Lauschmann, E., 1976: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl. Bd. 2 der Taschenbücher zur Raumplanung, Hannover (insbes. S. 89 ff.)

Maier, J., 1981: Ländliche Räume in peripheren Regionen. In: Nr. 53 der Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 115-136

Schäfer, K. u. a., 1980: Entwicklungschancen peripherer Regionen, H. 66 der Schriftenreihe für Flurbereinigung, Münster-Hiltrup

Stöhr, W., 1980: Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete, Arbeitsmaterialien des ORL-Instituts der ETH Zürich, Zürich

RAZVOJNA POLITIKA ZA OBROBNA OBMOČJA - OPREDELITEV REGIONALNE ODVISNOSTI IN REGIONALNE SAMOUPRAVNE ORGANIZIRANOSTI

Zadnja leta se problemom perifernih območij, vsaj v ZR Nemčiji in na področju geografije, posveča vse manj pozornosti. Poudarja in raziskuje se predvsem vprašanja, povezana s koncentracijo prebivalstva, pozablja pa na izvor tega prebivalstvenega toka, ki prazni podeželska območja, podvržena t.i. "socialni eroziji".

Pomembno vlogo pri usmerjanju prebivalstvenih gibanj ima regionalna razvojna politika. Avtor predlaga modifikacijo dosedanje regionalne politike na ta način, da bi že pri opredeljevanju problemov izhajali iz prostorsko ureditvenih modelov, ki jih ponujajo periferna območja. Razvoj naj bi temeljil na regionalni samobitnosti. Samobitnost, kot maksima razvoja, izhaja iz dane situacije (prisotnost socialnih skupin v prostoru), se plemeniti znotraj in od zunaj, obenem pa vpliva na odnose v regiji ter izven nje.

Težnja k samobitnosti je rezultanta dolgodobnega procesa, v katerem se postopoma oblikujejo medsebojni odnosi vseh udeleženih regij (perifernih in centralnih). Periferna območja naj za uresničevanje nadregionalnega razvojnega koncepta postavijo na primer, naslednje pogoje:

- udeležbo vseh socialnih skupin prebivalcev pri oblikovanju programov, ki se bodo v regiji uresničevali,
- izboljšanje uprave in izobraževanje za potrebe moderne družbe,
- večkratno upoštevanje odločitev, sprejetih v perifernih območjih,
- razvijanje modernih proizvodnih in obdelovalnih tehnologij tudi na njihovem območju itd.

Predvsem pa je nujno preusmeriti miselnost, ki vidi le materialno plat družbenega razvoja, na kompleks socialnih odnosov ter kulturne soodvisnosti in sodelovanja. Odločitev o razvoju naj sprejmejo predvsem tisti, ki se jih ta razvoj tiče! To pa tudi pomeni veliko dela pri izmenjavi informacij, v medijski politiki in načrtovanju "imagea" določenega območja. Le če bo uspelo združiti interese posameznih socialnih skupin znotraj perifernih območij, se lahko nadejamo uspeha v koncipiranju nove, spremenjene razvojne politike.

"ENTWICKLUNGSPOLITIK FÜR PERIPHERE RÄUME - EINE AUSEINANDERSETZUNG ZWISCHEN REGIONALER ABHÄNGIGKEIT UND REGIONALER SELBSTVERWIRKLICHUNG"

Jörg Maier*

IZVLEČEK UDK 911.3:711.2:32(430.1-40) = 30

RAZVOJNA POLITIKA ZA OBROBNA OBMOČJA - OPREDELITEV REGIONALNE ODVISNOSTI IN REGIONALNE SAMOUPRAVNE ORGANIZIRANOSTI

Članek prinaša avtorjevo razmišljanje o nujnih oblikah in elementih pri načrtovanju razvoja manj razvitih obrobnih območij na primeru Zg. Frankovske.

ABSTRACT UDC 911.3:711.2:32(430.1-40) = 30

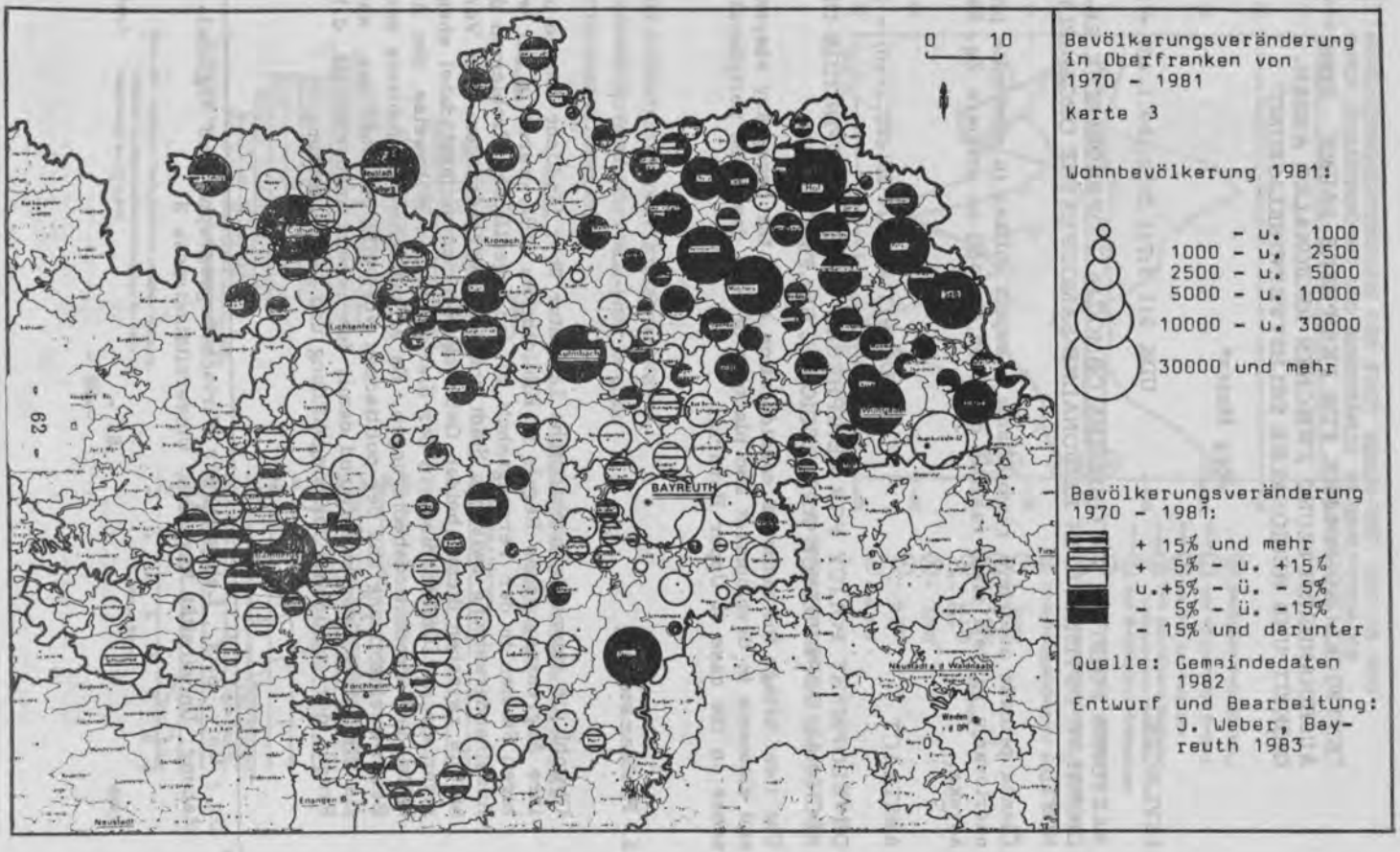
DEVELOPMENT POLICY FOR PERIPHERAL ZONES - DEFINITION OF REGIONAL DEPENDENCE AND REGIONAL SELFMANAGING

The item brings the author's consideration about the necessary shapes and elements in development and planning of less developed peripheral zones on the case of Upper Bavaria.

1. Problemstellung

Obwohl die raumwissenschaftliche Literatur über ländliche Räume und ihre Abgrenzung schon Regale in Bibliotheken füllt, wurde in nur wenigen Studien in der Vergangenheit zu den eigentlichen Problemen der Auseinandersetzung zwischen Stadt und Land vorgedrungen. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Gebietskategorien umfasst dabei eben mehr als nur Unterschiede in der Siedlungs- und Wohnweise, den Arbeits- und Produktionsbedingungen. Es erfasst ebenso Probleme der Bewusstseinsbildung und der politischen Vorstellungen über das, was als Ziel einer Gesellschaft und damit des Lebens anzusehen ist, d.h. Fragen der politischen Meinungsbildung und Machtausübung.

* Dr., Univ. prof., Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung, Universität Bayreuth, Universitätsstrasse 31

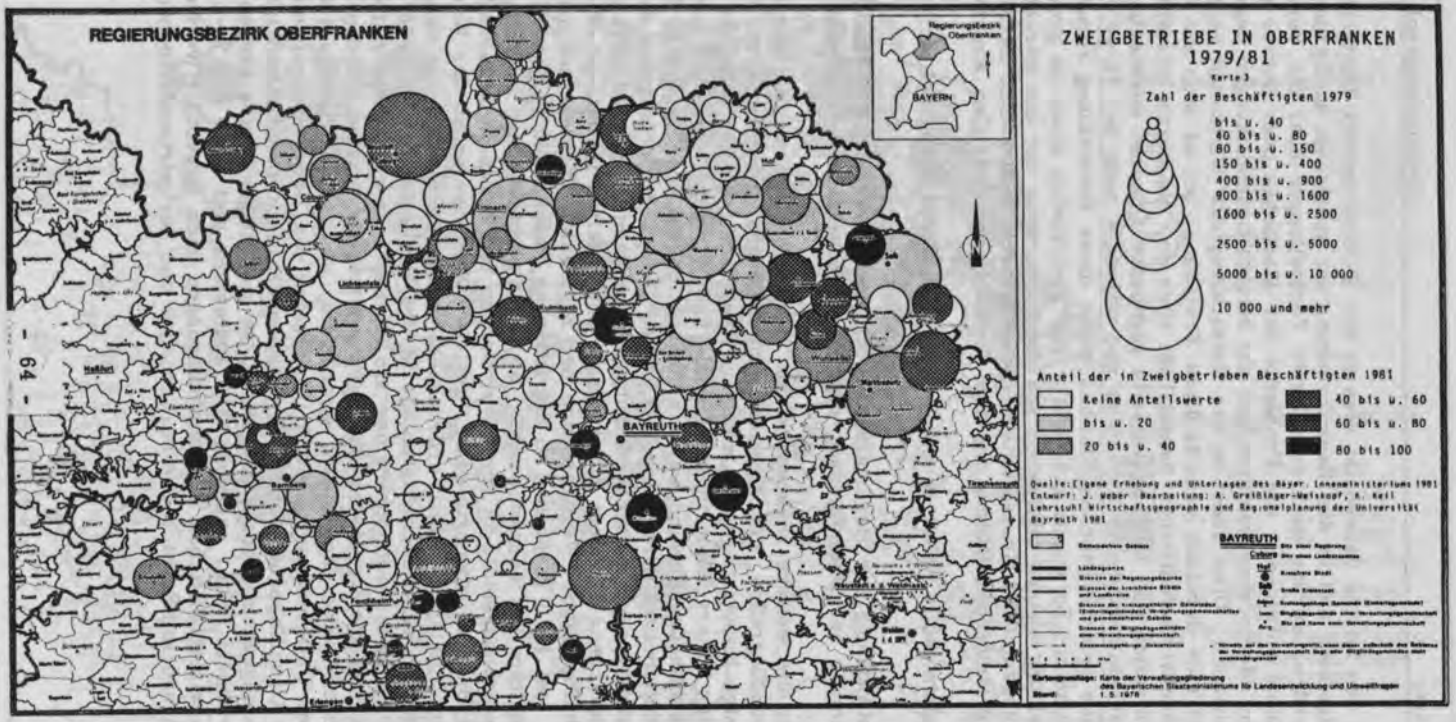

0 10
BAYREUTH
Bevölkerungsveränderung in Oberfranken von 1970 - 1981
Karte 3
Wohnbevölkerung 1981:
- u. 1000
1000 - u. 2500
2500 - u. 5000
5000 - u. 10000
10000 - u. 30000
30000 und mehr
Bevölkerungsveränderung 1970 - 1981:
+ 15% und mehr
+ 5% - u. +15%
u.+5% - ü. - 5%
- 5% - ü. -15%
- 15% und darunter
Quelle: Gemeindedaten 1982
Entwurf und Bearbeitung: J. Weber, Bayreuth 1983

In den letzten Jahren ist dies in der Bundesrepublik Deutschland allgemein und in der Raumforschung im speziellen häufig übersehen worden, wurden doch detaillierte Vorstellungen über die Verdichtungsräume entwickelt, die Probleme der ländlichen oder besser peripheren Räume eher randlich und auf Strukturbeschreibungen begrenzt, behandelt. Dies findet in der Entwicklung der Wirtschaft unseres Landes eine durchaus verständliche Erklärung, bot es sich aus Gründen einzelwirtschaftlicher Rentabilität doch an, die durch betriebliche Konzentration und Fühlungsvorteile gegebenen Chancen auszuschöpfen. Die Wachstumseuphorie der 60-er und teilweise noch der 70-er Jahre liess jeden kritischen Einwand gegen diese Entwicklung schnell verstummen. So wurde die Gefahr von Mehrkosten einer zu grossen Verdichtung ebenso übersehen wie die Sogwirkung der als attraktiv herausgestellten Grossstädte und die dadurch verursachte Entleerung der ländlichen Räume mit dem Problem der "sozialen Erosion".

Welche Rolle spielt dabei die regionale Entwicklungspolitik?

2. Entwicklung der Regionalpolitik für periphere Räume - Staatliches Handeln zur Beeinflussung regionalwirtschaftlicher Strukturen

Für die weitere Diskussion des Themas sind vorweg zu den beiden Grundbegriffen, der Entwicklungspolitik und den peripheren Räumen einige Bemerkungen zu machen. Ausgehend von der Existenz regionaler Unterschiede in der Sozial- und Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik Deutschland war die Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik darauf angelegt, diese Unterschiede aufgrund des Ziels gleichwertiger Lebensbedingungen abzubauen oder zumindest abzuschwächen. Mit dem differenziert entwickelten Instrument der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wurde seit 1970 versucht, an die früheren Phasen der regionalen Wirtschaftspolitik anzuschliessen, an die Ausweisung der Notstands- und Sanierungsgebiete in den 50-er Jahren und deren Erweiterung durch die Bundesausbauorte bzw. -gebiete. War hier schon der Wandel aus dem Notstands- zum Förderaspekt deutlich geworden, so zeigte die Reaktion der Beschäftigtenlage in den Rezessionsjahren 1966/67 jedoch, dass notwendigerweise ein Konzept der regionalen Aktionsprogramme als Ergänzung herangezogen werden musste. In den 70-er Jahren wurde dann dieses Instrument, wachsende Wirtschaft und aktives Unternehmerverhalten im Bereich von Erweiterungsinvestitionen als Grundlage nehmend, raumwissenschaftlich von der neoklassischen Gleichgewichtstheorie ausgehend, in vielfältiger Weise ausgebaut und verfeinert. Nun, nachdem sich spätestens seit Ende der 70-er Jahre die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen doch wesentlich verändert haben und im Bereich der bürgernahen und der wirtschaftsnahen Infra-


REGIERUNGSBEZIRK OBERFRANKEN
Regierungsbezirk Oberfranken
BAYERN
BAYREUTH
ZWEIGBETRIEBE IN OBERFRANKEN 1979/81
Karte 3
Zahl der Beschäftigten 1979
bis u. 40
40 bis u. 80
80 bis u. 150
150 bis u. 400
400 bis u. 900
900 bis u. 1600
1600 bis u. 2500
2500 bis u. 5000
5000 bis u. 10 000
10 000 und mehr
Anteil der in Zweigbetrieben Beschäftigten 1981
Keine Anteilswerte
bis u. 20
20 bis u. 40
40 bis u. 60
60 bis u. 80
80 bis 100
Quelle: Eigene Erhebung und Unterlagen des Bayer. Innenministeriums 1981
Entwurf: J. Weber Bearbeitung: A. Greißinger-Weiskopf, A. Keil
Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 1981
BAYREUTH
Kartengrundlage: Karte der Verwaltungsgliederung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen
Stand: 1. 5. 1978

struktur sowie auch den Arbeitsplätzen beachtliche Erfolge erzielt wurden, hingewiesen sei nur etwa auf den dadurch geschaffenen hohen Besatz mit Hallenbädern im östlichen Oberfranken, wo alle 15 km ein neues Angebot entstanden ist, und deren beliebige Erweiterung nicht sinnvoll erscheint, taucht zunehmend die Frage nach einer Modifizierung der bisherigen Förderpolitik auf.

Dazu trägt auch die inzwischen gewandelte Betrachtung des Stadt-Land-Verhältnisses und damit der ländlichen Räume bei. Diese Diskussionen ergaben u.a., dass der Begriff des ländlichen Raumes eine Fülle zum Teil höchst unterschiedlicher demographischer, sozialer und ökonomischer Gegebenheiten einschliesst. Diese in den meisten Raumordnungsprogrammen als Restdefinition gegenüber den Verdichtungsräumen abgegrenzten Gebiete können am Rande dieser Verdichtungsräume liegen oder aber weit von ihnen entfernt sein, in ihnen kann Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Gewerbe oder auch Fremdenverkehr vorherrschendes Element der Wirtschaftsstruktur sein, alles in allem sind es keinesfalls einheitliche Gebietskategorien für eine regionale Wirtschaftspolitik.

Durch die mit dem Begriff ländlicher Raum auftretenden Probleme der Abgrenzung wird deshalb in der neueren raumwissenschaftlichen Literatur vielfach versucht, einen neuen Ansatz über den Begriff und die inhaltliche Ausgestaltung des peripheren Raumes zu finden. Der Grundgedanke stammt dabei aus der Beobachtung des horizontalen und auch vertikalen Konzentrationsprozesses unserer Wirtschaft. Die dabei sich zeigende Agglomerationsorientierung führt über die - wenn auch in den letzten Jahren nachlassenden - Abwanderungsbewegungen junger, gut ausgebildeter und aktiver Bevölkerungsgruppen aus den ländlichen Räumen in die Verdichtungsräume, zu einer zunehmenden Betonung sozialer und wirtschaftlicher Abhängigkeitsverhältnisse der ländlichen von den Verdichtungsräumen. Als periphere Räume werden dabei jene Gebiete bezeichnet, in denen grosse Teile der Wirtschaft und der Bevölkerung aufgrund aussenorientierter, fremdbestimmter Entwicklung nur noch teilweise das soziale, wirtschaftliche und auch kulturelle Leben ihres Raumes selbst gestalten. Beispiele dafür sind industrielle Zweigbetriebe mit ausschliesslich Fertigung, Einzelhandels-Grossbetrieben mit ihren Zentralen in den Verdichtungsräumen, landwirtschaftliche Bezugs- und Absatzgenossenschaften mit ihren Geschäftsleitungen ebenfalls in den Wirtschaftszentren oder die im Laufe der letzten 30 Jahre ständig fortschreitende Überformung der ländlichen Räume durch die Verdichtungsgebiete in kultureller Hinsicht mit dem Verlust regionaler Identität. Deshalb wird seit einigen Jahren, insbesondere in Österreich, teilweise in Frankreich, der Schweiz und auch der Bundesrepublik Deutschland

versucht, über Ansätze des Regionalismus einerseits oder Konzepte der regionalen Selbstverwirklichung bzw. einer selektiven Eigenständigkeit, neue Wege der Regionalpolitik zu beschreiten.

3. Vorschläge zur Modifizierung der bisherigen Regionalpolitik

Ein wesentliches Problem bisheriger raumordnungspolitischer Zielformulierungen liegt in dem bislang wenig geklärten Begriff der Gleichwertigkeit sowie dem nicht offengelegten Menschenbild, das hinter diesen raumordnungspolitischen Leitbildern steht. Demgegenüber wird bei der Modifizierung der Regionalpolitik von der Vorstellung ausgegangen, dass die Basis des raumplanerischen Leitbildes die peripheren Räume selbst und ihre regionale Selbstverwirklichung sein sollen. Die Selbstverwirklichung, verstanden als Maxime des menschlichen Verhaltens, betrifft die Ziele und Lebensumstände der in einer Region lebenden menschlichen Gruppen. Sie kann somit nur in engem Zusammenhang mit der jeweiligen "Situation" (z. B. der Einbindung in das jeweilige Normen- und Wertesystem einer Gesellschaft unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten) gesehen werden. Dabei ist zwischen interner und externer Situation zu unterscheiden, d. h. der Problembereich der Selbstverwirklichung von Regionen umfasst einmal den Selbstbestimmungsprozess und zum anderen den auf ihn wirkenden Prozess der Fremdbeeinflussung.

Das Streben nach Selbstverwirklichung geschieht also in der Auseinandersetzung zwischen diesen beiden Prozessen.

Um vom Selbstverwirklichungsstreben menschlicher Gruppen auf jenes fon Regionen schliessen zu können, ist es notwendig, dieses Streben als Ergebnis von Diskussionen und Verhandlungen der in einer Region lebenden Menschen, der Betroffenen anzusehen. Es ist dabei zu fragen, inwieweit es den einzelnen Gruppen der Region möglich ist, um Hinblick auf die gegenseitige Abhängigkeit und Bedingtheit des Handelns und im Hinblick auf die ausgleichsbedürftigen Gegensätze, ein Streben nach Selbstverwirklichung zu realisieren. Im Zusammenhang damit können beispielhaft folgende Forderungen aufgestellt werden:

- Förderung des Potentials für Selbstkontrolle und Gestaltung, d. h. wachsende Fähigkeit der Eigenkontrolle
- Stärkung der Entwicklungsmöglichkeit und -fähigkeit eigener regionaler Identität
- Mehrung der Entscheidungsmöglichkeit und -fähigkeit über die Nutzung regionaler Ressourcen

- Förderung der Entwicklungsmöglichkeit und -fähigkeit an regionale Verhältnisse angepasster sog. sanfter Technologien
- Beteiligung der in der jeweiligen Region lebenden menschlichen Gruppen an den die Region betreffenden Prozessen (Aktivierung und Aufklärung)
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Verwaltungsapparates in den einzelnen Regionen (z.B. durch Dezentralisierung).

Vor allem ist es notwendig, im Gegensatz zu der bislang bestehenden ökonomischen Orientierung der Regionalpolitik auch den Komplex der sozialen Beziehungen und der kulturellen Verflechtungen stärker zu betonen. Die Entscheidung über die Zukunft einer Region sollte in erster Linie von den davon Betroffenen gefällt werden, was auch bedeutet, dass im Bereich der Informations-, der Medien- und der Imagepolitik für und in peripheren Räumen noch erheblich Nachholbedarf besteht.

Nur wenn es gelingt, die Interessen der verschiedenen Personengruppen der peripheren Räume zu bü deln und zu einer gemeinsamen Sprach- und Aktionsgruppe zusammenzuführen, besteht vielleicht die Chance einer veränderten Einstellung und Politik für periphere Räume.

Literatur:

Bartels, D., 1973: Zur "Gleichwertigkeit" der Lebensbedingungen in Peripherregionen - Konkretisierungen und Grenzen. In: Peripherregionen. Hrsg. v. Verband für Angewandte Geographie, H. O, S. 1-4

Bundesforschungsanstalt für Länderkunde und Raumordnung, 1980: Regionalismus und Regionalpolitik, Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, Bad Godesberg

Elsasser, H., 1979: Die Förderung von Regionalzentren - ein Beitrag zur Entwicklung von Peripherräumen? In: Münstersche Geographische Arbeiten, H. 4, Paderborn 1979, S. 23-41

Ewers, H. J., Wettmann, R., Kleine, J. und Krist, H. unter Mitarbeit von F. -J. Bade, 1980: Innovationsorientierte Regionalpolitik. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.042, Bonn

Ganser, K., 1980: Politik für periphere ländliche Räume ist für alle von Vorteil, In: der landkreis, H. 5, S. 437-441

Güssefeld, J., 1980: Die Veränderung der theoretischen Grundlagen für Konzepte zur Entwicklung der Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 1/2, S. 22-33

Lauschmann, E., 1976: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl. Bd. 2 der Taschenbücher zur Raumplanung, Hannover (insbes. S. 89 ff.)

Maier, J., 1981: Ländliche Räume in peripheren Regionen. In: Nr. 53 der Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 115-136

Schäfer, K. u. a., 1980: Entwicklungschancen peripherer Regionen, H. 66 der Schriftenreihe für Flurbereinigung, Münster-Hiltrup

Stöhr, W., 1980: Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete, Arbeitsmaterialien des ORL-Instituts der ETH Zürich, Zürich

RAZVOJNA POLITIKA ZA OBROBNA OBMOČJA - OPREDELITEV REGIONALNE ODVISNOSTI IN REGIONALNE SAMOUPRAVNE ORGANIZIRANOSTI

Zadnja leta se problemom perifernih območij, vsaj v ZR Nemčiji in na področju geografije, posveča vse manj pozornosti. Poudarja in raziskuje se predvsem vprašanja, povezana s koncentracijo prebivalstva, pozablja pa na izvor tega prebivalstvenega toka, ki prazni podeželska območja, podvržena t.i. "socialni eroziji".

Pomembno vlogo pri usmerjanju prebivalstvenih gibanj ima regionalna razvojna politika. Avtor predlaga modifikacijo dosedanje regionalne politike na ta način, da bi že pri opredeljevanju problemov izhajali iz prostorsko ureditvenih modelov, ki jih ponujajo periferna območja. Razvoj naj bi temeljil na regionalni samobitnosti. Samobitnost, kot maksima razvoja, izhaja iz dane situacije (prisotnost socialnih skupin v prostoru), se plemeniti znotraj in od zunaj, obenem pa vpliva na odnose v regiji ter izven nje.

Težnja k samobitnosti je rezultanta dolgodobnega procesa, v katerem se postopoma oblikujejo medsebojni odnosi vseh udeleženih regij (perifernih in centralnih). Periferna območja naj za uresničevanje nadregionalnega razvojnega koncepta postavijo na primer, naslednje pogoje:

- udeležbo vseh socialnih skupin prebivalcev pri oblikovanju programov, ki se bodo v regiji uresničevali,
- izboljšanje uprave in izobraževanje za potrebe moderne družbe,
- večkratno upoštevanje odločitev, sprejetih v perifernih območjih,
- razvijanje modernih proizvodnih in obdelovalnih tehnologij tudi na njihovem območju itd.