

1.) Einleitung und Problemstellung

1.1.) Die äußeren Rahmenbedingungen: Der Prozess der Globalisierung, seine Konsequenzen und erste Schlussfolgerungen für eine gedeihliche Entwicklung des Salzburger Zentralraumes¹

Weltweit ist seit etwa drei Jahrzehnten eine sich beschleunigende fundamentale Umstrukturierung unserer sozialen und ökonomischen Systeme zu beobachten, die mit dem Schlagwort von der „Globalisierung“ nur sehr oberflächlich umschrieben wird. In den entwickelten Industriestaaten hat dieser Veränderungsprozess gravierende Auswirkungen auch auf das System der Raumordnung, deren klassische Konzepte und Instrumentarien zunehmend obsolet werden.

Diese Transformation der sozioökonomischen Systeme wird in der Fachliteratur auch als Übergang vom „Fordismus“ zum „Postfordismus“ beschrieben (vergl. dazu P. WEICHHART, 1997 a, b und 1999 c). Er weist bedauerlicherweise überaus unangenehme Folgewirkungen auf, die jeder einzelne Staatsbürger unmittelbar und in der Regel schmerzhaft wahrnehmen kann. Die Medien sind tagtäglich voll von Berichten, welche Aspekte dieses Umbruches zum Thema haben:

- ?? das Phänomen einer strukturellen Arbeitslosigkeit, die von der Konjunkturentwicklung weitgehend abgekoppelt ist,
- ?? Einkommens- und Kaufkraftverluste breiter Bevölkerungsschichten,
- ?? das zunehmende Ausdünnen sozialer Netze,
- ?? ein radikaler Umbau der Beschäftigungsverhältnisse,
- ?? eine „Mergomanie“, die zu immer gigantischeren Unternehmensgrößen, zur „Wegrationalisierung“ von Arbeitsplätzen und einer anscheinend unaufhaltsamen Wettbewerbsspirale führt,
- ?? ein nahezu unvorstellbarer Bedeutungszuwachs finanzwirtschaftlicher Verwertungszusammenhänge gegenüber der „Realwirtschaft“,
- ?? die endgültige Globalisierung des Wettbewerbs mit dem Zwang zu radikalen Modernisierungen und Rationalisierungen,
- ?? die vormals ungeahnte Bedeutungszunahme der Unterhaltungsindustrie sowie sport- und freizeitbezogener Branchen.
- ?? Einerseits werden Standort- und Landnutzungssysteme immer stärker *global-ökonomisch* gesteuert,
- ?? andererseits treten heute *regionale* ökonomische und soziale Handlungszusammenhänge als entscheidende Determinanten von Entwicklungsprozessen in den Vordergrund.
- ?? Damit in Zusammenhang steht eine Erweiterung der Marktprozesse um den „Wettbewerb der Regionen“.

Von den vielen Voraussetzungen des Globalisierungsprozesses seien hier nur einige wenige angeführt, die in unserem Zusammenhang besonders wichtig erscheinen:

¹ Dieser Abschnitt ist eine gekürzte und veränderte Version des „Impulsreferates“ der Auftaktveranstaltung am 27. 9. 1999.

- 1.) die Liberalisierung der Weltwirtschaft, verbunden mit einem Kompetenzverlust der Nationalstaaten gegenüber übernationalen Institutionen;
- 2.) die Entwicklung der Kommunikationstechnologie;
- 3.) die Entwicklung der Verkehrstechnologie sowie das Faktum der fehlenden Kostenwahrheit des Güter- und Personenverkehrs. Dies wird durch eine hemmungslose Externalisierung von Verkehrskosten ökonomisch in Wert gesetzt.

Zu den Folgen dieser Gesamtentwicklung zählt die empirisch in unzähligen Studien bestätigte Tatsache, dass heute die *regionale Ebene* als Grundeinheit sozioökonomischer Entwicklungsprozesse angesehen werden muss. Man kann es auch so formulieren: Der Prozess der *Regionalisierung oder Regionsbildung* ist die Rückseite einer Medaille, deren Vorderseite „Globalisierung“ heißt. Man kann sogar sagen, dass die Entwicklung sozioökonomischer Systeme auf der regionalen Ebene der zentrale Wirkungsmechanismus ist, durch den die Globalisierung getragen wird. Man spricht hier von „Glocalisation“.

Das Wort verweist auf das gleichzeitige Geschehen von Globalisierung *und* Lokalisierung. Einerseits werden wir immer stärker in globale Netzwerke eingebunden; es wird in Tokio, Zürich oder Frankfurt entschieden, was in Singapur, Kiel oder Tamsweg passiert. Andererseits fußt die Globalisierung darauf, dass auf lokaler und regionaler Ebene bestimmte Produktionszusammenhänge ablaufen, Standortpotenziale und Humanressourcen optimal in Wert gesetzt werden. Der Bedeutungsgewinn der Regionen steht also nicht im Gegensatz zur Globalisierung, sondern ist eine ihrer entscheidenden Voraussetzungen.

In der Agrargesellschaft waren die Gemeinden die räumlichen Bezugseinheiten sozialer und wirtschaftlicher Prozesse. Sie wiesen eine starke Binnenorientierung auf. Heute sind diese Basiseinheiten großräumigere Regionen, die allerdings in hohem Maße durch zusätzliche komplementäre Bindungen zur Weltwirtschaft gekennzeichnet sind.

Wir sind nun mit der unangenehmen Tatsache konfrontiert, dass sich weder das politische System noch das Raumordnungssystem auf diese fundamentale Änderung einstellen konnten. In unserer Verfassung sind Regionen als politische Subjekte schlichtweg nicht vorgesehen. Für die Raumordnung relevante politische Subjekte sind in unserem Planungssystem primär die Kommunen, erst in zweiter Linie die Länder. Dazwischen gibt es nichts.

In der Planungstheorie hat man die Situation zwar durchaus erkannt und spricht seit über einem Jahrzehnt von der „Zukunftsaufgabe Regionalplanung“, die amtliche Institution der Raumordnung konnte darauf aber noch nicht angemessen reagieren. Zwar kam es auch in Salzburg zu einer deutlichen Aufwertung der regionalen Planungsebene, wir müssen aber bedauerlicherweise feststellen, dass dieser erste zaghafte Versuch so gut wie gescheitert ist (vergl. Abschnitt 1.2.2).

Regionsbildung ist ein Prozess, der auf der Komplementarität oder wechselseitigen funktionalen Ergänzung von räumlich benachbarten Standortofferten beruht. Solche funktionale Raumeinheiten sind in der Regel monozentrische oder polyzentrische

Nodalregionen. Sie bestehen aus einer Kernstadt oder mehreren Kernstädten und dem, was man früher deren „Hinterland“ nannte. Das sind jene Umlandgemeinden, die mit der Kernstadt durch vielfältige und wechselseitige soziale und ökonomische Interaktionen verbunden sind. *Beide*, Kernstadt und Umland, können nur *miteinander* in der bestehenden Struktur existieren, *sie sind grundlegend aufeinander angewiesen*. Sie sind genau das, was man in einer neueren ökonomischen Theorie als „complementors“ bezeichnet. Eine Definition für diesen neuen Begriff von BRANDENBURGER und NALEBUFF (1996, S. 18, Übersetzung P. W.) lautet:

*Ein ökonomischer Akteur ist dein Komplementor, wenn die Nachfrager dein Produkt dann höher bewerten, wenn sie **gleichzeitig** auch das Produkt dieses anderen Akteurs bekommen können.*

(Beispiel: Ein Komplementor für den Produzenten Frankfurter Würstel ist beispielsweise der Produzent von Senf, für den Schiproduzenten der Erzeuger von Schischuhen – und umgekehrt).

In der politischen und raumordnungspolitischen Handlungspraxis sehen sich Kernstädte und Umlandgemeinden aber in der Regel nicht als Komplementoren, sondern als Konkurrenten, und das ist – These 1 – auch im Salzburger Zentralraum leider nicht anders.

Der eigentliche Motor einer Regionsbildung liegt dort, wo die hochrangigen zentralörtlichen Funktionen und Standortofferten angesiedelt sind, nämlich in der Kernstadt. Dort sind die Agglomerationseffekte und die Ballungsvorteile am größten, und dort findet sich auch das dichteste Netzwerk politischer und ökonomischer Akteure. Die zweite These lautet:

Die Stadt Salzburg als politischer Akteur hat ihre Rolle als dynamisches Element oder Motor der Regionsbildung in der Vergangenheit nicht oder bestenfalls höchst unzulänglich wahrgenommen.

Eine dritte Ausgangsthese kann folgendermaßen formuliert werden:

*Unter den gegenwärtigen sozioökonomischen Bedingungen des Postfordismus ist die Erhöhung oder auch nur Bestandssicherung lokaler Lebensqualität und Wirtschaftskraft nur auf der Basis einer **gesamtreionalen** Entwicklungsplanung möglich.*

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für alle Akteure in der Nodalregion „Salzburger Zentralraum“ ein höchst dringender Handlungsbedarf. Wenn wir die Lebensqualität und die Entwicklungschancen dieser Region erhalten oder verbessern wollen, dann ist es erforderlich, möglichst rasch ein effizientes Regionalplanungssystem zu etablieren. Dies wird nur dann möglich sein, wenn die Kernstadt Salzburg ihre Funktion als dynamischer Motor der Entwicklung auch wirklich wahrnimmt und aktiv gestaltend und koordinierend in das regionale Geschehen eingreift. Dass dies nur unter der Prämisse einer auf Vertrauen gegründeten partnerschaftlichen Kooperation möglich sein wird, versteht sich von selbst.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen einige zentrale Probleme gelöst werden:

- 1.) Der Salzburger Zentralraum muss als lebensweltliche *Wahrnehmungsregion* etabliert werden. Das heißt: Er muss als Region in den Köpfen der Politiker, der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Akteure präsent werden.
- 2.) Der Salzburger Zentralraum muss als *Planungsregion* etabliert werden. Dies bedeutet: Es muss die *gesamte* Nodalregion inklusive der oberösterreichischen und bayerischen Anteile gleichsam als Betrieb aufgefasst und „betriebswirtschaftlich“ gemanagt werden.
- 3.) Der Salzburger Zentralraum muss sich – in seiner grenzüberschreitenden Struktur – als *politisches Subjekt* konstituieren. Das heißt: Es muss ein in irgendeiner Form demokratiepolitisch legitimiertes Entscheidungsgremium entstehen, das als Initiator und Träger von Entwicklungsprozessen wirksam werden kann.
- 4.) Ein derartiges gesamtregionales Entwicklungsmanagement kann nur dann erfolgreich sein, wenn (zumindest) die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
 - ?? Es muss ein Klima des wechselseitigen Vertrauens zwischen allen Akteuren bestehen.
 - ?? Es muss so etwas wie einen innerregionalen Kosten-Nutzen-Abgleich geben. Der Vorteil einer regionalen Kooperation muss für die Beteiligten in irgendeiner – und wohl auch monetären – Form konkretisiert werden.
 - ?? Es dürfen keine relevanten Akteure aus dem Kooperationsprozess ausgeschlossen werden.
 - ?? Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass ein regionalökonomischer Entwicklungszusammenhang nur auf der Grundlage eines attraktiven und funktionsfähigen öffentlichen Nahverkehrssystems entstehen und aufrecht erhalten werden kann. Die sicherlich sehr erheblichen Kosten eines solchen ÖV-Systems sind als zentrales Element der „Betriebskosten einer Region“ anzusehen.

Zusätzlich scheint folgende Anmerkung angebracht: Planer denken sehr gerne in „Plänen“ – das sind normative Vorgaben zur Raumentwicklung, die man in Karten einzeichnen kann. Wir sollten die Möglichkeit ins Auge fassen, dass der *Prozess der Planung selbst* letztlich vielleicht wichtiger ist als ein zur Karte geronnener „Plan“. Es hat übrigens auch keinen Sinn, über vergossene Milch zu weinen. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass bereits investierte Infrastruktur und bereits gemachte Fehler nicht rückgängig gemacht werden können. Die über den alten § 19/3 produzierte disperse Siedlungsweise im Umland der Stadt oder das Airportcenter sind Realität, mit der wir leben müssen. Die Aufgabe besteht darin, *trotz* derartiger Hypotheken eine bestmögliche Problemlösung zu finden. Wenn wir vor dem Hintergrund des Wettbewerbs der Regionen nicht die letzte Chance verpassen wollen, muss jedenfalls *rasch* gehandelt werden.

1.2.) Die inneren Rahmenbedingungen: Regionalplanung und Planungskultur in Salzburg

1.2.1.) Gunstfaktoren und positive Grundvoraussetzungen für eine Modernisierung des Planungssystems

Grundsätzlich und von der „Papierform“ her müssten die Voraussetzungen für eine zeitgemäße Regionalplanung im Bundesland Salzburg eigentlich hervorragend sein (vergl. W. HAAS, 1998). Salzburg besitzt eines der modernsten Raumordnungsgesetze Europas (ROG 98), dessen Qualität und Sachangemessenheit auch im Ausland hoch gelobt wird. Mit dem Salzburger Landesentwicklungsprogramm (im Folgenden als LEP 94 bezeichnet) und dem Sachprogramm „Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“ (im Folgenden als SPSbgZ 95 bezeichnet) wurden Raumordnungsprogramme vorgelegt, die ebenfalls als qualitativ hochwertige und fachlich adäquate Regulierungsinstrumente angesehen werden können. Mit dem ROG 92 (jetzt ROG 98, § 9) wurde die Regionalplanung erstmals als verbindliche Planungsebene vorgeschrieben. Im LEP 94 (S. 26 – 28) werden insgesamt 16 Regionalverbände festgelegt, die als flächendeckende „Untergliederung“ des Bundeslandes anzusehen sind. Rechtlich handelt es sich dabei um Gemeindeverbände im Sinne des Salzburger Gemeindeverbändegesetzes.

Zusätzlich wurde im LEP 94 eine zweite und höherrangige Maßstabsebene der Planung zumindest implizit definiert, bei der zwei „großräumige Funktionsbereiche“ des Bundeslandes unterschieden werden: der Zentralraum und der „Ländliche Raum“. Der Zentralraum wird folgendermaßen charakterisiert:

„Der Zentralraum ist das Gebiet, *von dessen Kern* wesentliche Entwicklungsimpulse für die Gesamtentwicklung des Landes ausgehen und dessen Dynamik die Entwicklung der gesamten Region dominiert. Der Zentralraum mit überwiegend städtischen Lebensbedingungen ist durch eine weitgehende Konzentration der Bevölkerung, der Wirtschaft, der kulturellen Einrichtungen und der Bildungseinrichtungen gekennzeichnet. Die Ausstrahlung und die Anziehungskraft dieses Raumes geht über administrative Grenzen hinaus. Sie führt zu Verflechtungen unterschiedlicher Funktion und Intensität mit benachbarten Räumen“ (LEP 94, S. 19, Hervorhebung P.W.).

In Karte 1 des LEP 94 (S. 18) werden die Grenzen des Zentralraumes dargestellt. Er umfasst die Stadt Salzburg, alle Gemeinden des Politischen Bezirks Salzburg Umgebung sowie die Gemeinden des Politischen Bezirks Hallein mit Ausnahme von Abtenau, Annaberg im Lammertal und Rußbach². Als Abgrenzungskriterium wird die innerregionale Verflechtung herangezogen. Damit handelt es sich bei der Konzeption des Zentralraumes um eine Nodalregion, die auf die übergeordneten Kernstadt Salzburg und den „Nebenkern“ Hallein bezogen ist. Der Rest des Landes, der „Ländliche Raum“, wird als Gebiet mit „unterschiedlichen räumlichen Problemlagen“ (S. 19) gekennzeichnet.

² Diese drei Gemeinden wären aus raumfunktionaler Sicht zweifellos noch dem Zentralraum zuzuordnen. Ihre Ausgrenzung und Zuordnung zum „Ländlichen Raum“ ist vor dem Hintergrund der EU-Regionalförderung (Ziel V b) zu sehen.

Damit wird bereits im LEP 94 sehr klar eine spezifische Ebene der Regionalplanung definiert, die über den Regionalverbänden und unterhalb der Ebene der Landesplanung situiert ist. Auf diese übergeordnete Planungsregion bezieht sich auch das SPSbgZ 95, das somit strenggenommen als Regionalprogramm klassifiziert werden muss. Herauszuheben ist dabei, dass die spezifische Rolle der Stadt Salzburg als dynamischer Impulsgeber und Entwicklungsmotor der Gesamtregion durchaus erkannt und gewürdigt wird. Dies kommt im oben angeführten Zitat klar zum Ausdruck.

Auch in Hinblick auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen besteht prinzipiell eine hervorragende Ausgangslage für eine problemangemessene Umsetzung einer übergreifenden Regionalplanung. Es existiert eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen den Ländern Salzburg und Oberösterreich, die am 3. 12. 1978 in Kraft getreten ist und mit der eine „Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Raumordnung im gemeinsamen Grenzgebiet“³ gesetzlich fixiert wird (vergl. dazu auch Grenzgebiet Salzburg-Oberösterreich, 1978). Artikel II dieser Vereinbarung lautet:

„Im Sinne einer koordinierten und in den Zielsetzungen abgestimmten Entwicklung der Raumordnung im gemeinsamen Grenzgebiet (Art. I) verpflichten sich die Vertragsparteien zur gegenseitigen Information über ihnen bekanntgewordene raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf den in das gemeinsame Grenzgebiet fallenden Teil des anderen Landes haben können, und streben Einvernehmen an.“

In Artikel III werden nicht nur gemeinsame Beratungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen festgelegt, sondern auch Verpflichtungen fixiert, wonach eine konsensorientierte Zielfindung anzustreben ist. Als wesentlicher Bereich der Zusammenarbeit wird „die Ansiedlung neuer Betriebe und die Schaffung neuer qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im gemeinsamen Grenzgebiet“ vorgegeben (Art. III/3).

Besonders gute Voraussetzungen einer grenzüberschreitenden Raumplanung auf regionaler Ebene liegen grundsätzlich auch für die bayerischen Nachbargebiete vor. Hier ist einerseits die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein zu nennen (vergl. P. WEICHHART, 1996 b) und andererseits die überaus weitsichtige und problembewusste Planungskonzeption für die bayerischen Nachbargebiete, die sowohl im Landesentwicklungsprogramm Bayern als auch im Regionalplan Südostoberbayern⁴ (Region 18) explizit zum Ausdruck kommt.

Im aktuellen Fortschreibungsentwurf des Regionalplanes Südostoberbayern ist (wie bei der letzten Fassung dieses Planungsprogramms) klar ersichtlich, dass nach den Vorstellungen der bayerischen Raumplaner die zentralörtliche Position der Landeshauptstadt Salzburg auch für die bayerischen Nachbargebiete zu berücksichtigen und funktional in Wert zu setzen ist. Dabei werden die grenzüberschreitenden regionalen Funktionszusammenhänge ebenso gesehen wie die Zentrumsfunktion der Kernstadt Salzburg:

„A II, 2.1 G: Die Stadt- und Umlandbereiche Rosenheim und Salzburg sollen als regional bedeutsame Wirtschafts- und Versorgungsräume zur Stärkung der Region ausgebaut und entwickelt werden.“

³ Auf die Abgrenzung wird in Abschnitt 6.3.3. näher eingegangen.

⁴ Im Folgenden wird aus dem „Fortschreibungsentwurf vom 20. 07. 1999“ (2. Fortschreibung) zitiert.

Ausbau und Entwicklung sollen zwischen den Oberzentren und ihren Umlandgemeinden abgestimmt werden (S. 1, Hervorhebung P. W.).

- A II, 2.3 Stadt- und Umlandbereich Salzburg
- 2.3.1. Z Zur funktionalen Erweiterung des Stadt- und Umlandbereichs Salzburg werden Anger, Fridolfing, Kirchanschöring, Marktschellenberg, Petting, Teisendorf und Tittmoning als regionaler Ergänzungsbereich bestimmt.
- 2.3.2. Z Als grenzüberschreitender Verdichtungskern des Stadt- und Umlandbereichs wird Freilassing bestimmt.
- 2.3.3. G Die Übernahme von Funktionen soll für geeignete Gemeinden vor allem im Bereich Dienstleistungen, Handel, Wohnen und Gewerbe sowie Freizeit und Erholung vorgesehen werden.
- 2.3.4. G Der öffentliche Personennahverkehr soll unter Anbindung des Berchtesgadener Landes vorrangig im Schienenverkehr ausgebaut werden (S. 2) ...
- A III Zentrale Orte und Entwicklungsachsen ...
- 1.4 Z Mittelzentren ...
- Mittelzentrum Bad Reichenhall ...
 Die Verkehrsverbindungen zum Stadt- und Umlandbereich Salzburg, vor allem im öffentlichen Personennahverkehr, sollen verbessert werden ... (S. 8)
- ... im Mittelzentrum Freilassing (sollen) die mittelzentralen Einrichtungen ausgebaut und ergänzt werden. Das Mittelzentrum soll in die Lage versetzt werden, zentrale Funktionen für den Stadt- und Umlandbereich Salzburg zu übernehmen ... Die Verkehrsanbindungen zur Innenstadt von Salzburg und im Stadt- und Umlandbereich Salzburg sollen für den Individualverkehr und vorrangig für den öffentlichen Personennahverkehr ausgebaut werden (S. 8/9) ...“

Diese klar formulierten Ziele und Grundsätze werden in den Begründungen noch präzisiert und aus raumstrukturellen Gegebenheiten abgeleitet:

„Zu I 2

Aufgrund des EU-Beitritts Österreichs haben sich die seit alters her bestehenden grenzüberschreitenden Verflechtungen erweitert und intensiviert. Sie schlagen sich auch in einer verbesserten und inzwischen institutionalisierten Kooperation bei Fragen der Raumplanung nieder. Die Aktivitäten liegen vor allem in den Bereichen Freiraumsicherung, Verkehrsausbau, Kultur, Infrastruktur und Wirtschaft. Die Euregiones „EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-

Traunstein“, „EuRegio Inn/Salzach“ und „Inntal-Euregio“ wollen sich vorrangig dieser Aufgabe widmen. Es ist zu erwarten, dass sich dabei insbesondere die vor allem wirtschaftlichen Beziehungen zu Österreich intensivieren werden“ (S. 13).

„Zu 2.3.1

Nach der Abgrenzung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (A II 3.3, Anhang 5) zählen zum Stadt und Umlandbereich Salzburg im bayerischen Teil die Gemeinden: Ainring, Bad Reichenhall, Bayerisch Gmain, Freilassing, Laufen, Piding und Saldorf-Surheim. Zum regionalen Ergänzungsbereich des Stadt-Umlandbereichs Salzburg zählen die Gemeinden: Anger, Fridolfing, Kirchanschöring, Marktschellenberg, Petting, Teisendorf und Tittmoning. *Aufgrund der vielfältigen Verflechtungen mit einem beträchtlichen Leistungsaustausch über die Landesgrenze hinweg* ist die Ausweisung des regionalen Ergänzungsbereichs im Regionalplan gerechtfertigt. *Es ist davon auszugehen, dass sich im Zuge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bayern und Salzburg ein gemeinsamer Verdichtungsraum herausbilden wird.*

Zu 2.3.2

Bei den sich weiter verdichtenden Wechselwirkungen wird das Mittelzentrum Freilassing dann neben der derzeit bereits stark ausgeprägten Handels- und Verkehrsverteilungsfunktion *besondere zentrale Aufgaben zur Versorgung des gemeinsamen Stadt- und Umlandbereichs übernehmen können.* Aufgrund der bestehenden und abzusehenden Funktionen wird Freilassing dem Verdichtungskern zugeordnet.⁵

Zu 2.3.3

Das „Oberzentrum“ Salzburg ist durch die höchste Dynamik aller Österreichischen Ballungsräume gekennzeichnet und *prägt diesen Stadt- und Umlandbereich.* Die Beziehungen gehen jedoch nicht einseitig von Salzburg aus. ... Mit der Nutzung des hochwertigen Dienstleistungsangebots der Stadt Salzburg – einschließlich der Universität – können hochqualifizierte Arbeitsplätze entwickelt werden, die positiven Einfluss auf die gesamte Region nehmen können.

Die bayerischen Gemeinden sind durch die langjährige Grenze in hohem Maße eigenständig und haben eine kräftige zentralörtliche Raumstruktur ausgebildet ... Gleichzeitig nehmen die Gemeinden in Bayern *Ergänzungsfunktionen für das Oberzentrum Salzburg wahr.* Die Übernahme von Funktionen durch geeignete Gemeinden kann sich vor allem aus den Bereichen Wohnen und Arbeiten, Handel, Fremdenverkehr sowie Freizeit und Erholung ergeben ... Eine Entlastungsfunktion für das Oberzentrum Salzburg übernehmen die bayerischen Kommunen in hohem Maße bereits im Bereich Freizeit und Erholung; hier kommen nach Schätzungen bis zu 50% der Besucher aus dem Raum Salzburg ...

Durch den Beitritt Österreichs zur EU verstärkt sich vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit und z. B. der Wohnungsmarkt wird in Anbetracht der deutlich höheren Mieten in Salzburg verstärkt auch durch Grenzüberschreitungen gekennzeichnet werden.

⁵ Dies bedeutet im Klartext: Freilassing wird – auch in einer normativen Bedeutung – als funktionaler Stadtteil von Salzburg angesehen.

Die Themenbereiche Wirtschaft, Verkehrs- und Siedlungswesen sowie Kultur stellen sich verstärkt bei der Zusammenarbeit innerhalb der EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein.

Zu 2.3.4

Für eine geordnete räumliche Entwicklung ist es erforderlich, im Stadt- und Umlandbereich Salzburg einschließlich des regionalen Ergänzungsbereichs, die Verkehrsbeziehungen in einem *Verkehrsverbund mit dem Schwergewicht auf dem öffentlichen Personennahverkehr zu integrieren*. Dabei soll u. a. das Nahverkehrsnetz Salzburg mit den auf Freilassing ausgerichteten Linien wie der „Stadt- und Regionalbahn Salzburg-Berchtesgadener Land“ ausgebaut werden ... Auch eine Ringlinie „Rund um den Untersberg“ sowie eine Verbindung Salzburg-Laufen-Tittmoning, selbst wenn dies derzeit noch utopisch klingt, sollte angestrebt werden. ... Zusätzlich zu einer nach Salzburg ausgerichteten Schienenverbindung der bayerischen Umlandgemeinden sollen Busverbindungen zwischen den Gemeinden errichtet werden, wobei Freilassing die Verteilerfunktion übernehmen könnte“ (S. 16-18; Hervorhebungen P. W.).

„Bad Reichenhall profitiert von der Nähe zu Salzburg, trägt aber auch im Bereich Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr zur Ergänzung des Stadt- und Umlandbereiches bei. Durch Erweiterungen im Handel und durch einen Branchenmix kann die Eigenständigkeit des Raumes erhalten und gleichzeitig *eine Ergänzung zu Salzburg* gebildet werden. ... Eine attraktive Anbindung an den Stadt- und Umlandbereich Salzburg, u. a. durch eine Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs ist anzustreben. ... Das Mittelzentrum Freilassing verfügt aufgrund der guten Verkehrsanbindung und durch seine Lage am Kern des Wirtschaftsraumes Salzburg über gute Standortvoraussetzungen für die weitere Entwicklung. Das Mittelzentrum kann künftig verstärkt seine Brückenfunktion zum Wirtschaftsraum Salzburg ausüben. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang der Verkehrsausbau zum Oberzentrum Salzburg im Bereich des Individualverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs (Schiene und Bus). ... Eine entsprechende Bedeutung wird Freilassing auch im Rahmen der EuRegio Salzburg (sic!) zufallen“⁶ (S. 31/32, Hervorhebungen P. W.).

Die bewusst ausführlich zitierten Aussagen im Regionalplan Südostoberbayern machen deutlich, dass die amtliche Raumplanung in Bayern die Notwendigkeit einer umfassenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und innerregionalen Arbeitsteilung klar erkannt und durch die programmatischen Aussagen im Regionalplan sowie im Landesentwicklungsprogramm auch die erforderlichen normativen Festsetzungen getroffen hat.⁷

Ohne damit auch schon alle relevanten Faktoren erschöpfend aufgelistet zu haben, kann als Zwischenbilanz folgendes festgehalten werden:

⁶ Auf weitere relevante Aussagen im Regionalplan Südostoberbayern zum Thema „Verkehr und Nachrichtenwesen“ kann hier nicht näher eingegangen werden.

⁷ Ähnlich weitsichtige und realistische Einschätzungen der raumstrukturellen Gegebenheiten und Erfordernisse hinsichtlich der grenzüberschreitenden Verflechtungen zwischen Salzburg, Oberösterreich und Bayern finden sich in den Salzburger Planungsdokumenten wesentlich seltener.

Für die Verwirklichung einer zeitgemäßen, den Herausforderungen der Globalisierung und des Wettbewerbs der Regionen adäquaten Raumordnung auf der immer bedeutsamer werdenden regionalen Handlungsebene wären für den Salzburger Zentralraum eigentlich hervorragende Ausgangsbedingungen gegeben. Dabei sind folgende Punkte herauszuheben:

- 1.) Die Regionalplanung ist im Raumordnungsgesetz verbindlich vorgeschrieben und durch das LEP 94 auch rechtswirksam institutionalisiert (Regionalverbände).
- 2.) Es gibt sogar eine per Verordnung (LEP 94 und SPSbg 95) festgelegte übergeordnete regionale Planungsebene, die zumindest den Salzburger Anteil der Nodalregion umfasst.
- 3.) Die erforderliche Ausweitung einer Planungsregion „Zentralraum“ auf die bayerischen Teilgebiete hätte auf Grund der weitsichtigen Problemwahrnehmung seitens der bayerischen Planungsbehörden beste Realisierungschancen.
- 4.) Es existiert in der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein sogar eine institutionelle Struktur, die sich als „Quasi-Gebietskörperschaft“ anderswo in Europa durchaus bewährt hat und den unschätzbaren Vorzug besitzt, zumindest in Ansätzen als regionalpolitische Handlungseinheit grenzüberschreitend wirksam werden zu können.
- 5.) Die in den letzten Jahren akkumulierten Sachprobleme, die in der Region im Gefolge der postfordistischen Dynamik des sozioökonomischen Systems entstanden sind, schreien nahezu nach einer adäquaten Problemlösung.
- 6.) Der „Leidensdruck“ vieler politischer und ökonomischer Akteure ist daher wegen der derzeit ungelösten Probleme einer gesamtheregionalen Entscheidungs- und Handlungskoordination in der Zwischenzeit so hoch, dass eigentlich eine erhöhte Konsensbereitschaft erwartet werden kann.
- 7.) Verschiedene andere Rahmenbedingungen (Eu-Regionalförderung, Problemsicht des Bundeskanzleramtes, Vertragsraumordnung⁸ oder Deregulierungsbereitschaft) bedingen ein eher positives und förderndes Klima für einen Innovationsschub der Raumordnung.
- 8.) Bei einer besonders wichtigen Akteursgruppe des Raumordnungsprozesses, den beamteten Planern und Ziviltechniker-Planern, ist seit geraumer Zeit ein hohes Problembewusstsein und ein aktives Bemühen um eine Verbesserung des Status quo zu konstatieren. Berufsgruppenspezifische und institutionell bedingte Modernisierungsängste können hier weitgehend ausgeschlossen werden.

Trotz all dieser im Prinzip sehr positiven Rahmenbedingungen und Voraussetzungen zeigt der empirische Befund der faktischen Raumstrukturen und aktuellen Entwick-

⁸ Auf die neuen Rahmenbedingungen seit dem 12.11.1999 wird in Kapitel 1.2.2. eingegangen.

lungstendenzen, dass an der Ausgangsdiagnose bedauerlicherweise festgehalten werden muss:

Das Projekt einer zeitgemäßen Regionalplanung in Salzburg und besonders im Salzburger Zentralraum ist so gut wie gescheitert.

Wie konnte dies geschehen?

1.2.2.) Hemmfaktoren und Hinderungsgründe für die Etablierung einer problemangemessenen Regionalplanung

„Mit der Beschreibung, wie Raumplanung gesetzlich geregelt ist und wie ihre Instrumente ausgestattet sind, ist es in Österreich nicht getan. Um ein einigermaßen stimmiges Bild von der realen Welt der Raumplanung in Österreich zu geben, muß auch auf den Vollzug eingegangen werden. Gerade die Raumordnungsgesetze werden von der Politik der Landesregierungen überwiegend als „Arsenal“ von Instrumenten betrachtet, auf das man zurückgreift, wenn sich die Exekutive planerisch zu handeln veranlaßt sieht. Mit anderen Worten: Die Entscheidung zur Planung unterliegt der politischen Gestion, die sich im allgemeinen an Sachzwängen, politischen Aktualitäten und Opportunitäten orientiert.“

(F. SCHINDEGGER, 1999 a, S. 109)

Woran kann es denn - so muss man sich fragen - um Himmels Willen liegen, dass der Zustand der Raumstruktur in unserem Land alles andere als erfreulich ist und wir mit zahlreichen ungelösten Problemen und Defiziten konfrontiert sind: Überhitzte Suburbanisierung, exzessive Zersiedelung, eine extreme Form der neuen Wohnungsnot, die man erst in den letzten Jahren auf der Grundlage der Vertragsraumordnung in den Griff bekommen konnte⁹, eine infrastrukturelle Unterversorgung weiter Landesteile, die zunehmende Krise der Zentren und der traditionellen Strukturen des Einzelhandels sowie ein vorprogrammiertes Verkehrschaos vor allem im Innenbereich des Salzburger Zentralraum dokumentieren in drastischer Form das weitgehende faktische Versagen der so ambitioniert angegangenen Raumordnung (vergl. z. B. auch P. WEICHHART, 1999 c).

Zur Erklärung dieses eigentlich erstaunlichen Befundes sind – ebenfalls in starker Verkürzung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – eine ganze Reihe von Ursachenzusammenhängen und widrigen Umständen anzuführen. An erster Stelle sei ein ganzes Faktorenbündel angeführt, dessen Einzelelemente eine effiziente Raumpla-

⁹ Dieser „Positiv-Posten“ des Salzburger Raumordnungssystems wurde durch die oberstgerichtliche Entscheidung vom 13. 10. 1999, die am 12. 11. 1999 – einem wahrlich „Schwarzen Freitag“ der Raumordnung – bekannt gemacht wurde, zumindest vorläufig wieder zunichte gemacht.

nung generell erschweren und die in Salzburg aus verschiedenen Gründen besonders markant zum Tragen kommen:

- ? *In der Öffentlichkeit und vor allem im politischen Diskurs wird das Projekt der Raumplanung unter anderem mit weltanschaulich verbrämten Pseudoargumenten immer wieder desavouiert und grundsätzlich suspekt gemacht. Die Raumplanung besitzt in der Öffentlichkeit ein eher negatives Image und gilt als bloße „Verhinderungsinstitution“, deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit oft nicht eingesehen wird.*

Raumplanung wird von vielen Menschen und leider auch von manchen Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Medien als Institution angesehen, deren Nutzen nicht so recht klar ist und die anscheinend primär dazu dient, den freien Bürger bei der Verwirklichung seiner legitimen Interessen zu behindern. Die Raumplaner, das sind jene Bösewichte, die schuld daran sind, dass man auf seinem eigenen Grund und Boden nicht so bauen darf, wie man will, die hinterlistigerweise verhindern wollen, dass sich ein Vermögen durch ein paar Striche im Flächenwidmungsplan plötzlich um den Faktor 20 bis 40 vermehrt oder dass ein Unternehmen eine betriebswirtschaftlich optimale Standortpolitik realisieren kann.

In der öffentlichen Diskussion lässt sich immer wieder eine völlig abstruse Fehldeutung beobachten: Es wird ernsthaft die Meinung vertreten, dass *Raumplanung* so etwas wie eine spezifische Form der *Planwirtschaft* sei, und das wäre doch ein längst überwundenes Konzept, welches in unserer freien Marktwirtschaft keinen Platz hätte. In der Raumplanung kämen obrigkeitliche Anmaßung, zentralistisches Eingreifen in die Autonomie der Wirtschaft und der Gemeinden sowie eine unzeitgemäße Bevormundung des Staatsbürgers zum Ausdruck. Die Raumplanung wird damit in die Nähe einer marxistisch orientierten, diktatorischen Funktionärspolitik gerückt und somit für unser Gesellschaftssystem wirkungsvoll disqualifiziert. Erstaunlicherweise wird dieses "Argument" gar nicht so selten von hochrangigen Vertretern der Wirtschaft vorgebracht. Nun weiß aber jeder erstsemestrige Student der Wirtschaftswissenschaften hinreichend darüber Bescheid, dass der Unterschied zwischen den verschiedenen Varianten der Marktwirtschaft und jenen der „zentralen Planwirtschaft“ natürlich *nicht im Planen*, sondern in den Eigentumsverhältnissen und in der Zuordnung der Planungs- und Entscheidungskompetenzen¹⁰ liegt. Gerade in der Marktwirtschaft ist eine vorausschauende, zielorientierte, ressourcen- und nutzenoptimierende Planung eine unabdingbare Voraussetzung für jede erfolgreiche Betriebsführung. Man kann sich daher des Eindrucks nicht erwehren, dass in den oben angesprochenen Meinungsäußerungen oft nicht nur schlichte Unwissenheit zum Ausdruck kommt, sondern dass damit eine gezielte Pseudoargumentation, eine bewusste Verdrehung und Umdeutung realer Gegebenheiten versucht wird, die man zum Zweck einer absichtsvollen Diffamierung unternimmt.

- ? *Im System politischer Macht- und Einflussfaktoren kommt der Raumplanung nur ein sehr bescheidener Stellenwert zu.*

¹⁰ In der Zentralen Planwirtschaft bestimmt der Staat (in Person der Funktionäre) die Antworten auf die „wirtschaftlichen Grundfragen“ („Wer produziert wann, was, in welcher Menge, zu welchem Preis, für wen“); in der Marktwirtschaft werden die Antworten auf diese Fragen im Rahmen der Angebot-Nachfrage-Interaktion von den Produzenten/Anbietern und den Konsumenten/Nachfragern *gemeinsam* entschieden.

Das Raumordnungsressort zählt nicht zu den wichtigen oder einflussreichen Politikbereichen. In Salzburg wurde dieses Ressort traditionellerweise dem politischen „Juniorpartner“ zugeschoben. Die sollen sich damit abplagen. Vor dem Hintergrund der früheren Salzburger Landesverfassung bedeutete dies, dass alle Aktivitäten auch innerhalb dieses Ressorts automatisch durch die Brille partei- und oppositionstaktischer Reflexionen gesehen wurden. Die Sachpolitik geriet damit automatisch unter die Räder einer systemimmanenten Opportunitätslogik, die nicht an sachlich begründeten Ziel-Mittel-Relationen, sondern daran orientiert war, was dem jeweils eigenen politischen Lager und Klientel nützt und dem anderen schadet¹¹. Dass gerade dem Raumordnungsressort eine besonders wichtige Koordinationsaufgabe zukommen könnte, wenn man sie problemangemessen als Querschnittsmaterie auffasst, bei der die Vernetzung zwischen praktisch allen Politikbereichen zu operationalisieren ist, wurde von den Politikern offensichtlich noch nicht als hochrangige Profilierungschance erkannt.

? *In der politischen wie in der medialen Diskussion wird die räumliche Dimension von Sachproblemen nicht oder nur unzureichend erkannt. Der raumstrukturelle Kontext alltäglicher sozioökonomischer Handlungszusammenhänge und die Funktionalität von Standort-Interaktions-Systemen bleibt bei der Wahrnehmung von Sachproblemen, der Identifikation ihrer Ursachen und auch bei Versuchen zu ihrer Lösung daher meist außer Betracht.*

Das Faktum, dass fast alle unsere lebensweltlichen Probleme auch eine sehr bedeutsame räumliche Dimension besitzen, wird in der öffentlichen Diskussion kaum je ernsthaft berücksichtigt. Lebensweltliche und politisch relevante Problemlagen werden von uns primär als Sachprobleme wahrgenommen: Wohnungsnot, wirtschaftliche Schwierigkeiten, Infrastrukturdefizite, Zuwanderungsdruck, Zentrenprobleme etc. Von Laien werden solche Gegebenheiten je nach persönlicher Betroffenheit sehr selektiv, verkürzt, ego- oder gruppenzentriert und primär eben als rein sachliche Schwierigkeiten wahrgenommen. Die *raumstrukturellen* Aspekte der Gegebenheiten werden dabei in der Regel nicht bewusst und bleiben verdeckt. Wir übersehen einfach, dass Probleme oft nur dadurch entstehen, weil die räumliche Verteilung dieser Sachverhalte nicht in Ordnung ist, die Lagerrelationen nicht stimmen. Dass bestimmte Probleme im Salzburger Zentralraum (wie die Wohnungsnot oder das Verkehrsproblem) etwas mit Lage- und Distanzrelationen zu tun haben, dass sie mit der (dispersen) räumlichen Verteilung von Bevölkerung und der Konzentration von Infrastruktureinrichtungen zusammenhängen, wird nicht hinreichend erkannt - auch nicht von wichtigen Entscheidungsträgern. Zu den gravierendsten Wissensdefiziten zählt dabei die völlig unzureichende Wahrnehmung des *raumstrukturellen Systemcharakters* von Ballungsräumen (vergl. Abschnitt 2.3).

? *Ein beachtlicher Teil der aktuellen Problemlagen hat seine Wurzeln in nicht wieder gutzumachenden Fehlern oder Versäumnissen der Vergangenheit.*

Einmal etablierte Raumstrukturen besitzen eine hohe zeitliche Persistenz. Baulichkeiten, Verkehrslinien und materielle Infrastrukturen sind schließlich aufwendige Langfristinvestitionen, die man nicht einfach wieder rückgängig machen kann und die kann und die ihrerseits wieder Folgewirkungen nach sich ziehen.

¹¹ Unter den Rahmenbedingungen der neuen Landesverfassung ist endlich eine Situation gegeben, die einen Ausweg aus solchen Zwängen ermöglichen würde.

kann und die ihrerseits wieder Folgewirkungen nach sich ziehen. Planerische Fehlentscheidungen schaffen daher Fakten, die sich als schwerwiegende Hypotheken für die Zukunft auswirken können. Richtige Entscheidungen, die zu treffen man verabshäumt hat, können später oft nicht mehr nachgeholt werden. Denn durch die ungesteuerte Weiterentwicklung der Landnutzungssysteme und den oft suboptimalen Verbrauch ehemaliger Dispositionsflächen sind manche Chancen und positive Optionen zu einem späteren Zeitpunkt unwiderruflich vertan¹².

Eine gesetzliche Rahmenbedingung, die zu raumordnerischen Fehlentscheidungen offensichtlich geradezu herausgefordert hat, war der berühmte „Ausnahmeparagraph“ (§ 19/3) des Raumordnungsgesetzes aus 1977, welcher bis Februar 1993 die spezielle Behandlung von einzelnen Sonderfällen vorsah. Mit dieser Bestimmung wurde die Möglichkeit von Einzelbewilligungen als eigenes Rechtsinstitut zur Flexibilisierung der Flächenwidmungspläne geschaffen.

Dieses von der Grundidee her durchaus vernünftige Korrektiv mutierte in der Praxis aber gleichsam zum Hauptinstrument der örtlichen Raumplanung und wurde dadurch sinnenfremd mißbraucht (vergl. G. JURITSCH und H. K. WYTRZENS, 1990, C. DOUBEK et al., 1993 sowie P. WEICHHART, 1994). Zwischen 1977 und 1988 wurden im gesamten Bundesland fast 7.000 Einzelbewilligungen der Aufsichtsbehörde zur Prüfung vorgelegt¹³. 92% der Fälle - also beinahe alle - erhielten eine Genehmigung. Auf die eigentliche Zielgruppe, die weichenden Bauernkinder, entfiel dabei aber nur knapp mehr als ein Sechstel der Bescheide. Der §19/3 wurde vielmehr zum Standardinstrument für die Bewilligung von Wohn- und Betriebsbauten im Grünland umfunktioniert.

Das quantitative Ausmaß der Bauflächen außerhalb des gewidmeten Baulandes wird deutlich, wenn man die davon betroffenen Flächen dem gesamten Bauland gegenüberstellt. Die über Ausnahmeregelungen bebauten Grundstücke stellen etwa im Flachgau insgesamt immerhin 42% der gesamten Siedlungsfläche dar (vergl. C. DOUBEK et al., 1993, Darstellung 8, S. 50). Anders formuliert: Nur knapp mehr als die Hälfte der realen Siedlungsfläche ist gewidmetes Bauland, fast die Hälfte der Gebäude steht widmungswidrig im Grünland! Wenn man die Protokolle der Gemeinderatssitzungen aus den Monaten Jänner und Februar 1993 durchsieht, dann muss man feststellen, dass es kaum eine Gemeinde im Land Salzburg gibt, die in diesen beiden letzten Monaten der Gültigkeit des Ausnahmeparagraphen nicht noch rasch einen ganzen Stapel von Ausnahmewilligungen durchgepeitscht hat. Damit ist die Praxis der Anwendung dieses Paragraphen wesentlich für die extreme Zersiedelung weiter Landesteile mitverantwortlich¹⁴.

? Zahlreiche raumstrukturelle Probleme haben – wie bereits erwähnt – ihre Ursachen in globalen Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft und des Gesellschaftssystems. Da Salzburg (speziell der Salzburger Zentralraum) nicht zuletzt auf Grund der Lagegunst innerhalb Österreichs und Europas

¹² Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuelle Diskussion um die Hochleistungsstrecke der Bahn im Flachgau zu sehen.

¹³ Daten für die Zeit von 1989 bis zum 28. 2. 1993 konnte der Autor trotz mehrfacher Bemühungen nicht erhalten.

¹⁴ Es wird sich in der Anwendungspraxis erst zeigen, ob der § 24/3 des ROG 98 nicht doch wieder als funktionaler Ersatz des allzu liberal angewandten alten Ausnahmeparagraphen missbraucht wird. Es gilt allerdings als unbestritten, dass jedes Planungssystem grundsätzlich die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen vorsehen muss, um auf unvorhergesehene Erfordernisse flexibel reagieren zu können.

zu den sehr dynamischen Wachstumsregionen zählt, in denen eben diese globalisierungsdynamischen Steuerungselemente unmittelbar und markant wirksam sind, werden die Konsequenzen dieser Entwicklung bei uns besonders deutlich sichtbar.

Vor dem Hintergrund der massiven Bevölkerungssuburbanisierung¹⁵, die einerseits durch den Wachstumsdruck der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und andererseits durch die Dynamik der Bodenpreise und mangelnde Flächenverfügbarkeit in der Kernstadt in Gang gehalten wird, führen derartige Konzentrationsprozesse und Standortoptimierungen in Verbindung mit der dispersen Bevölkerungsverteilung im Umland zu einer Unterversorgung mit Diensten der unteren Zentralitätsstufen. Daraus ergibt sich ein *strukturell bedingter Mobilitätswang*, der eine Minderung der regionalen Lebensqualität und schwerwiegende Verkehrsprobleme nach sich zieht.

Eine besonders entscheidende Determinante des Raumordnungssystems in Österreich sind Zuständigkeit und weitgehende Autonomie der Gemeinden in Fragen der Raumplanung. Im Vergleich mit anderen Staaten haben sie eine Macht- und Entscheidungskompetenz, deren Restriktionswirkung für jede Form der überörtlichen Planung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Man könnte es auch so sagen: Den Gemeinden kommt im nominalen wie faktischen Planungsrecht Österreichs ein besonders herausgehobener Status zu. Die eigentlich grundlegenden raumplanerischen Entscheidungen, bei denen parzellenscharfe Festlegungen getroffen werden, finden auf der Ebene der Orts- oder Kommunalplanung statt. Die maßgeblichen Akteure sind hier die Gemeindevertretungen, also die gewählten Kommunalpolitiker, die sich der professionellen Hilfe von privatwirtschaftlich organisierten Raumplanern im Status eines Ziviltechnikers bedienen.

Die Idee von der „freie Gemeinde“ als „Grundfeste des freien Staates“ wurde in Österreich bereits im Gefolge der Revolution von 1848 nachdrücklich artikuliert (vergl. dazu z. B. N. DRIMMEL, 1998). Im weiteren Verlauf setzte sich in Österreich eine besonders ausgeprägte Form der Gemeindeautonomie durch. Alle für die Landnutzung wirklich relevanten Entscheidungen liegen bei uns im Ermessen der Gemeindevertretung. Gemeindeamt und Bürgermeister sind Bau- und Planungsbehörde erster Instanz. Positiv gewendet bedeutet dies, dass die Raumplanung sehr nahe am Bürger, auf der untersten Ebene der staatlichen Verwaltung, angesiedelt ist. Die österreichischen Gemeinden besitzen dabei gerade im Planungssystem einen Stellenwert, von dem die Kommunen in anderen Staaten Europas nicht einmal träumen können. Dies ist zweifellos ein besonderer Vorzug des österreichischen Planungsrechts, denn damit können ein zentralistischer Machtmissbrauch und eine Missachtung lebensweltlicher Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung wirksam verhindert werden. Da Bürgermeister und Gemeindevertreter aber von eben diesen Bürgern gewählt werden (und wiedergewählt werden wollen), hat diese Nähe aber natürlich

¹⁵ Wie bereits erwähnt, versteht man unter „Suburbanisierung“ die Auslagerung städtischer Funktionen in das Umland von Städten. Sie betrifft nicht nur die Wohnfunktion, sondern auch den Bereich der Produktion und der Dienstleistungen. Als Motor der Suburbanisierung gelten einerseits die Dynamik der Bodenpreise in den Kernstädten und andererseits die steigenden betrieblichen Flächenansprüche (auch für den ruhenden Verkehr). Als Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für diesen Prozess der Standortverlagerung sind die Dominanz und praktische Ubiquität des motorisierten Individualverkehrs, die Möglichkeiten der Telekommunikation sowie technologische Entwicklungen im Bereich von Produktion und Lagerhaltung anzusehen. Problematisch wird die Suburbanisierung dann, wenn sie - wie im Salzburger Zentralraum - forciert und ungesteuert abläuft.

auch Implikationen, die sich sehr negativ auf den Planungsprozess auswirken können und besonders alle Bereiche der überörtlichen Planung betreffen.

Dieses Negativum wird vor allem durch gefördert, dass den Kommunen die Bereitstellung verschiedenster Leistungen aufgebürdet ist, die zunehmend höhere Kosten verursachen, ohne dass gleichzeitig auch eine entsprechende Mitteldotation sichergestellt ist. Die Gemeinden stehen daher vor dem zwingenden Erfordernis, Mittel zur Finanzierung ihrer Leistungen einzuwerben. Da es zusätzlich immer wieder zu einem Entfall kommunaler Einnahmen kommt und kommen wird (Beispiel Getränkesteuer), bleiben vor allem die Einnahmelmöglichkeiten der Kommunalsteuer als Fixposten der Habenseite bestehen. Diese können primär durch Betriebsansiedlungen gesteigert werden, was entsprechende Maßnahmen im Bereich der Raumordnung (Flächenwidmung) erforderlich macht. Derartigen Zwängen können sich die Kommunen ebenso wenig entziehen wie dem Druck von Liegenschaftsbesitzern, die ihre Grundstücke verständlicherweise optimal verwerten wollen.¹⁶

Verschärft wird diese Situation vor allem dadurch, dass es in Österreich in den 70er Jahren verabsäumt wurde, eine Gebietsreform durchzuführen, mit deren Hilfe die Kommunen auf eine den heutigen Gegebenheiten angemessene Größe hätte aufgestockt werden können. Im europaweiten Vergleich ist der überwiegende Teil der österreichischen Gemeinden geradezu winzig (vergl. P. HAWKES et al., 1996, Tab. B 8, S. 42).

Tatsächlich ist der Großteil unserer Gemeinden (auch im Bundesland Salzburg) von einer Größe und einem räumlichen Zuschnitt, der den funktionalen, verwaltungsstrukturellen und sozioökonomischen Gegebenheiten der Agrargesellschaft entspricht. Dies stellt aus heutiger Sicht mit Sicherheit eine suboptimale Größenordnung dar. In anderen Staaten, etwa in der Bundesrepublik Deutschland, hat man dieses gravierende Problem bereits in den 60er Jahren klar erkannt und als Lösung die Gebietsreform durchgeführt (vergl. zum Folgenden E. MÜNZER, 1995). Ziel dieser Reform war es, die bestehenden Gemeinden an optimale Verwaltungsgrößen anzupassen. Dies schien insbesondere in größeren Ballungsräumen unumgänglich, in denen „... die alten engen Gemeindegrenzen und die kommunalpolitischen Interessengegensätze eine organische Entwicklung der Siedlungs- und Freiräume und einen abgestimmten Ausbau der Infrastruktur behinderten“ (S. 366). Vor allem sollte durch die Gebietsreform eine „... Verbesserung der Planungs- und Ausgleichsfähigkeit der Gemeinden ... durch Orientierung der neuen Grenzen an den sozioökonomischen Verflechtungen ...“ (S. 366) erreicht werden. Als räumliches Raster und Gliederungskriterium wurde in Deutschland (relativ konsequent) das System der zentralörtlichen Verflechtungen auf der unteren Zentralitätsstufe herangezogen. Als generelle Regel kann Folgendes festgestellt werden:

„Die Aufgaben, die unser ... Sozialstaat den Gemeinden zuweist, kann eine Gemeinde nach überwiegender Auffassung von Wissenschaft und Praxis aber nur dann wirksam erfüllen, wenn die Gemeinde mindestens 5.000-8.000 Einwohner hat und das Gemeindegebiet so zugeschnitten ist, dass die Bauleitplanung eine räumlich ausgewogene Siedlungs- und Freiraumentwicklung vorgeben kann. Für Stadt-Umland-Gemeinden, vor allem im Verdichtungs-

¹⁶ Eine „entgegenkommende“ Flächenwidmung war in Österreich schon immer ein selbstverständliches Mittel, einen kommunalen Beitrag zur Lösung finanzieller Probleme von Gemeindebürgern zu leisten.

raum, werden weit höhere Mindestgrößen genannt“ (E. MÜNZER, 1995, S. 366-367).

Bei diesen Richtwerten ist allerdings zu bedenken, dass schon auf Grund der topographischen Gegebenheiten in einem überwiegend alpinen Lebensraum in Salzburg andere Maßstäbe anzulegen sind als in Flächenstaaten. Dennoch ist klar, dass die im Land Salzburg gegebene Gemeindestruktur *den Ansprüchen einer modernen Gebietsgliederung zweifelsfrei nicht entspricht.*

Bei der Gebietsreform in unserem Nachbarstaat wurde die Zahl der Gemeinden – je nach Bundesland – auf $\frac{1}{3}$ bis $\frac{1}{5}$ reduziert. Legt man diesen Wert auf Salzburg um, dann würde eine entsprechende Gebietsreform dazu führen, dass etwa 30 bis 40 Kommunen ausreichen würden, um eine optimale Verwaltung zu gewährleisten. Um die Ziele der Gebietsreform zu erreichen und dennoch die Wahrung der Identität und kommunalen Eigenständigkeit von Gemeinden sicherzustellen, wurde in Deutschland immer wieder auch der Weg eines Zusammenschlusses kleiner Kommunen zu hinreichend großen Gemeindeverbänden gewählt. Diesen Verbänden obliegt die Flächennutzungsplanung und der Ausbau der örtlichen Infrastruktur. Erwähnenswert ist auch, dass die deutsche Gebietsreform zu einer Neustrukturierung der Regionalplanung und einem neuen Zuschnitt der Planungsregionen geführt hat. Diese orientieren sich grundsätzlich an den Verflechtungsbereichen der Oberzentren. Es wurde also versucht, die jeweils aktuellen Nodalregionen auch als Planungsregionen zu konstituieren (vergl. Abschnitt 2.1.). In jenen Fällen, wo Landesgrenzen einen Oberbereich besonders störend durchschneiden, wurde die Regionalplanung von den Ländern durch Staatsverträge grenzüberschreitend organisiert.

In Österreich gibt es für derartige Konzepte keine politische Akzeptanz und vor allem keinen Durchsetzungswunsch. Die Autonomie der Gemeinden im Bereich der Raumordnung auf der unhinterfragten Grundlage der bestehenden Grenzen scheint ein Tabuthema zu sein. Auch Lösungen im Sinne der deutschen Gemeindeverbände mit einer zumindest teilweisen Übertragung und Abtretung von Kompetenzen werden praktisch nicht diskutiert. Solange diese Situation besteht, sind die Erfolgchancen der Entwicklung einer zeitgemäßen und effizienten Regionalplanung als äußerst gering einzuschätzen.

Vor dem Hintergrund dieser generellen Rahmenbedingungen und Wirkfaktoren lässt sich zusammenfassend zur Statusbeschreibung der Raumordnung im Lande Salzburg folgende Diagnose stellen:

? Raumordnung als zukunftsgerichtete Gestaltungsaufgabe mit einer mittel- bis langfristigen Zeitperspektive ist ein ungeliebtes Stiefkind der politischen Handlungspraxis. Engagement in diesem Arbeitsbereich bietet anscheinend nur wenig Möglichkeiten, im tagespolitischen Wettstreit zu punkten. Entscheidungsträger lassen sich daher nicht selten dazu verleiten, übergeordnete Gestaltungsziele zu Gunsten einer kurzfristig-populistischen Minimierung vermeintlicher Nachteile zu verwässern oder gar aufzugeben. Dies geschieht auch deshalb, weil die komplexen raumstrukturellen Kausalzusammenhänge, die hinter den Problemlagen stehen, oft nicht unmittelbar einsichtig sind.

- ? *Raumordnung ist – natürlich nicht nur in Salzburg - meist durch ein „Anpassungs- oder Auffanghandeln“ mit allzu langen Reaktionszeiten charakterisiert. Ehe endlich auf negative raumstrukturelle Tendenzen (und dann oft nur halbherzig) reagiert wird, sind die Schäden oft nicht mehr reparierbar. Was fehlt, ist der Mut zu einer aktiv-gestaltenden Entwicklungsplanung, die negative Trends unterläuft und Visionen zulässt.*
- ? *Es gibt keine konfliktfreie Raumordnung. Jede raumordnungspolitische Maßnahme hat Verlierer und Gewinner. Die Kunst der Raumplanung besteht darin, eine im Konsens aller gesellschaftlichen Gruppen als erstrebenswert angesehene Raumstruktur herzustellen und zu erhalten. Dabei ist ein möglichst hoher Nutzen für die Allgemeinheit anzustreben. Wenn man die Raumordnungspraxis beobachtet, dann sieht es so aus, als ob nicht die Optimierung des Nutzens bei gleichzeitiger Minimierung des Schadens als handlungsleitende Maxime im Vordergrund steht, sondern eher eine möglichst „verdünnte“ und damit aber flächenhafte Verteilung des Schadens auf alle. Nicht selten kommt es dabei zu einer Maximierung des Nutzens für Einzelne, die „es sich richten“ können.*
- ? *Das wohl mit Abstand größte Hindernis für die Einführung einer modernen Regionalplanung ist sicher die aus historischen Gründen besonders ausgeprägte, gesetzlich abgesicherte und politisch als Tabuthema behandelte Autonomie der Gemeinden in Raumordnungsfragen sowie ihre unzureichende Größenstruktur.*

Neben diesen generellen Gegebenheiten sind aber auch noch einige spezifische Besonderheiten der Salzburger Raumordnung anzuführen, die als zusätzliche Erschwernisse für die Regionalplanung wirksam werden. Dazu gehört ein formaler Aspekt, der leider unerfreuliche Auswirkungen besitzt, nämlich der Zuschnitt der im LEP 94 definierten Regionalverbände.

Bei der Gebietsabgrenzung der Salzburger Regionalverbände wurde von der zuständigen Abteilung 7 des Amtes der Salzburger Landesregierung das Ziel einer möglichst hohen Akzeptanz durch die betroffenen Kommunen verfolgt. Deren Änderungswünsche wurden weitgehend berücksichtigt (vergl. F. DOLLINGER, 1995). Um den Eindruck unangemessener Fremdbestimmung zu vermeiden, wurden möglichst kleine Planungsregionen präferiert. Obwohl mit dieser Vorgangsweise gewiss die besten Absichten verfolgt wurden, kann das Ergebnis der Verbandsbildung leider nicht befriedigen. Als grundsätzliches Manko ist die generell unzureichende Größe der Regionalverbände anzuführen. Einige erreichen nicht einmal jene Bevölkerungszahl, die nach den oben angeführten Überlegungen für eine funktionsfähige Gemeinde angesetzt werden müsste. Erschwerend kommt hinzu, dass die nun realisierten Abgrenzungen überwiegend nicht mit funktionalräumlichen Strukturen übereinstimmen (vergl. dazu C. SALLETMAIER, 1997). Besonders gravierend ist dieses Defizit beim Regionalverband „Salzburg-Stadt und Umgebungsgemeinden“ ausgeprägt. Dieser Regionalverband ist schlicht zu klein geraten, um die hier gegebenen Probleme lösen zu können. Völlig unverständlich ist auch, dass es der unmittelbar an die Kernstadt angrenzenden Gemeinde Koppl gelungen ist, sich aus diesem Verband herauszulösen.

Ein weiteres spezifisches Problem resultiert aus der lange Jahre akuten de facto Paralyse der Kommunalpolitik der Kernstadt Salzburg. Auf Grund der Mehrheitsverhältnisse und einiger anderer Rahmenbedingungen, die hier nicht näher diskutiert werden müssen, war die Stadt als politisches Subjekt praktisch handlungsunfähig und nicht im Stande, auch nur marginale Entscheidungen im Sinne einer konstruktiven Entwicklungsplanung zu treffen. Dieses Macht- und Entscheidungsvakuum war wohl auch wesentlich dafür verantwortlich, dass tatkräftige Führungspersonlichkeiten in Umlandgemeinden die Initiative an sich reißen und entscheidende Entwicklungsimpulse setzen konnten. Dadurch wurden Fakten geschaffen, die nicht mehr rückgängig zu machen sind und die wir heute einfach zur Kenntnis nehmen müssen (Airport-Center, „Möbeldorf“). Die Stadt war in einer Reihe von Gremien und Diskursgruppen, die inhaltlich mit der Weiterentwicklung von regionalplanerisch relevanten Strukturen und Konzepten befasst sind, unzureichend präsent und hat es verabsäumt, dort ihre Führungsposition wahrzunehmen – etwa in der EuRegio. Auch bei den Aktivitäten zur Sicherung der Standorte des städtischen Einzelhandels und zur Bewältigung der „Krise des Zentrums“ hat die Stadt als politischer Akteur keine ernsthaften Bemühungen unternommen, eine Führungs- und Koordinationsfunktion zu übernehmen. Dies ist wohl der entscheidende Hintergrund für die eigentlich erstaunliche Tatsache, dass es in Salzburg noch immer keine Ansätze für ein professionelles Stadtmarketing gibt. Im Vergleich zu Städten wie Linz (vergl. P. WEICHART, in Druck) oder Wels, die diesbezüglich nahezu vorbildliche Anstrengungen unternommen haben, muss diese nahezu lethargische Ignoranz offensichtlicher Handlungsbedarfe doch ein wenig verwundern¹⁷.

Als besonders schwerwiegend und fast tragisch ist das Faktum anzusehen, dass die politischen Kräfte des Landes anscheinend Angst vor der eigenen Courage bekommen haben und das so hoffnungsvoll-innovative Konzept eines „Salzburger Weges der Regionalplanung“ offensichtlich wieder verworfen haben. Bereits im „Arbeitsübereinkommen“ der neuen Salzburger Landesregierung (R. FLOIMAIR, Hrsg., 1999, S. 52) wird eine massive Rücknahme der vormals verbindlich vorgesehenen Regionalplanung angekündigt (Umwandlung der „Muss-Bestimmung“ des §9 ROG in eine „Kann-Bestimmung“). Im Rahmen einer Seminararbeit hat A. NOWOTNY (1999) eine Befragung von Politikern und Interessenvertretern vorgenommen. Die Antworten der Befragten ließen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Die vom Klubobmann der ÖVP, Ing. Georg GRIESSNER (1999) unterzeichnete offizielle Stellungnahme der ÖVP-Fraktion lautete wie folgt:

„Zu Ihrer am 25. 11. 99 eingelangten Anfrage betreffend die Regionalplanung darf ich Ihnen den Standpunkt der ÖVP mitteilen:

*Die im ROG 1992 festgelegte gesetzliche Verpflichtung zur Ausarbeitung von Regionalprogrammen sollten das raumplanerische „Gegenstromprinzip“ umsetzen. Die Regionalprogramme sollen ein Bindeglied zwischen überörtlicher und örtlicher Planung darstellen und von beiden beeinflusst Ziele und Maßnahmen zur Sicherung der natürlichen Umwelt, Bevölkerungsverteilung, Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung festlegen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Ausarbeitung von Regionalprogrammen hat sich aber als **nicht***

¹⁷ In der Zwischenzeit haben auch Gemeinden wie Tamsweg die Notwendigkeit erkannt, auf die Herausforderungen der neuen sozioökonomischen Gegebenheiten zu reagieren und mit einem aktiven Stadtmarketing eine professionelle Lösung zu etablieren. Ende 1999 wurden in der Stadt Salzburg erstmals konkrete Schritte für die Installierung eines Stadtmarketings gesetzt.

zweckmäßig erwiesen. Viele Gemeinden fürchten, aufgrund der sich oft rasch ändernden Rahmenbedingungen ihren **zukünftigen Handlungsspielraum in der örtlichen Planung zu sehr einzuschränken.**

*Wir stehen daher auf dem Standpunkt, dass die in § 9 ROG festgelegte Muss-Bestimmung zur Erlassung von regionalen Entwicklungsprogrammen in eine **Kann-Bestimmung umgewandelt werden soll, damit die Festlegung von regionalen Programmen auch wirklich nur dort erfolgt, wo sie aufgrund der Gegebenheiten zweckmäßig und sinnvoll erscheint.** Diese Änderung des Raumordnungsgesetzes wurde auch im Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung festgelegt.“ (Hervorhebungen P. W.)*

Genau jene „Einschränkung zukünftiger Handlungsspielräume“ von Gemeinden, die sonst – auch auf Kosten der Allgemeinheit – praktisch unkontrollierbar die jeweiligen Eigeninteressen verwirklichen könnten, ist aber eine zentrale Funktion der Regionalplanung. Die zitierte Auffassung kommt einer Bankrotterklärung der Regionalplanung gleich, die als politisch unerwünscht abgewertet und praktisch aufgehoben werden soll. (Von den anderen politischen Parteien liegen zur Zeit noch keine konkreten Absichtserklärungen vor.)

Und schließlich muss noch festgehalten werden, dass die Versuche zur „Reparatur“ der vom Verfassungsgerichtshof als gesetz- und verfassungswidrig aufgehobenen Vertragsraumordnung bedauerlicherweise nur sehr zurückhaltend und halbherzig ausgefallen sind. Das zentrale Instrument, mit dem in der vorgesehenen Novellierung des SROG die tatsächliche Verwertung und Nutzung von Bauland sichergestellt werden soll, ist eine öffentlich-rechtliche Erklärung des Grundbesitzers, eine betroffene Parzelle tatsächlich innerhalb von 10 Jahren zu bebauen (vergl. dazu W. BERKTOLD, W. FALLY und W. GINZINGER, 1999). Es kann aber mit größter Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass ein Aussetzen der Vertragsraumordnung, die als entscheidende operative Schlüsselgröße für die Wirkung und Effizienz des gesamten „Salzburger Modells der Raumordnung“ anzusehen war, überaus negative Folgewirkungen für die Konkurrenzfähigkeit des Landes im Wettbewerb der Regionen haben wird (vergl. Abschnitt 2.4. und P. WEICHHART, 2000).

Die oben zumindest in Grundzügen dargestellten negativen Rahmenbedingungen und Hemmfaktoren einer modernen Regionalplanung lassen bedauerlicherweise nur eine Schlussfolgerung zu: *Unter den gegebenen Umständen gerät der gesamte Salzburger Zentralraum in die akute Gefahr, trotz bester Startbedingungen im Wettbewerb der europäischen Regionen völlig an Bedeutung zu verlieren und schlicht unterzugehen.*

Exemplarisch lässt sich diese Folgerung durch die Ergebnisse der Empirica-Studie über „Zukunftsstandorte in Westeuropa“ stützen. Die erste Studie wurde Anfang 1993 veröffentlicht (H.-P. CANIBOL, W. J. STEINLE und R. BERSCHENS, 1993, vergl. auch H.-P. CANIBOL und R. BERSCHENS, 1993 und K. ABENTHEUER u. I. DENG, 1993).

Bei dieser Untersuchung wurden als Standortfaktoren Qualifikationspotenzial, Verkehr, Wachstumsdynamik, Kosten und Lebensqualität berücksichtigt und über Detailindikatoren quantitativ operationalisiert. Salzburg erhielt bei diesem Ranking den hervorragenden Platz 5 (nach Gelderland, Hannover, Elsass und Oberbayern). Maß-

geblich für diese Einstufung waren dabei Spitzenränge bei den Faktoren Lebensqualität (Rang 2) und Qualifikation (Rang 16) und gute Werte bei Dynamik (48) und Verkehr (81). In der oben zitierten „Management-Fassung“ des Berichtes wird Salzburg¹⁸ auf folgende Weise charakterisiert:

„Salzburg ist der Topstandort Nummer zwei Europas, was die Lebensqualität angeht. Salzburg hat jedoch mehr zu bieten als Nockerln und Caféhausatmosphäre, nämlich auch hochqualifizierte Arbeitskräfte und gute Verkehrsverbindungen. Im Junktum mit dem benachbarten Oberbayern besteht hier die Chance für einen schlagkräftigen regionalen Wirtschaftsraum, nahe genug am Osten Europas, aber nicht zu weit entfernt vom Zentrum des Geschehens im Westen. Gemeinsam mit dem angrenzenden Oberbayern könnte sich hier ein schlagkräftiger Wirtschaftsraum bilden“ (H.-P. CANIBOL, W. J. STEINLE und R. BERSCHENS, 1993, S. 6).

Salzburg als Investitionsstandort: Empirica-Studien 1993 und 1998

	RANG	Gesamt- bewer- tung	Qualifi- kation	Ver- kehr	Dyna- mik	Kosten	Lebens- qualität
1993	5	56,4	16	81	48	168	2
1998	16	61,7	17	83	56	160	27

Quellen: Zukunftsstandorte in Westeuropa, 1993 und 1998

Abbildung 1

Im Jahr 1996 wurde eine Nachfolgeuntersuchung angekündigt¹⁹, die, einem Bericht im Profil zufolge (C. BAUM, 1996, S. 52), einen gewaltigen „Absturz“ im Ranking Salzburgs erwarten ließ. Auf der Basis von Rohdaten schätzte damals der Autor der Empirica-Studie, W. J. STEINLE, dass Salzburg 1996 bestenfalls einen Platz zwi-

¹⁸ Räumliche Bezugseinheit ist hier zwar das gesamte Bundesland, die Aussagen gelten aber natürlich primär für den Salzburger Zentralraum.

¹⁹ Es war dem Autor trotz Direktkontakt mit der Empirica bisher nicht möglich, diese Studie im Original einzusehen.

schen Rang 30 und Rang 70 erreichen würde. Die Nachfolgestudie wurde dann 1998 abgeschlossen und veröffentlicht (vergl. W. KWAUKA und D. GERSTMAYER, 1998, sowie „Neue Empirica Studie ...“ und „Wien überholt Salzburg ...“). Die Abstufung des Wirtschaftsraumes Salzburg fiel dabei doch nicht so dramatisch aus, wie ursprünglich befürchtet worden war (vergl. Abb. 2). Immerhin rutschte Salzburg auf Rang 16 ab und wurde von Wien (Rang 9) deutlich überholt. Hauptursache für die Rückstufung war die im Vergleich zu 1993 geringere Dynamik der Region. STEINLE konstatierte, dass das Wachstum und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt deutlich schlechter seien als zum Zeitpunkt der ersten Erhebung.

Die Rückstufung Salzburgs ist – wie der Vergleich der Teilindikatoren zeigt – nicht primär als Verschlechterung der sozioökonomischen Situation im Lande zu interpretieren, sondern vor allem als relative Verbesserung der Werte vieler Konkurrenten. Dies ist ein klarer Hinweis auf die Auswirkungen des „Wettbewerbs der Regionen“. Wer sich auf seinen Lorbeeren ausruht, wird gnadenlos überholt.

Im November 1999 wurden sowohl von der Industriellenvereinigung Salzburg als auch von der Arbeiterkammer Salzburg aktuelle Wirtschaftsdaten veröffentlicht, die ebenfalls den Schluss zulassen, dass die Situation im Lande zwar noch nicht wirklich Besorgnis erregend ist, aber doch einiger Handlungsbedarf bestehe, um die Wirtschaft und die gesamte Standortregion wieder „in Schwung“ zu bringen (vergl. „Schlusslicht Salzburg“ und „Wirtschaftspolitik abgekanzelt“).

1.3.) Präzisierung der Aufgabenstellung des Projekts

„Die Region braucht die Kernstadt. Diese ist der entscheidende Imageträger der Region, sie hat das größte und differenzierteste Arbeitsplatzangebot ... Sie bietet urbanes Ambiente und stellt der gesamten Region ein hochwertiges Handels- Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitangebot zur Verfügung. Und so beeindruckend die kommunalen Leistungen der kleineren Kommunen am Rande der Großstadt sind – es ist die Nähe zur Kernstadt, die ihr Wachstum und ihre Entwicklung ermöglicht hat. Aber auch die Kernstadt braucht die Region. Die Leistungsfähigkeit und die Außendarstellung einer Region ist die Summe der Potenziale aller Kommunen.“

(A. PRIEBS, 1999 b, S. 17)

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen bleiben der Stadt Salzburg kurz- und mittelfristig relativ beschränkte Handlungsoptionen offen. Aus der Kompetenzlage heraus können weder die landesgesetzlichen noch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Planung unmittelbar beeinflusst werden. Die bestehenden Instrumente, Verfahren und Usancen der Regionalplanung sind zumindest nominell bereits genutzt und ausgereizt (Regionalprogramm). Für eine Verbesserung der Situation kommen als kurzfristig einsetzbare positive Handlungsmöglichkeiten vor allem zwei miteinander zu kombinierende Strategien in Betracht:

- 1.) Eine professionell und mit modernen Marketingmethoden vorangetriebene Thematisierung des Problems „Regionalplanung und Standortwettbewerb“, Übernahme der Themenführerschaft in diesem Bereich, gezielte Öffentlichkeitsarbeit, politische Präsenz und aktives Agieren in allen relevanten Institutionen und Gremien.
- 2.) Ein aktives und konsequent umgesetztes Bemühen, alle informellen, konsensorientierten und privatwirtschaftlich operationalisierbaren Möglichkeiten der regionalplanerischen Kooperation für eine innovative Weiterentwicklung des Raumordnungssystems zu nutzen.

Aus dieser Sicht ist auch die Ausgangsfrage, die den Auftraggeber motivierte, das Projekt „Regionalplanung der Stadt Salzburg – Handlungsstrategien“ in Angriff zu nehmen, zu präzisieren und in einen größeren Kontext zu stellen. Die Motivationslage der Stadt Salzburg als kommunaler Planungsträger und politisches Subjekt ist naturgemäß durch die primäre Intentionalität bestimmt, die eigene Position im Prozess einer übergreifenden Regionalentwicklung zu stärken. Dies ist aber nur dann möglich, wenn gleichzeitig eben diese übergreifende Regionalentwicklung, die zur Zeit noch gar nicht wirklich existiert, ernsthaft in Gang gesetzt und institutionalisiert wird. Dadurch entsteht eine scheinbar paradoxe Situation: Um die eigene Position stärken zu können, muss vorab die Handlungsmöglichkeit jener Akteure verbessert werden, die bisher als Kontrahenten im kommunalen Entwicklungsprozess angesehen wurden. Um den eigenen Aktionsradius erweitern zu können, muss er zunächst und vordergründig eingeschränkt werden.

Die hier zu lösende, eigentlich relevante Problemstellung könnte man als eine *Inversion des „Allmende-Problems“* beschreiben (vergl. zum Folgenden P. WEICHHART, 1990 a, S. 20-21).

Individuelle und kollektive Entscheidungsträger sind mit Notwendigkeit egoistisch. Sie wollen ihre eigenen Interessen wahrnehmen, ihre eigenen Intentionen verwirklichen, sich selbst Nutzen verschaffen. Dies ist legitim und muss grundsätzlich zulässig sein. Im Falle von kollektiven Akteuren wie Kommunen, deren Entscheidungsträger ja den demokratiepolitisch legitimierten *Auftrag* haben, die Interessen der eigenen Bevölkerung und der eigenen reproduktiven Entwicklung zu vertreten, kann dieser „Egoismus“ sogar als normative Forderung ethisch begründet werden.

Bei raumordnungsrelevanten kommunalpolitischen Entscheidungen ist demnach zu erwarten, dass jede Gemeinde bestrebt sein wird, eigene Interessen zu realisieren. Zum Problem wird eine solche Handlungsweise immer dann, wenn die Verwirklichung solcher Intentionen die Interessenlage von Nachbargemeinden stört, beeinträchtigt oder gar zu einem Schaden führt. Eine Standortscheidung in Gemeinde A (etwa die Errichtung eines Einkaufszentrums) ist geeignet, dieser Gemeinde erhebliche Vorteile (Steuereinnahmen, Arbeitsplätze) zu verschaffen. Gleichzeitig kann sie aber dazu führen, dass die Einzelhandelsumsätze in der Nachbargemeinde B dramatisch sinken oder dass etwa die Bewohner der Gemeinde C von den Folgen des durch den neuen Standort generierten Verkehrsaufkommens betroffen sind.

Besonders schwer zu bewältigen sind solche Interessenkonflikte in jenen – sehr zahlreichen – Fällen, bei denen zur Verwirklichung von Intentionen auf *kollektive Güter oder Ressourcen* zurückgegriffen wird bzw. deren Nutzungsmöglichkeiten durch

die Allgemeinheit eingeschränkt werden. Bei der Nutzung solcher kollektiver Güter (wie Verkehrsinfrastruktur, Luft, allgemeine Standortpotenziale etc.) tritt immer wieder das sogenannte „Allmende-Problem“ auf (vergl. G. HARDIN, 1968). Um subjektiven Nutzen zu erreichen (bzw. um Nutzen-Entgang zu vermeiden) muss jeder Akteur das Gemeingut in Anspruch nehmen. Wird das Gut jedoch so exzessiv genutzt, dass seine Gewinnpotenziale erschöpft werden oder gar irreversible Schäden entstehen, dann trifft dieser Schaden jeden einzelnen Akteur der Gemeinschaft – auch jene, die an der Übernutzung nicht beteiligt sind. Das Handlungsmuster des Kollektivs beeinflusst dabei entscheidend die Strategie des Einzelnen. Übernutzen nämlich viele, dann muss der Einzelne das Gut ebenfalls exzessiv in Anspruch nehmen. Tut er dies nicht, dann hat er neben dem Schaden, der alle trifft, auch noch den geringeren individuellen Ertrag. Durch eine solche – auf den ersten Blick ökonomisch rational erscheinende – Strategie halten sich die Akteure gegenseitig in einem Handeln gefangen, welches das Gemeingut gefährdet.

Die „Inversion“ des Allmende-Problems könnte man wie folgt umschreiben: Durch das kollektive strategische Handeln regionaler Akteure ist es unter bestimmten Umständen möglich, „Allmende“ (also kollektive Ressourcen) *neu zu schaffen*. Diese Produktion eines Gemeingutes ist aber nur dann möglich, wenn alle Akteure das gleiche strategische Ziel verfolgen und dabei auf bestimmte Formen der Nutzung oder Wertschöpfung im eigenen Wirkungsbereich (Allod) verzichten. Durch den Verzicht auf Handlungsoptionen im eigenen Wirkungsbereich entsteht eine kollektive Ressource, die allen Akteuren Vorteile bringt. Die Differenz zwischen dem Wertschöpfungsverzicht im Allod und den möglichen Vorteilen aus der „Nutzung“ der neu geschaffenen Allmende kann aber per Saldo nur dann positiv sein, wenn *alle* Akteure am strategischen Ziel festhalten und ihren Anteil am Wertschöpfungsverzicht im eigenen Wirkungsbereich leisten. Ein solcher Wertschöpfungsverzicht kann – das soll später noch ausführlicher erörtert werden – auf unterschiedlichste Weise realisiert werden. Er lässt sich etwa dadurch bewerkstelligen, dass ein Teil der Wertschöpfung im eigenen Wirkungsbereich gleichsam als Transferleistung an andere Akteure weitergegeben wird. Verweigern einzelne Akteure des Kollektivs die Verzichtleistung, kann sich ein positiver Nutzensaldo nicht einstellen. Verfolgen aber alle das strategische Ziel, dann kann durch diese – auf den ersten Blick ökonomisch *nicht* rational erscheinende – Vorgangsweise ein Mehrwert entstehen, der sich systemtheoretisch als Emergenzphänomen darstellt (vergl. Abschnitt 2.3.).

Um ein Kollektiv von Akteuren davon zu überzeugen, dass eine derartige auf den ersten Blick eben nicht rational erscheinende Handlungsweise in Wahrheit doch rational ist und Vorteile bringt, die auf andere Weise nicht zu Stande kommen würden, müssen zumindest zwei Voraussetzungen gegeben sein. Die Akteure müssen erstens mit der erforderlichen Klarheit realisieren, dass sie tatsächlich Mitglieder des betreffenden Kollektivs sind. Und sie müssen zweitens die Gewissheit haben, dass diese Form des kollektiven strategischen Handelns auch wirklich zu einem individuell wirksamen Mehrwert und Nutzenüberschuss führt (vergl. auch K. PUCHINGER, 1996).

Neben diesem Hauptproblem sind aber eine ganze Reihe weiterer Probleme zu beseitigen. Eine Neupositionierung der Stadt in der Regionalplanung setzt voraus, dass diese Planungsebene tatsächlich „funktioniert“, effizient greift und mehr bietet als bloß formale Fingerübungen, die nur den Buchstaben, nicht aber dem Sinn des ROG Genüge tun. Die Rolle der Stadt als Zentrum und Impulsgeber eines weiteren Um-

landes wird auch nur dann wahrgenommen werden können, wenn die Stadt als Funktionsstandort unter Beweis stellt, dass sie diese Rolle tatsächlich überzeugend und wirkungsvoll einnehmen kann. Weiters setzt die Verwirklichung dieses Zieles voraus, dass es gelingt, eine für Konsensfindungen unerlässliche Vertrauensbasis zwischen den Akteuren zu schaffen und formale „Spielregeln“ für Zieldiskussionen und Umsetzungsmaßnahmen zu installieren.

Wenn die Stadt Salzburg als raumordnungsrelevanter Akteur den Prozess der Regionalplanung anregen und auf eine neue Qualitätsstufe heben möchte, dann müssen also folgende Fragen operational beantwortet werden:

- ?? Wie kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein gemeinsames Problembewusstsein aller Akteure und Entscheidungsträger geschaffen werden?
- ?? Wie können die regionalen Akteure mit all jenen Informationen versorgt werden, deren sachlogische Bewertung zwingend zu einer Änderung der bisherigen Handlungspraxis und zur Einsicht in die Erfordernisse einer gesamtreionalen Entwicklungsplanung führen muss?
- ?? Wie können die bestehenden Akteure und Institutionen der Raumordnung zu einer verbesserten und effizienteren Kooperation angeregt werden?
- ?? Wie lassen sich die bestehenden Teilpläne und Entwicklungskonzepte inhaltlich koordinieren und zu einem „Masterplan“ integrieren?
- ?? Wie können die institutionellen Strukturen der Raumordnung den neuen Gegebenheiten und gesamtreionalen Planungserfordernissen angepasst werden?
- ?? Wie können die Schwachstellen und Unzulänglichkeiten der bestehenden Institutionalisierung der regionalen Planungsebene (Größe und Zuschnitt der Regionalverbände, Effizienz und Bindungswirkung von Maßnahmen etc.) beseitigt werden?
- ?? Wie kann eine Akzeptanz von Maßnahmen einer gesamtreionalen Entwicklungssteuerung in der Bevölkerung erzielt werden?
- ?? Welche Möglichkeiten bestehen, eine demokratiepolitisch abgesicherte Form der regionalen Entscheidungs- und Beschlussfindung für eine gesamtreionale Entwicklungsplanung zu konstituieren?
- ?? Wie können die bestehenden Feindbilder und Animositäten zwischen den regionalen Akteuren abgebaut werden?
- ?? Wie kann das generell schlechte Image der Raumordnung verbessert werden, wie lässt sich ihr politisches Gewicht aufwerten?

- ?? Wie können grenzüberschreitende Planungsprobleme besser gelöst werden?
- ?? Wie kann der Übergang von der traditionellen Ordnungs- und Verordnungsplanung zu neuen Formen einer prozessorientierten Entwicklungsplanung geschaffen werden?

Dieser Fragenkatalog ist keineswegs vollständig, trifft aber wohl die zentralen Probleme, die mit dem vorliegenden Projekt einer Lösung zugeführt werden sollen.

In den folgenden drei Hauptabschnitten soll nun eine detailliertere und systematischere Darstellung und Begründung jener Gegebenheiten und Entwicklungen vorgelegt werden, die in der Einleitung nur cursorisch behandelt wurden und die als Determinanten für den akuten raumordnerischen Handlungsbedarf im Untersuchungsgebiet anzusehen sind.