

## 7.) Zusammenfassung

*„Es gilt also, das Verhältnis der Kommunen untereinander in den Stadtregionen neu zu definieren und zu gestalten, wobei Häme, Überheblichkeit und Neid fehl am Platz sind.“*

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

Wie alle anderen Stadt-Umland-Regionen Europas ist auch der Salzburger Zentralraum seit längerer Zeit mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert, die aus erheblichen Spannungen und Interessenkonflikten zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden erwachsen und zu einer schweren Krise der Raumordnung in der Region geführt haben. Die Problemlage reicht allerdings weit über die bekannten Kontroversen zwischen Kernstadt und dem „Speckgürtel“ der Nodalregion hinaus. Die eigentliche Dramatik liegt in den heute wirksamen Rahmenbedingungen der Globalisierung und dem daraus resultierenden „Wettbewerb der Regionen“. Es besteht die akute Gefahr, dass der Salzburger Zentralraum den Herausforderungen dieses Wettbewerbs nicht gewachsen ist. Der gesamte Standortkomplex kann zum Schaden der regionalen Bevölkerung und Wirtschaft seine durchaus hohen Potenziale nicht optimal in Wert setzen, falls es nicht zu einer zeitgemäßen Modernisierung der Raumordnung und als Vorbedingung dazu auch der Regional- und Kommunalpolitik kommt. Besonders unangenehme Folgen hat diese Situation für die Kernstadt Salzburg.

Als Schlüssel zur Lösung der Probleme wurde von der für Stadtplanung und Stadtentwicklung zuständigen Magistratsabteilung 9 die *regionale Handlungsebene* der Raumordnung erkannt. Es wurde daher im Herbst 1999 ein Projekt mit dem Arbeitstitel „Regionalplanerisches Agieren der Stadt Salzburg – Handlungsstrategien“ begonnen, welches die Zielsetzung hat, Überlegungen zur Erneuerung der Regionalplanung anzustellen und mögliche Handlungsoptionen der Stadt Salzburg im Rahmen einer umfassenden Regionalentwicklung zu erörtern. Der Autor war eingeladen, an diesen Projekt als „externer Experte“ teilzunehmen. Er wurde mit der Aufgabe betraut, die Inhalte der Projektarbeit fachlich zu vertiefen und die dabei angesprochenen Probleme vor dem Hintergrund der aktuellen planungstheoretischen und regionalwissenschaftlichen Diskussion darzustellen. Im vorliegenden Endbericht werden die Ergebnisse dieser Arbeiten zusammengefasst und einige konkrete Vorschläge zur Problemlösung unterbreitet.

Zunächst werden die inneren und äußeren Rahmenbedingungen für das Projekt erörtert (Kapitel 1). Dabei kann festgehalten werden, dass einerseits eine Reihe ausdrücklicher Gunstfaktoren vorliegen, die eine Modernisierung der Regionalplanung erleichtern würden: die im LEP 94 formulierte implizite Anerkennung von Planungsregionen, die über der Größenordnung der Regionalverbände liegen, Vereinbarungen für eine grenzüberschreitende Raumordnung mit dem Land Oberösterreich, die Existenz der EuRegio sowie eine sehr klare Bekenntnis der bayerischen Raumordnung für eine grenzübergreifende Planung unter Betonung der oberzentralen Funktion der Stadt Salzburg. Dem stehen bedauerlicherweise aber schwerwiegende Hindernisgründe gegenüber: das generell schlechte Image der Raumordnung in der öffentlichen Meinung und in der Sphäre der Politik, die unzulängliche Wahrnehmung

der räumlichen Dimension von Sachproblemen, der Druck der Globalisierungsdynamik auf die Gemeinden, der unzulängliche räumliche Zuschnitt der Salzburger Regionalverbände, die generelle politische Abwertung der Regionalplanung und nicht zuletzt die lang dauernde politische Abstinenz der Stadt Salzburg im regionalen Gestaltungsprozess.

Nach dem Versuch einer Präzisierung der Aufgabenstellung des Projekts werden in Abschnitt 2 die regionalwissenschaftlichen Voraussetzungen der Genese des Problems diskutiert. Dazu wird vorab eine Typologisierung von Regionsbegriffen vorgestellt, mit deren Hilfe die spezifischen Probleme des Salzburger Zentralraumes präziser dargestellt werden können. Auf eine Kurzformel gebracht, liegt ein für das vorliegende Projekt entscheidendes Problem darin, dass der Salzburger Zentralraum als *Nodalregion* nicht mit der aktuellen *Planungsregion* „Salzburger Zentralraum“ ident ist und es außerdem im öffentlichen Bewusstsein keine auf dieses Gebiet bezogene *Wahrnehmungs- und Identifikationsregion* gibt.

Die entscheidende regionalwissenschaftliche Voraussetzung für die absolute Notwendigkeit einer Modernisierung und Neustrukturierung der Regionalplanung wird in der massiven Umgestaltung von Standortstrukturen im Rahmen des Globalisierungsprozesses und des postfordistischen Wirtschafts- und Sozialsystems gesehen. Diese Prozesse sind weltweit wirksam. Man kann ihnen weder durch nationalstaatliche Maßnahmen noch durch restriktive Regelungen auf Landesebene begegnen. Als besonders bedeutsames Charakteristikum der neuen sozioökonomischen Systeme wird der damit verbundene Aufschwung *regionaler* Wirtschafts- und Standortssysteme herausgestellt. Diese „Regionalisierung“ ist als immanenter Bestandteil der Globalisierungsdynamik anzusehen.

In groben Zügen werden im Folgenden Struktur und Funktionsweise postfordistischer Regionalökonomien dargestellt. Als spezifische Merkmale regionaler Wirtschaftssysteme können dabei Clusterbildung, kreative Netzwerke, flexible Spezialisierung, Koopkurrenz, regionale Identität sowie die „weichen Standortfaktoren“ herausgestellt werden. Aus dem Zusammenspiel dieser Faktoren kann das Entstehen sogenannter „Industrial Districts“ im Sinne regional gebundener und auf intensiver sozioökonomischer Interaktion basierender Wirtschaftssysteme abgeleitet werden.

Diese regionalen sozioökonomischen Systeme stehen untereinander in einem massiven Wettbewerb. In Abschnitt 2.4 wird zu zeigen versucht, wie dieser Wettbewerb funktioniert und welche ökonomischen Prozesse dahinter stehen. Als eigentliche Ursache für den Wettbewerb der Regionen wird die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren identifiziert, die zu einem deutlichen Sinken der Arbitragekosten führt. Dadurch werden die immobilen Standortfaktoren immer bedeutsamer, was mit Notwendigkeit dazu führen muss, dass die mobilen Faktoren sich die jeweils attraktivste Standortregion „aussuchen“ können. Als zwingende Folgerung muss aus diesen Überlegungen abgeleitet werden, dass Regionen, die sich diesem Wettbewerb nicht stellen und ihre Chancen nicht nutzen, unweigerlich schweren Schaden erleiden müssen. Positiv formuliert heißt dies: *Eine Region muss mit ihren Pfunden wuchern.*

In Kapitel 3 werden planungstheoretische Überlegungen angeführt, die gleichsam als konzeptionelle „Antworten“ der Raumordnung auf die Herausforderungen der Globalisierung anzusehen sind. Unter dem Schlagwort „neue Regionalplanung“ wurden in

den letzten Jahren Planungskonzepte diskutiert, die als Versuche einer Anpassung des Raumordnungssystems an die neuen Rahmenbedingungen aufgefasst werden können. Charakteristisch ist dabei einerseits eine massive Bedeutungszunahme der *regionalen Planungsebene* gegenüber der Landesplanung und der örtlichen Planung, andererseits eine stärkere Akzentuierung der *Entwicklungsplanung* gegenüber der *Ordnungsplanung*, das Auftreten neuer Akteure im Planungsprozess und eine deutliche Hinwendung zu *informellen Planungsinstrumenten*.

Im nächsten Abschnitt werden schließlich die politischen Voraussetzungen der Modernisierungsbedarfe erörtert. Dabei ist, parallel zur wirtschaftlichen Dynamik, auch eine deutliche Aufwertung der Regionen als *politischer Handlungsraum* zu konstatieren. Es wird die Auffassung vertreten und begründet, dass eine integrale Regionalplanung neuen Stils nur dann ernsthafte Aussichten auf Erfolg haben kann, wenn im Gleichklang mit den neu entstehenden regionalen sozioökonomischen Systemen auch eine *Regionalisierung der politischen Strukturen* entwickelt werden kann. Planungsregionen müssen sich unter den heutigen Gegebenheiten zumindest ansatzweise als „politische Subjekte“ konstituieren, weil nur dadurch eine Legitimierung und Akzeptanz der Zielfindung sichergestellt werden kann. Der Autor versucht, diese Forderung sowohl theoretisch als auch durch Verweis auf konkrete Beispiele zu begründen.

Kapitel 5 befasst sich mit den wichtigsten Konzepten und Instrumenten der neuen Regionalplanung. Generell kann eine erhebliche Aufwertung der „informellen“ Planungsinstrumente festgestellt werden. Sie werden besonders dafür eingesetzt, die Voraussetzungen für die *Aufwertung von Regionen* als neu zu stärkende Ebene der gesellschaftlichen Steuerung zu schaffen und den Steuerungsprozess selbst zu gestalten. Zentrales Anliegen ist dabei die Ermöglichung einer intermediären Kooperation zwischen Staat, Kommunen, Markt und „privaten“ Akteuren. Dadurch sollen neue Handlungskollektive entstehen, die eine Verantwortung für die Regionalentwicklung übernehmen können. Gleichzeitig findet damit auch eine Modernisierung des Politiksystems statt. In den neuen Instrumenten der Regionalplanung, die insbesondere als Instrumente der *Regionalentwicklung* konzipiert sind, rückt als zentrale Metapher die Idee der „Netzwerke“ in den Vordergrund. Sie werden einerseits als „Synergieproduzenten“ für sozioökonomische Prozesse angesehen, andererseits soll durch die „Vernetzung“ der am Planungsprozess beteiligten Akteure ein Qualitätssprung des Raumordnungssystems erreicht werden. Dieses Ziel der Modernisierung, Professionalisierung und Rationalisierung des Raumordnungssystems in Richtung auf eine kommunikative Entwicklungsplanung soll besonders auch durch eine Intensivierung der Kooperation zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessenlagen („Kooperationskennzeichen“) erreicht werden. In einer tabellarischen Übersicht werden in Form eines „kasuistischen Streifzuges“ einige der in der Literatur dokumentierten konkreten Beispiele für die Anwendung und Umsetzung der neuen Konzepte angeführt.

Aus der Integration der regionalwissenschaftlichen, planungstheoretischen und politischen Überlegungen werden in Kapitel 6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das weitere Agieren der Stadt Salzburg im Prozess einer Neukonzeption der Regionalplanung abgeleitet. Dabei kann festgehalten werden, dass in der einschlägigen Fachliteratur aller planungsrelevanten Disziplinen eine sehr weitgehende Übereinstimmung in der Problemdiagnose, der kausalen Deutung der Verursachungszusammenhänge, der Dringlichkeit von Handlungserfordernissen und hinsichtlich der Möglichkeiten einer Bewältigung der Probleme von Stadt-Umland-Regionen besteht.

Ausgangspunkt für die weiteren Vorschläge sind die von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von ARL und DASL entwickelten Empfehlungen zur Neustrukturierung von Großstadtreionen. Dieses als „Akademie-Modell“ bezeichnete Konzept kann als „Stand der Technik“ in der aktuellen Fachdiskussion zum Thema angesehen werden. Das Akademie-Modell lässt sich aus verschiedenen rechtlichen und politischen Gründen (Staatsgrenze, politische Akzeptanz, Stellenwert der Gemeindeautonomie in Österreich) nicht direkt auf den Salzburger Zentralraum umlegen. Es wird gleichsam als „Maximalvariante“ möglicher Modernisierungsansätze betrachtet. Mit den in Abschnitt 6.3 formulierten Vorschlägen für die Implementierung eines „Kooperationsmodells“ wird eine zumindest bescheidene Annäherung an das Akademie-Modell angestrebt.

Bei realistischer Einschätzung der rechtlichen und politischen Gegebenheiten müssen für den Salzburger Zentralraum leider alle Formen der „starken“ Version einer „regionalen Bündelungsorganisation“ ausgeschieden werden. Man kann davon ausgehen, dass sich das bestehende Raumordnungssystem ohne intensive aktive Bemühungen um eine grundlegende Neugestaltung in absehbarer Zeit nicht ändern wird. Daher schlägt der Autor vor, sich dem gewünschten Ziel einer Neupositionierung der Stadt Salzburg im Rahmen einer modernisierten Form der „neuen Regionalplanung“ durch einen zweistufigen Entwicklungsprozess anzunähern. Zunächst ist ein Forum zu finden, mit dessen Hilfe die Neukonzeption einer umfassenden Regionalentwicklung überhaupt erst in Gang gesetzt werden kann. Dazu ist eine Art „Gesprächsplattform“ zu schaffen, in deren Rahmen ein umfassender Diskurs stattfinden soll. Es wird vorgeschlagen, dass die Stadt Salzburg gemeinsam mit der Raumordnungsabteilung des Landes massiv als Promotor für die Etablierung eines solchen Forums auftritt. Als Bezeichnung werden die Namen „Forum Salzburger Zentralraum“, „Initiative Salzburger Zentralraum“, „Entwicklungsagentur Salzburger Zentralraum“ oder „Entwicklungsagentur Europaregion Salzburg“ zur Diskussion gestellt.

Dieses Forum hätte die Aufgabe, zunächst einmal die relevanten Akteure, Meinungsbildner und Entscheidungsträger zu identifizieren, sie für die Teilnahme am Prozess zu motivieren, die bestehenden Probleme zu artikulieren und einen öffentlichen Diskurs darüber in Gang zu setzen. Im Rahmen der Erörterungen dieses Gremiums sollte dann eine neue Planungsdoktrin für den Salzburger Zentralraum entwickelt werden. Der Begriff „Planungsdoktrin“ verweist darauf, dass es darum geht, gleichsam eine neue Philosophie oder ein neues Paradigma der Planung zu finden. Denn eine solche grundlegende Änderung des konzeptionellen Schemas wäre die Voraussetzung dafür, dass die zu entwickelnde Planungsstruktur den neuen Erfordernissen gerecht werden kann.

Als nächste Teilaufgabe sollte dieses Forum eine Abgrenzung der Planungsregion vornehmen. Es wird vorgeschlagen, dazu einen Monitoring-Ansatz im Sinne der „laufenden Raumbewachung“ einzusetzen und primär interaktionsbezogene Parameter (als Indikatoren der „sozialen Praxis“) zu verwenden. Für eine vorläufige Abgrenzung sollte sicherheitshalber ein eher großzügiger Zuschnitt der Planungsregion angestrebt werden. Als eigenständige Raumkategorie sollte dabei auch der raumfunktional fassbare „reale Kernstadtbereich“ der Nodalregion („Salzburg Zentral“) ausgewiesen werden.

Bereits in diesem „Vorprojekt“ sollten alle Anstrengungen unternommen werden, eine möglichst umfassende Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, die nicht nur die Dringlichkeit des Projekts dokumentiert, sondern bereits die Grundlagen für die Produktion einer „Wahrnehmungs- und Identitätsregion“ („Designer-Region“) bereitstellt. Und schließlich sollten im Vorprojekt auch die „klimatischen“ Voraussetzungen für eine intensive und auf wechselseitigem Vertrauen basierende Kooperation geschaffen werden. Das Vorprojekt ist abgeschlossen, wenn ein Konsens über die Ziele der neuen Regionalplanung gefunden ist und alle Voraussetzungen für die Gründung einer *eigenständigen Trägerorganisation* gegeben sind.

Mit der Konstituierung der Trägerorganisation beginnt die eigentliche Umsetzungsphase des Projekts. Im letzten Teil des vorliegenden Berichts werden einige Anregungen zur weiteren Vorgehensweise in der Umsetzungsphase zur Diskussion gestellt. Grundsätzlich sollte dabei das Ziel verfolgt werden, einen möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit für das neue Planungsmodell zu erreichen.

Zur Veranschaulichung dieses Vorschlages werden auch zwei rein hypothetische Verwirklichungsformen diskutiert. Die erste weist formal eine gewisse Ähnlichkeit zum Akademie-Modell auf, besitzt aber natürlich wesentlich geringere Kompetenzen. Diese „Verbandslösung“ geht von der Gründung von „Entwicklungs Kooperativen“ in den drei Ländern des Salzburger Zentralraumes aus, die sich zu einem Dachverband mit der (hypothetischen) Bezeichnung „Europaregion Salzburg“ zusammenschließen. Dieser begründet eine eigenständige operative Struktur, welche die Agenden des Regionalmanagements und Regionalmarketings für den Bereich des Verbandes durchzuführen hat. Ein eigenes regionalpolitisches Forum („Regionalkonferenz“), in dem die gesellschaftlich relevanten Gruppen der Gesamtregion vertreten sind, soll dabei als politisch-normatives Zielfindungsorgan tätig werden. Als zweites denkbare Organisationsmodell wird eine Ausweitung und Strukturänderung der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein vorgeschlagen. Dazu müsste die EuRegio räumlich ausgeweitet und um die oberösterreichischen Gemeinden der Nodalregion erweitert werden. Zusätzlich wäre dem EuRegio-Rat als politisches Pendant ein Gremium von der Art der eben angesprochenen Regionalkonferenz gegenüberzustellen. Auch bei diesem Modell ist die Schaffung einer operativen Struktur zur Durchführung der Management- und Marketingagenden erforderlich.

Auf weitere und detailliertere Konkretisierungsvorschläge für das „Kooperationsmodell“ muss in dieser Projektphase verzichtet werden. Denn sie würden die Ergebnisse des erst in Ganz zu setzenden konzeptionellen Entwicklungsprozesses präjudizieren. Die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren, die dann zu Recht den Eindruck gewinnen würden, bei der Konzeptionsphase übergangen worden zu sein, könnte dadurch schwer beeinträchtigt werden.

Die im vorliegenden Bericht dargelegten Argumente deuten zweifellos darauf hin, dass das vom Auftraggeber angestrebte Ziel einer Neupositionierung der Stadt Salzburg in einer Regionalplanung neuen Stils nur durch sehr erhebliche Kraftanstrengungen erreichbar ist. Auch wenn grundsätzlich den „weichen“ und informellen Instrumenten der neuen Regionalplanung (qua *Regionalentwicklung*) entschieden der Vorzug zu geben ist, kann die erforderliche Modernisierung und Effizienzsteigerung des Raumordnungssystems nur dann gelingen, wenn auch die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen grundlegend erneuert werden.

Gleichzeitig verdeutlichen die vorgelegten Argumente aber auch, dass ein äußerst dringender Handlungsbedarf für die Realisierung einer derartigen Erneuerung besteht. Wird dieser Kraftakt nicht gewagt, ist für die Zukunft des Salzburger Zentralraumes, seiner Bewohner und seiner Wirtschaft das Schlimmste zu befürchten.