖROK – ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2008): *Zwölfter Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2005–2007*. Wien: Verlag.
- ÖROK – ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2011): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011* (Entwurf, Stand Februar 2011). Wien: Verlag.
- QUIGLEY, J.M. (1998): Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives*, 12, S. 127–138.
- RICHARDSON, H.W. (1980): Polarisation reversal in developing countries. *Papers of the Regional Science Association*, 45, S. 67–85.
- RINGLER, C. (2007): *Der Städtecluster Waldviertel als Ansatz einer kooperativen Regionalentwicklung*. Diplomarbeit an der TU Wien.
- ROMER, P.M. (1986): Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, Jg. 94, S. 1002–1037.
- SCHOBER, B. (2007): *Endogene Strategien in der Europäischen Regionalentwicklung - Bewertung von EU-Strukturfondsprogrammen im Waldviertel*. Diplomarbeit an der TU Wien.

Mag. Dr. Rudolf Giffinger
Professor für Regionalwissenschaft
Technische Universität Wien
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich Stadt- und Regionalforschung
Karlsplatz 13
A-1040 Wien
rudolf.giffinger@tuwien.ac.at

Dipl.-Ing. Dr. Hans Kramar
Universitätsassistent
Technische Universität Wien
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich Stadt- und Regionalforschung
Karlsplatz 13
A-1040 Wien
hans.kramar@tuwien.ac.at