

Europaregion Salzburg

Grenzüberschreitende Kooperation
als Chance für die Positionierung im
Wettbewerb der Regionen



PETER WEICHHART

Univ.-Prof. Dr. Peter Weichhart
Institut für Geographie und Regionalforschung der
Universität Wien
A-1010 Wien, Universitätsstraße 7
E-Mail: peter.weichhart@univie.ac.at

ZUSAMMENFASSUNG

Am Beispiel von Salzburg wird die generelle Problematik von Stadt-Umland-Beziehungen erörtert. Durch die Auslagerung städtischer Funktionen speziell in die angrenzenden Umlandgemeinden wächst die Stadt weit über ihre administrativen Grenzen hinaus – es entsteht der so genannte „Speckgürtel“. Die neue Siedlungsstruktur (administrative Kernstadt plus hoch suburbanisierte Umlandgemeinden) wird als „funktionale Kernstadt“ bezeichnet. Es ist evident, dass die traditionellen Raumplanungsinstrumente nicht mehr in der Lage sind, die hier ablaufenden Prozesse zu koordinieren und planmäßig zu gestalten.

Der Vergleich zweier auf Telefoninterviews basierenden Erhebungen, durchgeführt 1994/95 und 2001 in insgesamt 246 Gemeinden des weiteren Umlandes, verdeutlicht den wachsenden Einflussbereich der Stadt Salzburg als Zentrum der Funktionalregion. Die empirischen Befunde belegen eine territoriale Ausweitung der Interaktionen und ein markantes Ansteigen der Interaktionsdichte auf bayerischem und oberösterreichischem Gebiet. Es zeigt sich auch eine ausgeprägte Verschiebung der Besuchszwecke der Umlandbevölkerung vom unverbindlichen Bummeln und Ausgehen zu Einkaufen und kulturellen Aktivitäten.

Durch die komplementären Prozesse Globalisierung und Regionalisierung werden neue räumliche Bezugseinheiten beziehungsweise regionale Wirtschaftssysteme geschaffen, die keine Rücksicht auf traditionelle administrative Grenzen nehmen und somit nicht mit den bestehenden Planungsregionen übereinstimmen. Diese neuen Regionalökonomien müssen sich dem neu aufkommenden Wettbewerb der Regionen stellen. Dabei geht es darum, mit den immobilien Faktoren einer Region um die mobilen Wirtschaftsfaktoren erfolgreich zu werben. Ein

Schlüsselkriterium zum Erfolg stellt dabei die effiziente Steuerung und Koordinierung der immobilen Standortfaktoren einer Region dar. Um die Steuerungsfähigkeit herzustellen, ist es unerlässlich, eine quasi-gebietskörperschaftliche Struktur zu schaffen, mit deren Hilfe deckungsgleich zur Funktionalregion eine eigenständige Planungsregion konstituiert wird. Im Falle der Salzburger Stadt-Umland-Region muss dabei ein Konzept gefunden werden, mit dem ein grenzüberschreitendes Koordinationsystem geschaffen werden kann.

Ein solches Vorhaben kann nur dann gelingen, wenn ein interkommunales Verbandsmodell entwickelt wird, bei dem konsensbasierte Lenkungsinstrumente eingesetzt werden. Die räumliche und konzeptionelle Ausweitung der bereits bestehenden grenzüberschreitenden regionalen Kooperationsstruktur der EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein wäre ein Erfolg versprechender Weg, um die Wettbewerbsfähigkeit des grenzüberschreitenden Salzburger Zentralraums erheblich zu verbessern und langfristig zu sichern.

ABSTRACT

Salzburg serves as an example for discussing the general problems of the relations between core cities and their surroundings. Due to the migration of urban functions above all to the bordering municipalities, the cities grow far beyond their administrative boundaries – the so-called *"Speckgürtel"* (Wealth Belt) is evolving. The resulting new settlement structure (comprising the administrative core city plus the highly suburban surrounding municipalities) is referred to as "functional core city". It is evident that the traditional instruments of spatial planning are unsuitable for coping with the co-ordination and organisation of the processes involved.

In the presented paper, the author refers to two surveys based on telephone interviews which were performed in 1994/95 and 2001 among a total of 246 municipalities of the wider surroundings. Their comparison illustrates the growing sphere of influence of Salzburg City as centre of the functional region. The empirical findings provide proof of the territorial extension of interactions and a pronounced increase of the interaction density on Bavarian and Upper Austrian territories. The reasons of the suburban population for visiting Salz-

burg are also characterised by a marked shift: They have changed from non-committal taking a stroll and going out to shopping and cultural activities.

The complementary processes of globalisation and regionalisations have created new spatial units of reference and regional economic systems that disregard any traditional administrative borders and, in consequence, do not correspond with existing planning regions. These new regional economies have to meet the rising competition between regions. This implies that the immobile economic factors of a region have to be successful in courting for the mobile factors. In this respect, the efficient steering and co-ordination of a region's immobile location factors constitute a key criterion on the way to success. In order to acquire steering competence, it will be indispensable to create something like a territorial authority structure which will help to constitute an independent planning region in congruence with the functional region. In the case of the region Salzburg City and surroundings, a concept has to be found which is suitable to create a system of trans-border co-ordination.

Such an endeavour will only be successful if a model of inter-communal networks is developed which depends on consensus-based steering instruments. The spatial and conceptual expansion of the EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein, the already existing cross-border structure of regional co-operation, might be a promising way towards a considerable improvement and long-term securing of the competitiveness of the trans-border Salzburg agglomeration.

DIE STADT SALZBURG UND IHR UMLAND – EINE DISHARMONISCHE BEZIEHUNG?

Seit dem Sommer 2001 wird in der Salzburger Öffentlichkeit und in den Medien eine sehr engagierte Diskussion um die Wahl einer der neuen Flachgauer Städte zur „regionalen Hauptstadt mit Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen“ (Flachgauer Nachrichten v. 26. 7. 2001, S. 4) geführt. In dieser aktuellen Diskussion kommt wieder einmal eine markante Polarisierung zwischen der Kernstadt Salzburg und den Umlandgemeinden zum Ausdruck. Zusätzlich zeichnet sich schon ein Konkurrenzkampf zwischen den neuen Städten ab: Welche von ihnen wird denn bei der kommenden Auseinandersetzung der „Sieger“ sein? Wer bietet mehr? Auch

Wals-Siezenheim ist in der Zwischenzeit als mögliche neue „Bezirkshauptstadt“ im Gespräch.

Die wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit Siedlungsstrukturen beschäftigen und die hier zuständige Theorie der Zentralen Orte gehen allerdings mit Entschiedenheit davon aus, dass Städte der höchsten Zentralitätsstufen immer auch gleichzeitig die Funktionen von Viertelshauptstädten wahrnehmen. Ein Oberzentrum wie die Stadt Salzburg übernimmt für sein engeres Umland die Funktionen der nächst niedrigeren Zentralitätsstufen. Nur das macht auch regionalökonomisch einen Sinn. Lösungen, die dieser regionalökonomischen Gesetzmäßigkeit widersprechen, lassen sich nur als politische Kraftakte und gegen die Eigendynamik der Siedlungsentwicklung durchsetzen. Sie stehen in Widerspruch zu den raumstrukturellen Sachzusammenhängen und der Logik der Standortsysteme von Stadt-Umland-Regionen.

Setzen wir doch einmal die Argumente, die für eine neue Bezirkshauptstadt vorgebracht werden, mit der empirisch vorfindbaren Realität der Standortstrukturen im Salzburger Zentralraum und ihrer aktuellen Entwicklungsdynamik in Beziehung. Dabei wird sich zeigen, dass in Wahrheit ganz andere Probleme auf der Tagesordnung stehen sollten, wenn es darum geht, verantwortungsbewusst und zukunftsichernd Wirtschaftskraft und Lebensqualität der gesamten Region zu erhalten, auszubauen und weiterzuentwickeln.

Mehr Eigenständigkeit für die Umlandgemeinden. – Das war eine der Forderungen und Begründungen im Diskurs um die neue Bezirkshauptstadt. Die Umlandgemeinden müssten sich endlich emanzipieren und sich gleichsam aus dem Joch der Landeshauptstadt lösen.

Wenn man die siedlungsstrukturelle und regionalökonomische Sachlage betrachtet, dann lässt sich diese Forderung nur als relativ massive Form der Realitätsverweigerung qualifizieren. Tatsächlich haben die Gemeinden in Österreich und damit auch die Umlandgemeinden der Landeshauptstadt eine besonders hohe Autonomie und Gestaltungsfreiheit. Von diesen Entscheidungsfreiheiten können etwa die Gemeinden im benachbarten Bayern nicht einmal träumen.

Das eigentliche Problem ist hier nicht die mangelnde Eigenständigkeit der Gemeinden, sondern die völlig ungenügende Koordination von Siedlungsentwicklung und Standortplanung auf regionaler Ebene. Genau dies ist ein Kernproblem aller Stadt-Umland-Regionen, nicht nur in Europa.

Eine weitere Begründung, die Forderung nach Dezentralisierung, erscheint auf den ersten Blick durchaus plausibel. Dezentralisierung ist ein positiv besetzter Begriff, er verweist auf mehr Bürgernähe, Selbstbestimmtheit und den Abbau „obrigkeitlicher“ Lenkung. Die Frage ist allerdings, ob die Verlagerung der Bezirkshauptmannschaft in eine der neuen Städte tatsächlich diesem Sinn des Begriffes „Dezentralisierung“ entspricht. Faktum ist, dass der bestehende Standort in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof aus Erreichbarkeitsgründen als optimaler Standort bezeichnet werden kann, weil die Summe aller Verkehrsaufwendungen hier minimiert ist.

Eine andere wichtige Begründung war, dass die Wohnbevölkerung im Bezirk Salzburg-Umgebung extrem stark angewachsen ist. Sobald die Daten der letzten Volkszählung vollständig vorliegen, wird sich zeigen, dass auch die Zahl der Arbeitsplätze in den Umlandgemeinden erheblich zugenommen hat. Davon sind vor allem die unmittelbaren Anrainergemeinden der Kernstadt, die Gemeinden „im zweiten Glied“ und die höherrangigen Zentralen Orte im mittleren Bereich des Zentralraumes betroffen.

DIE ROLLE DER KERNSTADT

Was zeigt uns diese demographische Entwicklung? Nichts anderes, als dass sich die **funktionale Kernstadt** räumlich immer stärker ausdehnt. Dieser Prozess führt genau zu jenem Phänomen, das wir als „Speckgürtel“ bezeichnen. Die Kernstadt wächst auf dem Territorium der Umlandgemeinden. Es sind städtische Funktionen, die auf dem Gebiet der administrativen Kernstadt keinen Platz mehr haben und im Zuge der Suburbanisierung auf das Gebiet der Umlandgemeinden ausweichen.

In früheren Zeiten wurde dieses Problem durch Eingemeindungen gelöst. Die Städte konnten im eigentlichen Wortsinn räumlich wachsen, indem sie sich die unmittelbar angrenzenden Kommunen einfach einverleibten. Heute findet dieses Wachstum durch Auslagerung statt.

Ein wesentlicher Hintergrund für die Wachstumsanforderungen sind die veränderten Raumanprüche städtischer Funktionen. So haben sich die Flächenanforderungen für die Wohnfunktion seit den 60er Jahren verdoppelt. Eine Suburbanisierung der Wohnfunktion ist die Folge. Ähnlich rasant stiegen die Raumanprüche für Produktion, Lagerhaltung,

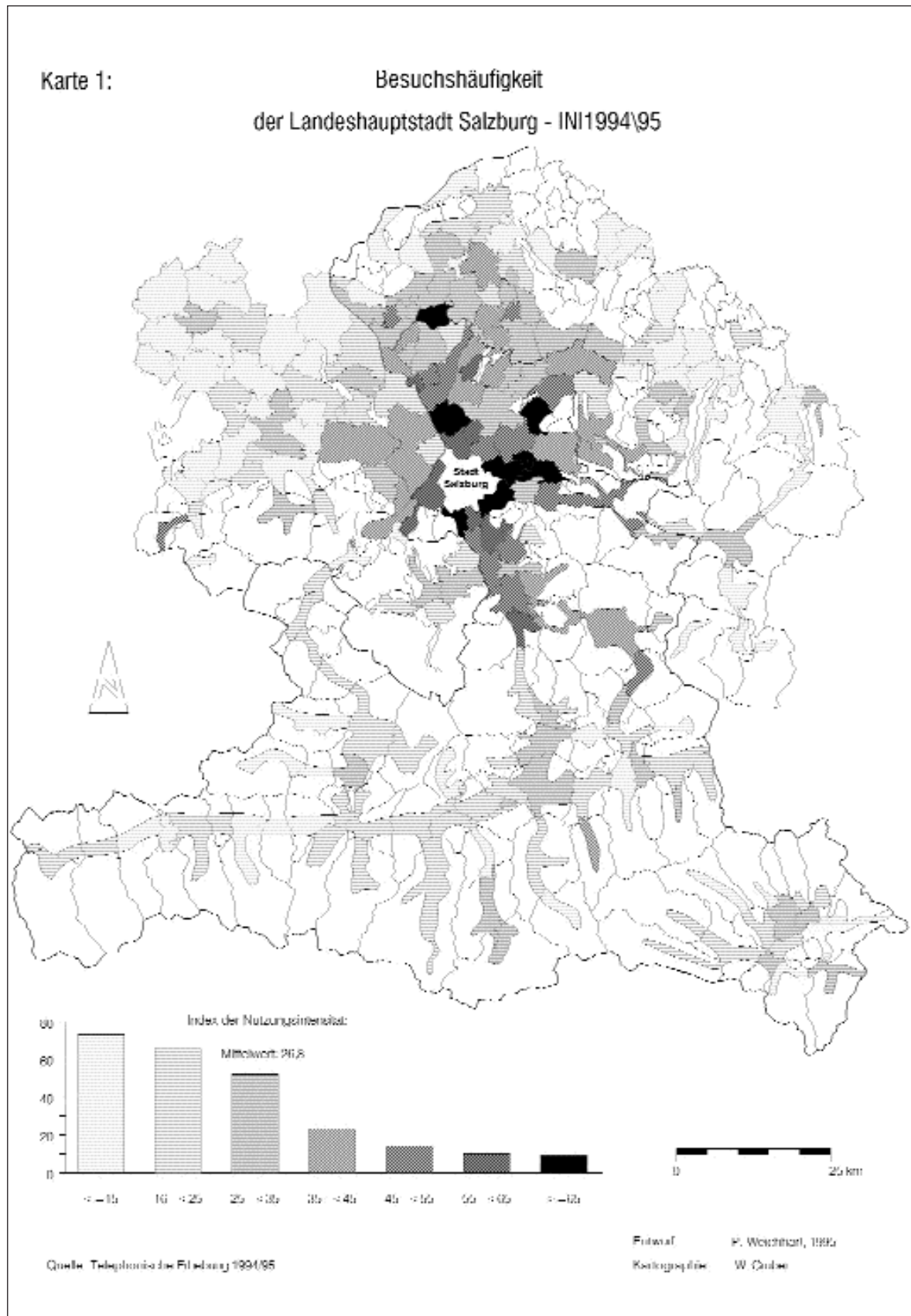


Abb. 1: Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt Salzburg – INI 1994/95

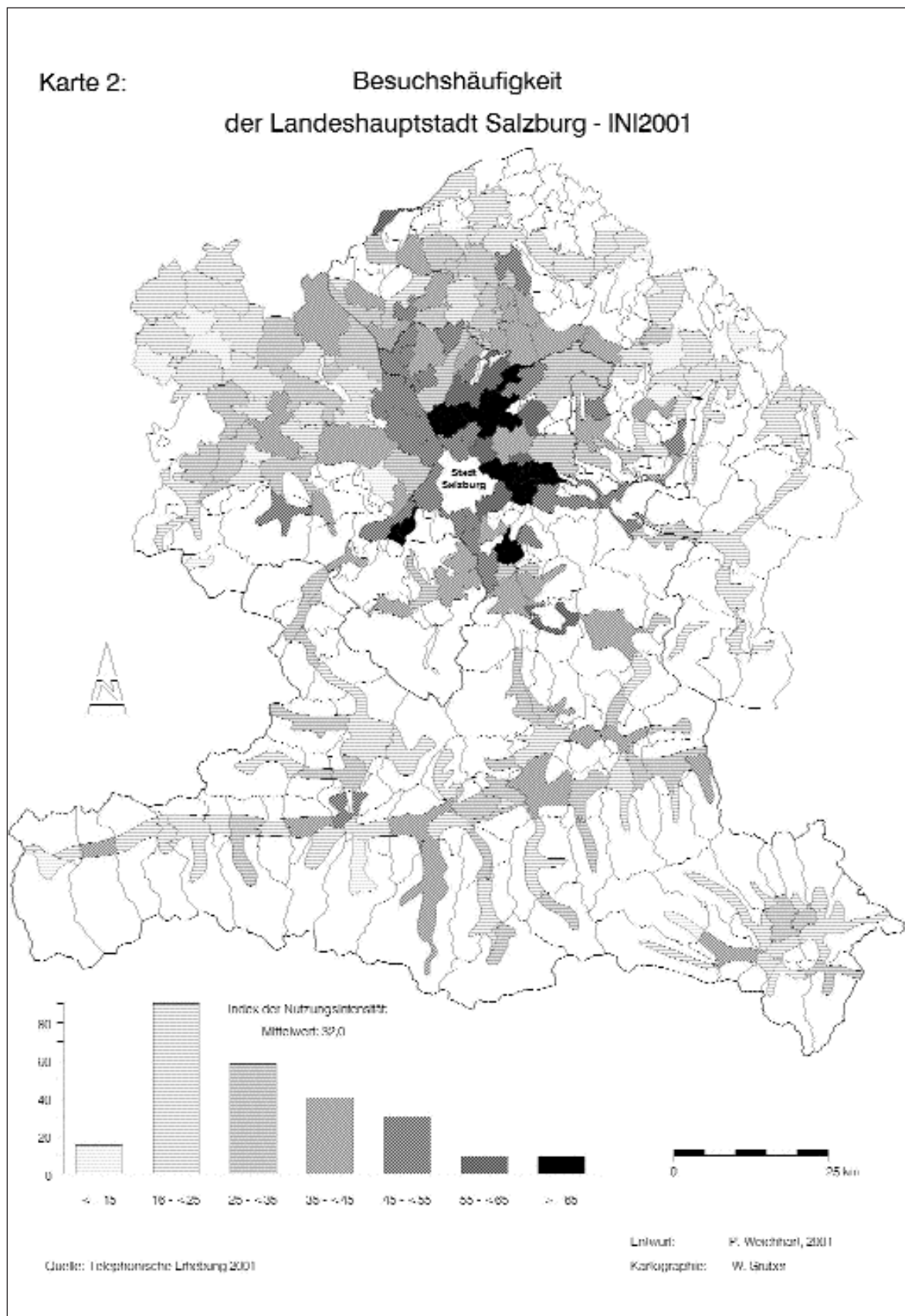


Abb. 2: Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt Salzburg – INI2001

Karte 3:

Veränderung der Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt Salzburg von 1994/95 bis 2001

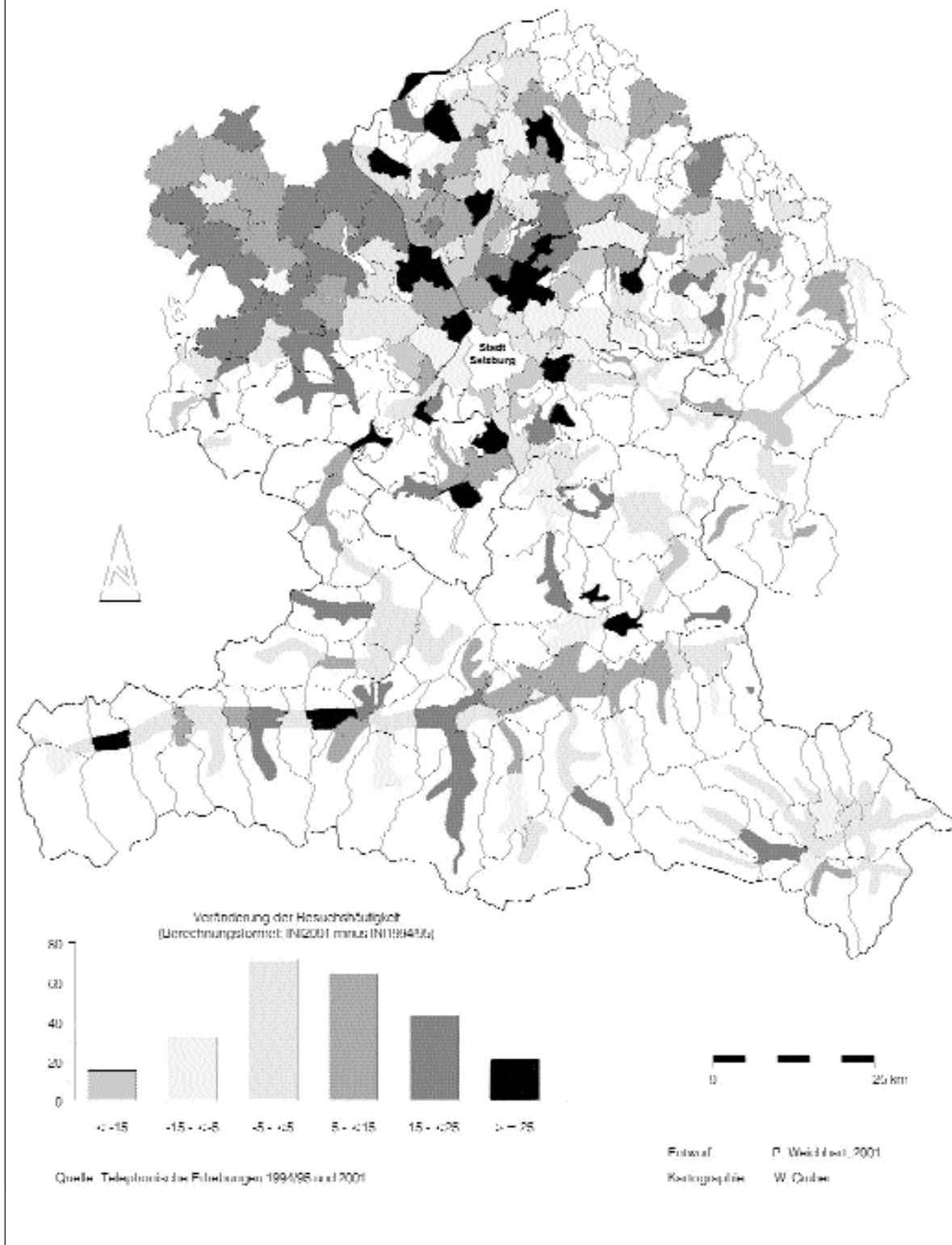


Abb. 3: Veränderung der Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt Salzburg von 1994/95 bis 2001

Verkehr, Dienstleistungen und Einzelhandel. In den engen administrativen Grenzen der Kernstädte können diese Ansprüche immer weniger erfüllt werden, deshalb müssen die betreffenden Funktionen in das Umland abwandern.

Dadurch kommt es zu einer Intensivierung tagesrhythmischer Interaktionen zwischen der Kernstadt und dem Umland. Weil von der Auslagerung besonders intensiv die unmittelbar angrenzenden Gemeinden betroffen sind, entwickelt sich eine völlig neue Siedlungsstruktur, die als „funktionale Kernstadt“ bezeichnet werden kann. Sie besteht aus der administrativen Kernstadt und den besonders stark suburbanisierten Nachbargemeinden. Dieser Prozess hängt sehr stark mit den Modernisierungs-, Rationalisierungs- und Kostensenkungserfordernissen zusammen, die durch die Globalisierung verursacht wurden.

Wenn man nun von der **funktionalen** Kernstadt die **administrative** Kernstadt gleichsam subtrahiert, bleibt genau jenes Phänomen übrig, das wir als „**Speckgürtel**“ bezeichnen. Es sind all jene unmittelbar benachbarten Umlandgemeinden, die vom Suburbanisierungsprozess am meisten profitiert haben, die enorme Wachstumsraten bei der Bevölkerung und vor allem bei den Betriebsansiedlungen und Arbeitsplätzen aufweisen.

Diese Entwicklungsdynamik ist schon seit einigen Jahrzehnten im Gange. Betrachtet man das Muster der Siedlungsflächen im Kernbereich des Salzburger Zentralraumes, so erhält man den Eindruck einer weitgehend geschlossenen baulichen Struktur, die von Hallein im Süden bis Anthering im Norden, von Eugendorf im Osten bis inklusive Freilassing im Westen reicht. Die funktionale Kernstadt ist auch im Siedlungsbild klar erkennbar.

Das alles ist zunächst überhaupt nicht dramatisch. Eine solche Entwicklungsdynamik ist die einzige Möglichkeit für eine Stadtregion, den Erfordernissen der globalisierten Marktwirtschaft gerecht werden zu können. Ohne diese Suburbanisierungsdynamik würde die gesamte Region ökonomisch stagnieren und marginalisiert werden. Zum Problem wird die Entwicklung aber dadurch, dass die traditionellen Steuerungssysteme der Raumentwicklung nicht im Stande sind, die ablaufenden Prozesse zu **koordinieren** und **planmäßig zu gestalten**. Unsere Raumordnungssysteme stehen dieser „postfordistischen“ Entwicklungsdynamik so gut wie hilflos gegenüber. Das ist natürlich nicht nur in Salzburg, sondern in ganz Europa der Fall.

Besonders dramatisch und sozusagen „strafverschärfend“ wirkt sich im Falle des Salzburger Zen-

tralraumes nun die Tatsache aus, dass diese Stadt-Umland-Region von hochrangigen administrativen Grenzen gleichsam zerschnitten wird. Die funktionale Region wird nicht nur von einer Landesgrenze, sondern – schlimmer noch – auch von einer Staatsgrenze durchschnitten. Das bedeutet, dass unterschiedliche und inkompatible rechtliche Grundlagen für die Steuerung der Raumentwicklung und von Standortentscheidungen bestehen. Auch das ist natürlich keine singuläre Besonderheit des Salzburger Zentralraumes, sondern kommt auch anderswo in Europa immer wieder vor.

ABGRENZUNG DER FUNKTIONALREGION

Einen aussagekräftigen Hinweis auf die Ausdehnung der funktionalen Region des Salzburger Zentralraumes geben die Pendlerbeziehungen. Der Pendlereinzugsbereich der funktionalen Kernstadt Salzburg reichte bereits 1991 weit in das südliche Innviertel und in die Bezirke Vöcklabruck und Gmunden. Man kann diesen Pendlereinzugsbereich als erste Annäherung an die Ausdehnung des Salzburger Zentralraumes auf österreichischem Territorium betrachten. Gleichzeitig lässt sich das Beispiel sehr gut als Illustration für das heute gängige Verständnis des Begriffes „Region“ verwenden. In den planungs- und regionalwissenschaftlichen Disziplinen geht man davon aus, dass „Regionen“ keine starren „Raumeinheiten“ sind, die durch irgendwelche „natürliche“ oder administrative Grenzen definiert sind. Regionen werden vielmehr als **Ergebnis der sozialen Praxis** und als Standort-Interaktions-Systeme verstanden. Ihr Außenrand befindet sich dort, wo die Dichte der sozialen Interaktionen sprunghaft abnimmt. Wenn sich die soziale Praxis ändert, verändert sich auch die Lage des Außenrandes. Deshalb kann man für Stadt-Umland-Regionen auch keine messerscharfen Grenzen angeben. Pendlerbeziehungen sind ein sehr aussagekräftiger Indikator für Stadt-Umland-Regionen. Zu den hier relevanten Interaktionen, welche als Ausdruck der sozialen Handlungspraxis angesehen werden können, zählen auch zentralörtliche Beziehungen, Kaufkraftströme oder Bildungspendler. Für eine Abgrenzung der Funktionalregion des Salzburger Zentralraumes, welche auch den bayerischen Anteil berücksichtigt, können Daten verwendet werden, die im Sommer 1995, also kurz nach dem EU-Beitritt Österreichs erhoben wurden. Im Rahmen eines Geländepraktikums am Institut für

Geographie und Angewandte Geoinformatik wurde in der bayerischen Grenzstadt Freilassing eine Kundenbefragung durchgeführt. An fünf Standorten des Einzelhandels wurden innerhalb einer Woche mehr als 2.200 Konsumenten interviewt, wobei unter anderem die Wohnsitzgemeinde der Kunden erfasst wurde. Damit war es möglich, das Kundeneinzugsgebiet von Freilassing recht genau abzugrenzen. Es reicht im Westen bis an den Chiemsee und im Süden weit in den Pinzgau und Pongau. Im Norden und Osten deckt es sich erstaunlich exakt mit dem Pendlereinzugsbereich der funktionalen Kernstadt (vgl. A. DALZIO, 1995).

In einer anderen Erhebung, die Ende 1994 – Anfang 1995 in Form einer telefonischen Befragung stattfand, wurde die Häufigkeit ermittelt, mit der die Bewohner von 246 Gemeinden im weiteren Umland die Stadt Salzburg für private Zwecke aufsuchen (P. WEICHHART, 1996, S. 97–99). Aus den Probandenreaktionen wurde ein Indikator konstruiert, der als „Index der Nutzungsintensität“ (abgekürzt „INI“) bezeichnet wird. Mit diesen Daten kann für jede Gemeinde des Untersuchungsgebietes indikatorisch ein Maß für die Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt für nicht-berufliche Zwecke angegeben werden.

Für die Erhebung 1994/95 ergibt sich ein Verteilungsmuster der Besuchshäufigkeit, bei dem die Staatsgrenze noch deutlich als Barriere erkennbar ist (Abb. 1). Es zeigt sich, dass der Bereich der höchsten Besuchshäufigkeit und damit der höchsten Interaktionsdichte zwischen Umland und Kernstadt mit der durch die Pendlerverflechtung definierbaren Außengrenze des Salzburger Zentralraumes zusammenfällt.

In den Monaten März und April dieses Jahres wurde im Auftrag der Stadt Salzburg eine Nacherhebung dieses Indikators mit der gleichen Untersuchungsmethodik durchgeführt (P. WEICHHART, 2001 a). Unter anderem sollte damit geklärt werden, ob sich die Interaktionshäufigkeit nach dem EU-Beitritt Österreichs verändert hat. Das Ergebnis dieser aktuellen Erhebung ist in Abbildung 2 dargestellt. Gegenüber dem Stand von 1994/95 geht klar hervor, dass die Häufigkeit des Besuchs der Kernstadt erheblich zugenommen hat. Vor allem am Außenrand ist die Interaktionsdichte

zwischen Umland und Kernstadt der Region deutlich angestiegen. Die gesamte Region wächst stärker zusammen. Die höchsten Zuwachsraten gibt es dabei bei den bayerischen Gemeinden.

Man kann diese Veränderungen gut sichtbar machen, wenn man ein wenig „kartografische Arithmetik“ betreibt und pro Gemeinde von den INI-Werten 2001 die Werte der Vorerhebung subtrahiert. Stellt man diese Differenz im Kartenbild dar (Abb. 3), dann wird noch deutlicher erkennbar, dass die Bewohner der bayerischen Nachbargemeinden nach dem EU-Beitritt die Kernstadt Salzburg erheblich häufiger aufsuchen. Sehr hohe Zuwachsraten sind auch im oberösterreichischen Anteil des Zentralraumes zu erkennen.

Bei dieser neuen Umfrage wurde auch nach dem Zweck des Besuches in der Kernstadt gefragt. Hier sind ebenfalls sehr erhebliche Veränderungen im Sinne einer Nutzungsintensivierung erkennbar. So ergibt sich etwa für die bayerische Umlandbevölkerung die in Abb. 4 erkennbare Veränderung. Bei der ersten Erhebung war das unverbindliche „Bummeln“ der wichtigste Besuchszweck unserer Nachbarn, gefolgt von kulturellen Aktivitäten.

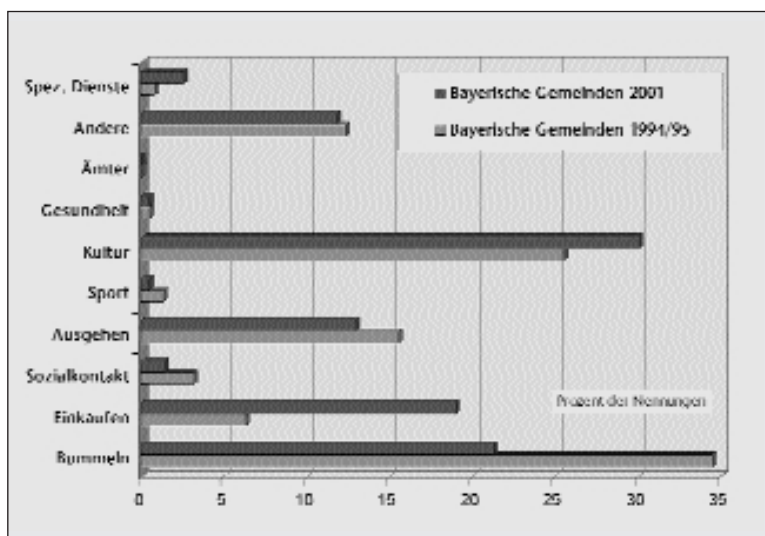


Abb. 4: Die Veränderung der Besuchszwecke zwischen 1994/95 und 2001 in den bayerischen Gemeinden

„Einkaufen“ war mit etwa 7% der Nennungen sehr schwach vertreten. Die aktuelle Untersuchung zeigt, dass die eher unverbindlichen Aktivitäten „Bummeln“ und „Ausgehen“ stark zurückgegangen sind. Die Einkaufsaktivitäten haben sich hingegen verdreifacht, und die kulturellen Besuchszwecke haben von einem bereits hohen Ausgangswert noch einmal zugelegt und nehmen jetzt den ersten Rang ein.

Zusammenfassend können wir in grober Näherung Folgendes festhalten: Der Salzburger Zentralraum in seiner aktuellen Struktur umfasst ein Gebiet im Radius von etwa 50 km Luftlinie rund um die Kernstadt. Die innerregionale Interaktionsdichte nimmt im Zeitverlauf zu. Wir können außerdem davon ausgehen, dass der Zentralraum tendenziell wächst und der Radius im Zeitverlauf größer wird. In grober Schätzung handelt es sich um ein Gebiet mit etwa 750.000 Einwohnern, für welche die Stadt Salzburg als Oberzentrum fungiert. Rechnet man noch die Bewohner der Bezirksgaue dazu, welche die Kernstadt auf der Landeshauptstadtstufe nutzen, dann umfasst der gesamte zentralörtliche Bereich von Salzburg knapp eine Million Einwohner.

GLOBALISIERUNG UND REGIONALISIERUNG

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Neustrukturierung unserer Standortsysteme etwas mit dem Prozess der Globalisierung zu tun hat. Die „Globalisierung“ ist der Ausdruck eines fundamentalen Umbaus unserer Sozial- und Wirtschaftssysteme. In der Sprache der so genannten „Regulationstheorie“ wird dieser Umbau auch als Übergang vom „Fordismus“ zum „Postfordismus“ bezeichnet. Er hängt zusammen mit dem Verlust der Steuerungskompetenz der Nationalstaaten, mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, mit der Emanzipation der Geldwirtschaft und der Konzentration der ökonomischen Macht auf einige wenige Global Players. Eine bedeutsame Auswirkung dieser fundamentalen Veränderung ist die Neuordnung unserer Standortsysteme. Die „Lebenswelt“ wie die Wirtschaft werden zunehmend **regional** strukturiert.

In der Agrar- und der Industriegesellschaft waren soziale und wirtschaftliche Prozesse sehr stark an die räumliche Bezugseinheit der Gemeinde gebunden. Heute funktionieren sozioökonomische Systeme auf der territorialen Basis großräumiger Regionen, die ihrerseits in die Gesamtdynamik der Weltwirtschaft eingebunden sind. Diese „Regionalisierung“ ist ein komplementärer Prozess zur Globalisierung. Man spricht daher auch von „Glokalisierung“. Die Regionalisierung der Wirtschaft ist eine der zentralen Voraussetzungen des Globalisierungsprozesses. Durch diese Regionalisierung entstehen neue räumliche Bezugseinheiten für unsere sozioökonomischen Systeme.

Dies hat unangenehme Folgen. Unsere traditionellen administrativen Grenzen, die gleichzeitig auch die Grenzen von Planungsregionen sind, passen nun nicht mehr mit den aktuellen Funktionalregionen zusammen, die im Gefolge der Glokalisierung entstanden sind. Das bedeutet, dass die bestehenden Instrumente der Koordination und Steuerung von Standortsystemen in immer stärkerem Maße wirkungslos und ineffizient werden. Sie sind nicht an die neue Situation anpassbar. Genau das ist das zentrale Problem aller Stadt-Umland-Regionen. Und dieser Mangel eines regionalen Koordinationsinstrumentariums führt unter anderem dazu, dass wir mit den Fehlentwicklungen im Umland unserer Kernstädte nicht zu Rande kommen.

DER WETTBEWERB DER REGIONEN – URSACHEN UND FOLGEN

Das alles wäre bereits schlimm genug. Gleichsam verschärfend kommt nun aber noch eine besonders wichtige und wirksame Besonderheit der postfordistischen Wirtschaftssysteme zum Tragen, welche die **Steuerungsfähigkeit** der regionalökonomischen Systeme zum **Schlüsselkriterium für ihren wirtschaftlichen Erfolg macht**: Es ist der **Wettbewerb der Regionen**.

Die Globalisierung und die weltweite Ausbreitung der Marktwirtschaft haben dazu geführt, dass auch der Wettbewerb globale Dimensionen angenommen hat. Zusätzlich wird der ökonomische Wettbewerb durch eine neue Austragungsform qualitativ erweitert. Mit der Regionalisierung der Wirtschaft werden Konkurrenz- und Wettbewerbsbeziehungen nicht mehr nur auf der Ebene der Betriebe wirksam, sondern finden zunehmend zwischen Regionen statt.

Was sind eigentlich die Hintergründe für den Wettbewerb der Regionen?

Nach dem heutigen Verständnis der Regionalökonomie müssen Regionen als „Standortsysteme“ aufgefasst werden. Sie stellen räumlich strukturierte Gefüge von Menschen, Bauten, Anlagen, Maschinen, Institutionen, Regeln und Organisationen dar. Dabei muss man zwischen mobilen und immobilen Standortfaktoren unterscheiden. Mobile Faktoren lassen sich mit relativ geringen Kosten problemlos räumlich verschieben, immobile sind ortsfest. Das heißt, ihre Verschiebung an einen anderen Ort würde extrem hohe Kosten verursachen oder ist schlicht nicht möglich. Für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft bedeutet

dies, dass immobile Faktoren um mobile Faktoren „werben“ müssen.

Zu den mobilen Faktoren zählt man Unternehmer, Betriebe, qualifizierte Arbeitskräfte und vor allem Kapital. Mobile Faktoren wandern genau dorthin, wo sie möglichst attraktive standortspezifische Produktionsbedingungen vorfinden. Verschlechtern sich die Produktionsbedingungen vor Ort, wandern sie nach den Prinzipien der ökonomischen Rationalität sehr rasch ab.

Immobiler Faktoren sind all jene Grundlagen und Voraussetzungen der Wirtschaft, die man nicht oder nur mit sehr hohen Kosten räumlich verlagern kann. Es handelt sich hier um sesshafte Arbeitskräfte, investiertes Sachkapital, Boden, Infrastruktur, rechtliche, gesellschaftliche und ethische Normen, Gesetze und alle so genannten „weichen“ Standortfaktoren. Dazu zählen etwa Wirtschaftsfreundlichkeit, soziales Klima, Image, Kostenstruktur, Versorgung, Verkehrssystem, Kultur, Bildungseinrichtungen, Sport- und Freizeitinfrastruktur, Ambiente und städtisches Flair, Bodenpreise (besonders wichtig) oder Umweltqualität.

Der Wettbewerb der Regionen findet nun auf der Grundlage des so genannten „Arbitrage-Prozesses“ statt. Unter „Arbitrage“ versteht man in der Ökonomie die Nutzung von Preisunterschieden, die für ein bestimmtes Gut auf verschiedenen Teilmärkten beziehungsweise an unterschiedlichen Standorten existieren. Der „Wettbewerb der Regionen“ kommt dadurch zu Stande, dass Wirtschaftssubjekte Qualitäts- und Kostendifferenzen der immobilen Faktoren nutzen. Sie verlagern ihre Aktivitäten in jene Region, die ihnen den größten Nutzen verschafft.

In Anlehnung an STRAUBHAAR (1996, S. 225) kann man daraus Folgendes ableiten: Regionen haben auf der Grundlage immobiler Produktionsfaktoren „... die Möglichkeit, durch eine attraktive Standortgestaltung mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. ... Eine schlechte Standortpolitik wird durch Abwanderung bestraft, eine gute durch Zuwanderung belohnt.“

Die Pointe dieser Geschichte lautet: Ein erheblicher Teil der immobilen Standortfaktoren einer Region wird vom Raumordnungssystem produziert und ist das Produkt effizienter Koordinations- und Steuerungsmaßnahmen. Damit wird die **Steuerungsfähigkeit** von Regionalökonomien zum entscheidenden Schlüsselkriterium für ihren wirtschaftlichen Erfolg.

Die Gretchenfrage lautet nun: Wie lässt sich die Steuerungsfähigkeit einer Regionalökonomie her-

stellen? Wie kann sie verbessert werden? Die aktuell existierenden Planungsregionen, deren Zugschnitt auf der Grundlage der administrativen Grenzen vorgenommen wurde, lassen eine Problemlösung nicht zu. Denn die neuen Regionalökonomien haben eben die Eigenheit, sich unbekümmert über die administrativen Territorialgrenzen hinweg auszubreiten. Die aktuellen Planungsregionen spiegeln die Territorialstruktur sozioökonomischer Systeme wider, wie sie vor einem Jahrhundert wirksam waren, sie passen einfach nicht mit den wesentlich weiträumigeren Interaktionsformen der Gegenwart zusammen. Noch dazu sind die Grenzen der aktuellen Verflechtungsbereiche instabil und können sich mit dem Wandel der sozioökonomischen Praxis rasch verändern.

Um für den aktuellen Verflechtungsbereich der neuen Regionalökonomie Steuerungsfähigkeit herzustellen, gibt es nur eine Handlungsoption: **Die Schaffung einer quasi-gebietskörperschaftlichen Struktur, mit deren Hilfe deckungsgleich zur Funktionalregion eine eigenständige Planungsregion konstituiert wird.**

Nur dadurch ist es möglich, gemeinsame Management- und Lenkungsaktivitäten zu setzen, einen Kooperationsverbund zu schaffen und damit die immobilen Faktoren der Gesamtregion und ihre Standortstruktur zu optimieren.

Eine solche Vorgangsweise ist nicht das Hirngespinnst weltfremder Planungstheoretiker, sondern wurde in einer ganzen Reihe besonders erfolgreicher neuer Regionalökonomien in Europa bereits in die Realität umgesetzt. Als konkretes Beispiel kann die Region Stuttgart genannt werden. Dort trat 1994 ein Landesgesetz in Kraft, auf dessen Grundlage ein sehr effizienter Regionalverband konstituiert wurde, der die knapp 180 Gemeinden der aktuellen Funktionalregion umfasst und mit hochrangigen Planungskompetenzen ausgestattet ist.

Diese Region Stuttgart weist eine sehr wichtige Besonderheit auf, die als entscheidende Voraussetzung für das Funktionieren einer solchen Planungs- und Entwicklungsregion neuen Stils angesehen werden muss. Sie hat sich nämlich auch als „politisches Subjekt“ konstituiert. Es gibt ein eigenes Regionalparlament, dem ein Regionalpräsident vorsteht, und es finden Regionalwahlen statt. Damit ist diese Planungsregion demokratiepolitisch abgesichert und es gibt damit auch politische Instanzen, die sich auf der regionalen Ebene profilieren und den großen Erfolg der neuen Regionalpolitik „ein-fahren“ können. Die politische Eigenständigkeit der Stadt-Umland-Region wird auch dadurch erkenn-

bar, dass erst im Juli 2001 von der Regionalversammlung ein „europapolitisches Maßnahmenpaket“ beschlossen wurde. Dadurch wird es unter anderem möglich, eine ständige Repräsentanz der Region in Brüssel einzurichten. Die Stadt-Umland-Region Stuttgart macht also ernst mit dem Schlagwort vom „Europa der Regionen“. Die Existenz eines Regionalparlaments beziehungsweise die damit erfolgte Konstituierung der Region als „politisches Subjekt“ war für diesen Schritt natürlich eine entscheidende Bedingung.

Es ist völlig klar, dass das Modell Stuttgart nicht eins zu eins auf den Salzburger Zentralraum übertragen werden kann. Dies ist schon wegen der Staats- und Landesgrenzen nicht möglich, welche unsere Funktionalregion durchschneiden. Aber man kann aus Beispielen wie Stuttgart eine ganze Menge lernen.

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich eine Reihe von Folgerungen und Forderungen ableiten. Die Problemlage der Salzburger Stadt-Umland-Region reicht weit über die 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 mehr gewachsen ist. Der gesamte Standortkomplex kann zum Schaden der regionalen Bevölkerung und Wirtschaft seine durchaus hohen Potenziale nur ungenügend in Wert setzen, falls es nicht gelingt, eine zeitgemäße Modernisierung der Raumordnung im Sinne einer regionalen Entwicklungsplanung in die Wege zu leiten.

Im Verlaufe des Globalisierungsprozesses kam es zu einer massiven Umgestaltung von Standortstrukturen. 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 ist der Aufschwung *regionaler* Wirtschafts- und Standortsysteme anzusehen. Diese „Regionalisierung“ stellt einen immanenten Bestandteil der Globalisierungsdynamik dar. Als spezifische Merkmale regionaler Wirtschaftssysteme gelten dabei Clusterbildung, kreative Netzwerke, flexible Spezialisierung, innerregionale Kooperation, regionale Identität sowie die „weichen Standortfaktoren“. Aus dem Zusammenspiel dieser Faktoren kann das Entstehen neuer Regionalökonomien

oder so genannter „New Industrial Districts“ abgeleitet werden.

Diese regionalen sozioökonomischen Systeme stehen untereinander in einem massiven Wettbewerb. Als eigentliche Ursache für den Wettbewerb der Regionen kann dabei die zunehmende Mobilität einer Reihe von Produktionsfaktoren identifiziert werden. Dadurch steigt die Bedeutung der immobilen Standortfaktoren erheblich, denn die mobilen Faktoren können sich heute die jeweils attraktivste Standortregion „aussuchen“. Daraus folgt, dass Regionen, die sich dem Wettbewerb *nicht stellen* und ihre Chancen nicht nutzen, unweigerlich schweren Schaden erleiden müssen. Positiv formuliert, heißt dies: *Eine Region muss mit ihren Pfunden wuchern, sonst wird sie untergehen*. Grundlegende Voraussetzung dafür ist die Schaffung eines effizienten Steuerungssystems für die Standortproduktion.

DIE EUROPAREGION SALZBURG – LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Eine nachhaltige Lösung der Raumordnungsprobleme und eine gedeihliche Weiterentwicklung der Stadt-Umland-Region Salzburg wird nur dann möglich sein, wenn es gelingt, eine grenzübergreifende Lenkungsstruktur zu entwickeln, die deckungsgleich ist mit der aktuellen und potenziellen Funktionalregion.

Als Lösungsweg kommt eigentlich nur eine Handlungsoption in Frage, nämlich ein interkommunales Kooperationsmodell, bei dem auf dem Weg über die freiwillige Selbstbindung und privatrechtliche Verträge konsensbasierte Lenkungsinstrumente eingesetzt werden (vgl. P. WEICHHART, 2001 b).

Als Arbeitsbezeichnung für eine solche regionale Bündelung der Kräfte wurde vor einiger Zeit der Name „Europaregion Salzburg“ vorgeschlagen (P. WEICHHART, 2000).

In der Zwischenzeit ist auf Anregung der Salzburger Stadtplanung und in Kooperation mit allen regional bedeutsamen Akteuren im November 2000 tatsächlich eine „Initiative Europaregion Salzburg“ begründet worden, die seither bereits sehr intensive Beratungen durchgeführt hat. Ihr Ziel ist es, Möglichkeiten zu erkunden, wie ein grenzüberschreitendes Kooperationsmodell der Regionalplanung für den gesamten Salzburger Zentralraum entwickelt und implementiert werden könnte.

Wie könnte eine solche „Europaregion“ konkret aussehen? Hier sollen nur einige Andeutungen ge-

macht werden, um den laufenden Diskurs nicht zu stören.

Als eine denkbare Lösung wäre ein Verbandsmodell vorstellbar. In Salzburg, Bayern und Oberösterreich werden nach dem Muster von Gemeindeverbänden Entwicklungskooperativen gegründet, die sich zu einem Dachverband zusammenschließen. Die Landeshauptstadt und jene Umlandgemeinden, die zusammen der funktionalen Kernstadt entsprechen, bilden dabei eine eigene Teilregion, die als „Salzburg Zentral“ bezeichnet wird. Als gleichsam politische Struktur wird eine Regionalkonferenz gebildet, in der Repräsentanten aller gesellschaftlichen Kräfte der Teilregionen vertreten sind. Der Regionalkonferenz sollte eine wichtige Rolle für die Leitbildentwicklung und die Erarbeitung der gesamtregionalen Zielsetzungen zukommen. Als operative Organe werden ein Regionalmanagement und ein Regionalmarketing gegründet.

Eine zweite Lösungsvariante, die für besonders Erfolg versprechend angesehen werden kann, würde eine bereits bestehende grenzüberschreitende regionale Kooperationsstruktur nutzen, die EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land – Traunstein. Die EuRegio müsste dazu allerdings räumlich wie konzeptionell und organisatorisch weiterentwickelt werden. Neben der Erweiterung auf den Gesamtbereich der Verflechtungsregion (unter Einbeziehung des oberösterreichischen Anteils des Zentralraumes) wäre es dabei besonders wichtig, die gesellschaftlich relevanten Kräfte in die Entscheidungsgremien einzubeziehen und Management- und Marketingagenden für die Gesamtregion zu übernehmen.

Die Probleme der Stadt-Umland-Beziehung sind in Wahrheit Sekundärerscheinungen und Symptome tiefer liegender Ursachenzusammenhänge. Es gilt, einen regionalpolitischen Masterplan zu finden und zu realisieren. Im Rahmen einer solchen umfassenden Lösung geht es vor allem um eine Positionierung der Gesamtregion im Konzert der europäischen Regionen. Nur dann wird es möglich sein, aus dem grenzüberschreitenden Salzburger Zentralraum eine „stolze“ Region¹ zu machen. Eifersüchteleien und Polarisierungen zwischen den Teilgebieten der Gesamtregion, wie sie etwa in der Diskussion um eine eigene Bezirkshauptstadt für den Flachgau zum Ausdruck kommen, müssen dabei zweifellos als kontraproduktiv angesehen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- DALZIO, A., 1995, Grenzüberschreitende zentralörtliche Verflechtungen im bayerisch-salzburgisch-oberösterreichischen Grenzraum. – Salzburg, geographische Diplomarbeit, Nw. Fakultät. 152 Seiten, 27 Abb. und 19 Karten im Text; 11 Karten, 5 Fragebögen und 2 Tab. im Anhang.
- STRAUBHAAR, T., 1996, Standortbedingungen im globalen Wettbewerb. – In: R. BISKUP, Hrsg., Globalisierung und Wettbewerb. – Bern, Stuttgart und Wien, S. 217–239.
- WEICHHART, P., 1996, Das System der Zentralen Orte in Salzburg und angrenzenden Gebieten Oberösterreichs und Bayerns. Grundlagenstudie für das Sachprogramm „Versorgungsinfrastruktur“. – Salzburg, (= SIR-Schriftenreihe, Band 16).
- WEICHHART, P., 2000, Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum. Handlungsstrategien der Stadt Salzburg. Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung. Endbericht. – Salzburg, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Magistratsabteilung 9, Stadtplanung und Verkehr. 184 S., Anhang, 18 Abb., 5 Tab.
- WEICHHART, P., 2001 a, Die Nutzung der Kernstadt Salzburg durch die Bevölkerung ihres Umlandes. Die Entwicklungsdynamik seit dem EU-Beitritt. Verfasst im Auftrag der Stadt Salzburg, Magistratsabteilung 9. – Wien, unveröffentlichtes Gutachten. 68 S., 4 Tab., 26 Abb. und 3 Karten, 2 Tab. im Anhang.
- WEICHHART, P., 2001 b, Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs? – In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/10.2000, S. 549–566.

1 „... denn Europa ist kein Staat, sondern ein Zusammenschluss von Nationalstaaten mit selbstständigen und stolzen Regionen, die mitreden möchten“ – dies stellte der Salzburger Landeshauptmann Schausberger bei einem Treffen der Vertreter der europäischen Regionalregierungen in Uppsala fest (Salzburger Nachrichten v. 10. 11. 2001).