

Regionalplanung für Ballungsgebiete – ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung

Wirtschaft und Lebenswelt sind heute regional organisiert. Prof. Weichhart zeigt, dass Regionen nicht nur eine komplementäre Struktur der Globalisierungsdynamik sind, vielmehr müssen sie auch in ihren sozialen Bezügen als Kernstadt und den mit ihr mehrfach funktional verflochtenen Umlandgemeinden verstanden werden. Von der Politik wird die verstärkte Auseinandersetzung mit geeigneten Formen der Institutionalisierung regionaler Kooperation erwartet.

1. Einleitung

Die Geschichte der Menschheit und die Evolution unserer Spezies sind eine Erfolgsgeschichte der Kooperation. Kooperation ist die Voraussetzung dafür, dass man für konkretes Handeln Kräfte bündeln kann, die durch arbeitsteilige Prozesse die Stärken der KooperationspartnerInnen wechselseitig ergänzen und Schwächen kompensieren können. Kooperation ist die Voraussetzung dafür, dass man gemeinsam kollektiv geteilte Ziele auch erreicht und sich durch das Zurückdrängen von Einzelinteressen Vorteile verschafft, die langfristig auch für jede einzelne PartnerIn der Kooperation Vorteile bringen, und zwar so viele Vorteile, dass damit die möglichen Vorteile eines Defektierens oder einer egoistischen Handlungsweise weit übertroffen werden. Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise zeigt wohl in aller Deutlichkeit, dass das hemmungslose Durchsetzen von Egoisten mit Notwendigkeit zum Kollabieren übergeordneter Systeme führt und, dass die bereits angesprochene kooperative Lösung die einzige Möglichkeit ist, mit solchen Problemen einigermaßen fertig zu werden. Dieser hohe Stellenwert der Koopera-

tion gilt selbstverständlich auch für den Bereich der Raumordnung. Wenn jede Kommune ausschließlich ihre Eigeninteressen verfolgt, Kooperation verweigert und defektiert, dann muss das übergeordnete Ganze, die Funktionalregion, Schaden erleiden. Langfristig wird dieser Schaden sowie ein nicht realisierter möglicher Nutzen für das Ganze auch für die Kooperationsverweigerer wirksam werden; der kurzfristige oder mittelfristige Vorteil, den man durch Defektieren erreichen kann, löst sich langfristig gesehen auf, und der Schaden trifft alle.

Vor diesem Gremium brauche ich wohl nicht ausführlich zu diskutieren, was wir unter Raumordnung zu verstehen haben. Ich will aber trotzdem zwei Facetten dieses Begriffes in Erinnerung rufen. Wir können nämlich unter Raumordnung einerseits die Ordnung des Raumes verstehen, d.h. die in einem Gebiet vorfindbare aktuelle Anordnung physisch-materieller Dinge in ihrer räumlichen Verteilung und in ihren Lagerrelationen. Mit der Ordnung des Raumes befasst sich die Raumforschung. Sie analysiert, hat Mittel, diese Strukturen darzustellen. Generell verstehen wir unter Raumordnung aber etwas anderes, nämlich das Ordnen

des Raumes, also die aktive Gestaltungsarbeit der öffentlichen Hand, die zu einer als wünschenswert angesehenen Entwicklung von Raumstrukturen führen soll. Diese Aufgabe wird von der Raumplanung zur Verwirklichung normativer Vorgaben der Raumordnungspolitik wahrgenommen.

2. Wofür brauchen wir denn eigentlich Raumplanung?

Ich habe manchmal den Verdacht, dass diese Frage nicht nur von den BürgerInnen gestellt wird, sondern oft auch von VertreterInnen des politischen Systems: Wozu brauchen wir denn diese lästige Raumordnung, die uns im freien Handeln doch nur behindert? Die Antwort ist einfach: Raumordnung ist erforderlich und notwendig, um in einem Territorium eine den gesellschaftlichen Zielvorstellungen angemessene Anordnung physisch-materieller Dinge mit optimierten Verteilungsmustern und optimierten Lagerrelationen sicherzustellen. Solche gesellschaftlichen Zielvorstellungen werden auch im Vortrag von Herrn Mading angesprochen, nämlich sparsamer Umgang mit dem Boden, Nachhaltigkeit, Zugänglichkeit öffentlicher Güter, Verteilungsgerechtigkeit.

Darüber hinaus werden heute Klimaschutz, Fairness zwischen Generationen und Regionen, Umweltqualität, Wirtschaftskraft etc. zunehmend diskutiert. Das sind die Zielvorstellungen, und diese Zielvorstellungen müssen durch Aktivitäten der Raumordnung verwirklicht werden.

2.1 Welche Medien der Umsetzung stehen uns da zur Verfügung?

Ich nenne an dieser Stelle nur einige Beispiele für Realisierungsmedien: eine kompakte Siedlungsstruktur, dezentrale Konzentration, ein Lebensraum der kurzen Wege, Schutz von Freiräumen, Verkehrsinfrastruktur, ein funktionierender öffentlicher Verkehr, optimierte Versorgungsinfrastruktur mit ubiquitärer Zugänglichkeit – nicht selektiver Zugänglichkeit, die es manchen mobilen Gruppen erlaubt, sich sehr wohl günstig zu versorgen, aber die immobilen Gruppen ausschließt –, Entfaltungsmöglichkeit und Standortsicherung für Wirtschaft und Arbeitsplätze sowie Vermeidung von Konfliktzonen.

2.2 Wem nützt eine erfolgreiche und effiziente Raumplanung?

Der entscheidende Punkt ist, dass eine gut funktionierende Raumordnung der Bevölkerung und der Wirtschaft eines Territoriums nützt, indem sie zur qualitativen Weiterentwicklung der Wirtschaftskraft und zur Sicherung der Lebensqualität beiträgt. Die Pointe: Unter den heutigen Rahmenbedingungen müssen sich die Verwirklichung derartiger gesellschaftlicher Zielvorstellungen und die Realisierung des Nutzens der Raumordnung für die Bevölkerung und die Wirtschaft v.a. auf die regionale Handlungsebene des Planungssys-

tems stützen. Und das setzt mit zwingender Notwendigkeit eine intensive interkommunale Kooperation voraus. Die Begründung ist ganz einfach; sie liegt seit fast 20 Jahren auf dem Tisch, und ganze Bibliotheken sind voll mit Untersuchungen dazu. Wir können festhalten: Wirtschaft und Lebenswelt sind heute regional organisiert. Regionen sind dabei eine komplementäre Struktur der Globalisierungsdynamik, was nur allzu oft vergessen wird. Die Regionsbildung, mit der wir heute konfrontiert sind, ist sozusagen eine Folgeerscheinung des Globalisierungsprozesses. Die Regionen sind die andere Seite der Medaille, auf deren Vorderseite „Globalisierung“ steht. Die Regionen sind die operativen Ausführungsorgane der globalisierten Wirtschaft. Hinzu kommt, dass Regionen das Resultat einer sozialen Praxis sind. Sie sind hybride Phänomene, die sowohl in der Wirtschaft als auch soziokulturell verankert sind. Eine weitere Begründung lautet: Der ökonomische Wettbewerb findet heute nicht nur zwischen Betrieben und Volkswirtschaften, sondern ganz besonders – wie im Referat von Herrn Mäding ausführlich dargestellt wird – zwischen Regionen statt, und zwar dadurch, dass die Region die Aufgabe hat, mobile Standortfaktoren anzuziehen. Regionen sind damit Orte der ökonomischen Modernisierung. Alles, was an ökonomischen Prozessen gegenwärtig abläuft – Cluster Building, New Industrial Districts, kreative Milieus – , ist regional organisiert und keineswegs auf Einzelkommunen bezogen. Erst auf der regionalen Ebene – und das ist die nächste Begründung – ist jene Vielfalt und wechselseitige Ergänzungsstruktur von Standortgegebenheiten präsent, die als Attraktoren für mobile Standortfaktoren wirken. Und schließlich können wir sagen: Nicht

nur die Ökonomie, sondern auch die Lebenswelt ist regional organisiert. Im Rahmen eines Forschungsprojekts in Salzburg wurde versucht, die Aktionsräume von Familien zu rekonstruieren. Für die Darstellung dieser Aktionsräume wurde fast in jedem Fall eine Karte 1:200.000 benötigt, denn die wöchentlichen Raum-Zeit-Pfade der Familienmitglieder sind räumlich sehr weit gestreut und beziehen sich auf ein Gebiet, das jeweils eine größere Zahl von Gemeinden umfasst.

Wir können festhalten, dass in der Agrar- und Industriegesellschaft die Gemeinden die räumlichen Bezugseinheiten sozialer und wirtschaftlicher Prozesse waren; der tägliche und der wöchentliche Aktionsradius war also auf die Gemeinde beschränkt. Die Gemeinde war Standort des Arbeitsplatzes, der Wohnung, des Freizeitverhaltens, des Sozialverhaltens etc. Heute sind diese Basiseinheiten großräumige Funktionalregionen, die zusätzlich durch komplementäre Bindungen zur Weltwirtschaft gekennzeichnet sind. Und, wie bereits erwähnt, diese Regionen sind operative Ausführungsorgane der Globalökonomie.

3. Was verstehen wir unter Funktionalregion?

Funktionalregionen entstehen durch die sozio-ökonomische Handlungspraxis. Sie lassen sich analytisch sehr einfach erfassen und darstellen, etwa durch die Analyse von Penderverflechtungen, von zentralörtlichen Beziehungen, von Kaufkraftströmen oder von sozialen Interaktionen. Meist handelt es sich hier um Nodalregionen oder Zentralräume, Ballungsräume und, wenn sie besonders groß sind, um Metropolregionen. Sie bestehen aus einer Kernstadt und den mit

Abb. 1: Pendlereinzugsbereich von Salzburg 1991

Quelle: Volkszählung 1991, Berufspendler

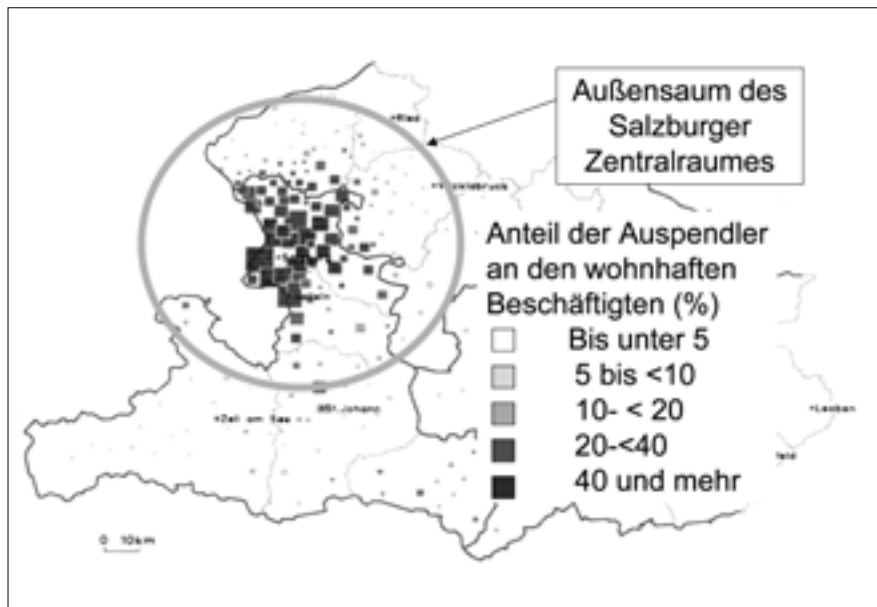
ihr funktional verflochtenen Umlandgemeinden, wobei es natürlich auch polyzentrische Nodalregionen, wie z.B. das Ruhrgebiet, gibt.

Ich versuche das, anhand von einigen Karten am Beispiel von Salzburg genauer zu erläutern. Der Pendlereinzugsbereich von Salzburg reichte 1991 weit nach Oberösterreich – nicht nur nach Norden ins Innviertel, sondern auch Richtung Vöcklabruck und ins Salzkammergut (siehe Abbildung 1). Zehn Jahre später ist die gleiche Struktur erkennbar, die Beziehungen haben sich aber noch intensiviert (siehe Abbildung 2). Würde man all die PendlerInnen, die aus Oberösterreich in die hoch suburbanisierten Stadtrandgemeinden (wie etwa Bergheim oder Wals-Siezenheim) hinzurechnen, dann wäre dieses Vernetzungsgefüge noch deutlicher erkennbar.

Ein anderes Beispiel zeigt das Kundeneinzugsgebiet der Stadt Freilassing (siehe Abbildung 3). Man kann sich fragen: Was hat Freilassing damit zu tun? Die bayrische Raumordnung hat dies jedoch klipp und klar auf den Punkt gebracht: Freilassing ist ein funktionaler Stadtteil von Salzburg. Die Staatsgrenze spielt in dieser Hinsicht keine Rolle. Und tatsächlich entspricht der Kundeneinzugsbereich weitgehend der in den Abbildungen 1 und 2 durch einen Kreis dargestellten Fläche.

Abb. 2: Pendlereinzugsbereich von Salzburg 2001 nach Gemeinden

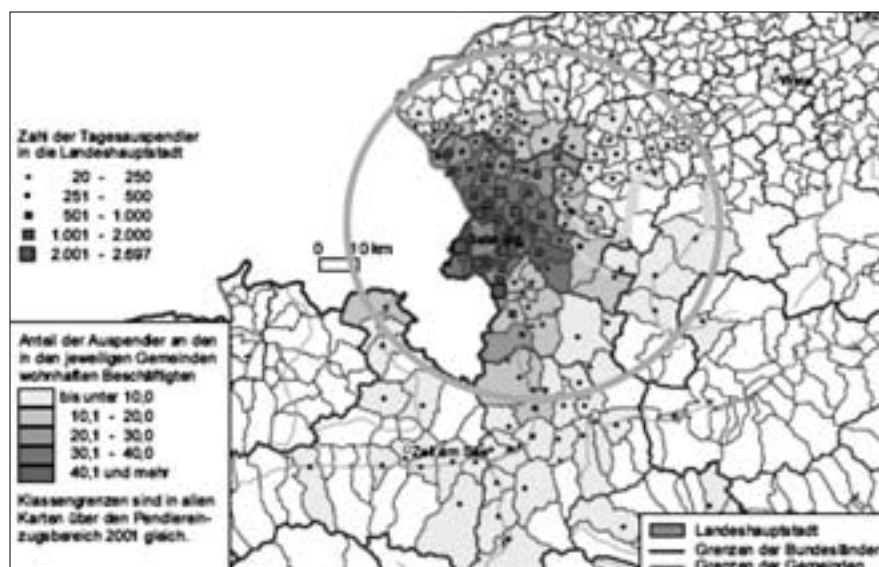
Quelle: Statistik Austria



In einer Studie im Auftrag der Salzburger Stadtplanung wurde die „Nutzungsintensität der Stadt Salzburg“ untersucht. Das ist ein Indikator, der auf die Häufigkeit verweist, mit der die BewohnerInnen einer bestimmten Gemeinde die Kernstadt Salzburg aufsuchen (siehe Abbildung 4). Auch hier ist eine räumliche Struktur erkennbar, die ziemlich genau dem in den vorangegangenen Abbildungen dargestellten Perimeter entspricht.

4. Administrative Grenzen entsprechen nicht mehr den funktionalen Raumeinheiten

Diese Beispiele verdeutlichen gleichzeitig ein gravierendes Problem der Raumordnung. Es besteht darin, dass die territoriale Binnengliederung der Staaten ein Spiegelbild historischer Funktionalregionen ist und Aktivitäts- und Standorträume älterer sozioökonomischer Systeme abbildet, wie sie etwa um 1860 funktionierten. Das



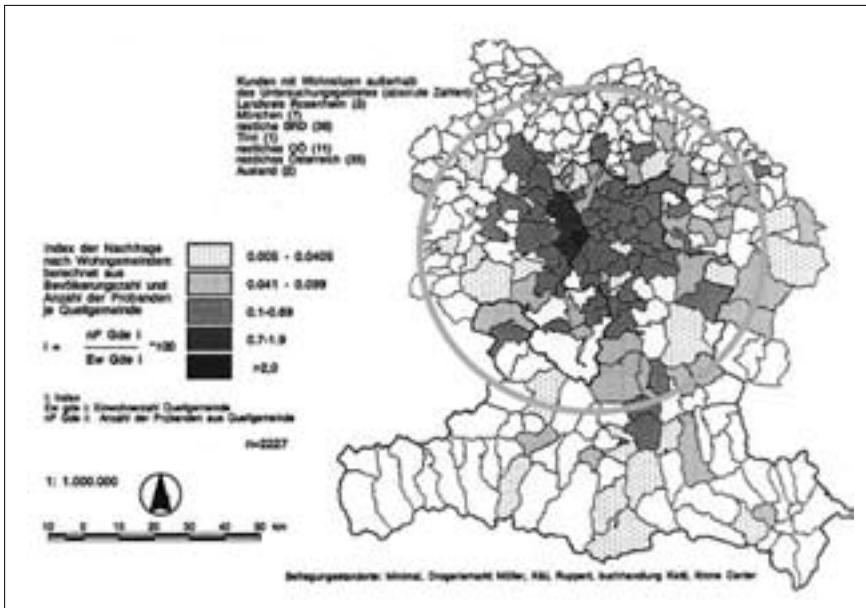


Abb. 3: Kundeneinzugsbereich der Stadt Freilassing¹

Quelle: Kundenbefragung 1995

5. Regionalplanung in Ballungs- und Metropolregionen

Warum brauchen wir in Ballungs- und Metropolregionen, die doch ohnehin wirtschaftskräftig sind, derartige Steuerungsmaßnahmen? Die gängige Meinung ist, dass es ja einleuchten mag, dass im Waldviertel oder im Lungau, also in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten, Regionalplanung notwendig ist. Warum brauchen wir das auch und ganz besonders in Metropolregionen? Im Vortrag von Herrn Mäding wurde die Antwort bereits gegeben: Um im Wettbewerb der Regionen bestehen zu können. In diesem Wettbewerb können sich nämlich nur jene Funktionalregionen gut positionieren, in denen eine Optimierung der immobilen Standortfaktoren gelingt. Damit erweist sich die Steuerungsfähigkeit einer Region als Schlüsselvariable ihres ökonomischen Erfolges, und dies setzt die Etablierung einer Programmregion mit intensiver interkommunaler Kooperation voraus. Das jedoch ist alles nicht neu, vielmehr seit mehr als 20 Jahren bekannt. Es dauert nur meist ein bisschen, bis sich die Dinge auf die Ebene der Politik durchsprechen. Dabei wurde der Stand der Technik aus planungstheoretischer Sicht bereits im Jahr 1995 von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) mit dem Band „Zukunftsaufgabe Regionalplanung“ publiziert.² 1998 erschien der Band „Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtreionen“³, und auch dort werden alle Rezepte vorgelegt, die notwendig

zentrale Problem besteht darin, dass diese heute noch gültigen administrativen territorialen Einheiten, die gleichzeitig auch die Grenzen unserer Planungsregionen definieren, in keiner Weise mit den heute gegebenen funktionalen Raumeinheiten übereinstimmen. Die aktuellen Funktionalregionen und Verflechtungsbereiche schneiden diese Grenzen. Es ist der Funktionalregion Salzburg sozusagen „egal“, ob eine Landesgrenze überschritten wird oder nicht; die Pendelaktivitäten und sozialen Interaktionen gehen über diese Grenzen hinweg.

Die Grenzen der Funktionalregionen sind außerdem instabil und verändern sich mit dem Wandel der sozio-ökonomischen Praxis. Oft genügt schon ein Straßenneubau, um eine Verlagerung der Verflechtungsbereiche zu bewirken, was zu einem Planungsproblem führen kann. Um derartige Probleme zu lösen, müsste eine Quasi-Gebietskörperschaft geschaffen werden, welche die Steuerungskompetenz für den gesamten Verflechtungsbereich übertragen bekommt. Es müsste also eine Planungsregion oder eine Programmregion gebildet werden, die räumlich deckungsgleich mit der Verflechtungs- oder Funktionalregion ist, und das ist nur möglich, wenn so etwas wie ein Kooperationsverbund gegründet wird. Auch hier ist der Schlüssel dazu die Kooperation (siehe Abbildung 5).

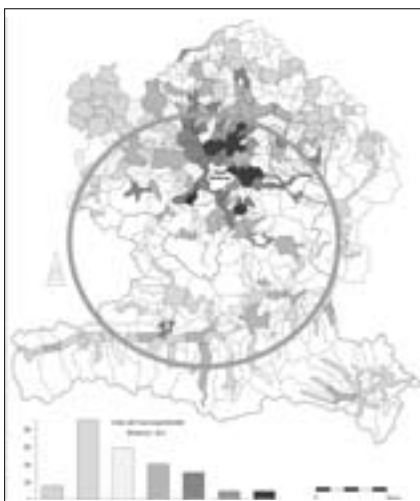


Abb. 4: Besuchshäufigkeit der Landeshauptstadt Salzburg – INI2001

Quelle: Telefonische Erhebung 2001

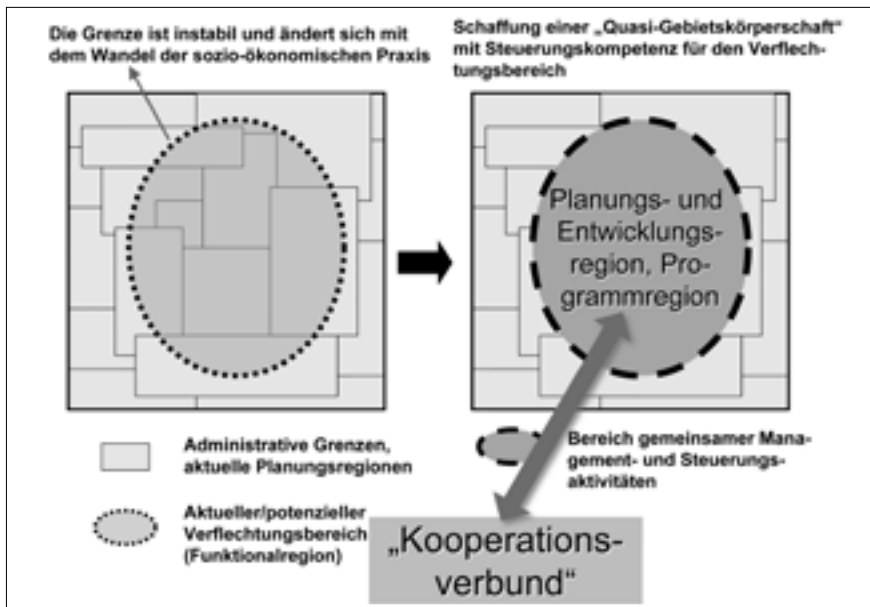


Abb. 5: Abgrenzen von Planungs- und Entwicklungsregionen (gemäß dem Verflechtungsbereich)

Quelle: Peter Weichhart, 2001

nämlich die Region Stuttgart. Dort gab es 1974 bereits einen ersten Ansatz in Form eines Regionalverbandes. Ende der 1980er Jahre wurde zwei Jahre lang intensiv eine Verbesserung des Systems vorbereitet. 1992 wurde der Regionalverband in „Regionalverband Stuttgart“ umbenannt. 1994 – und das war entscheidend – wurden von der Landesregierung zwei Gesetze verabschiedet: das Gesetz zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart und jenes zur Errichtung des Verbandes Region Stuttgart. Am 12.06.1994 fand die erste Direktwahl zum Regionalparlament statt. Es ist dies ein ganz wesentlicher Punkt, weil sich mit dieser gesetzgebenden Körperschaft die Region als politisches Subjekt konstituiert hat. Dadurch ergab sich plötzlich die Möglichkeit, mit einer erfolgreichen Regionalpolitik auf politischer Ebene zu punkten. Dieser Anreiz fehlt in Österreich vollständig, es gibt bei uns keine regionale Politikebene.

Die Region Stuttgart ist eine sehr kräftige, starke Wirtschaftsregion. Die Kernstadt mit etwa 600.000 EW ist gleichsam eingekreist von einem Ring an Mittelstädten, und es ist klar, dass es hier ein hohes Konfliktpotenzial geben muss. Insgesamt hat die Region etwa 2,6 Mio. EW, eine sehr große Besiedlungsdichte und eine Bruttowertschöpfung, die höher ist als das Bruttosozialprodukt von Finnland oder Portugal. Entscheidend ist, dass es hier eine eigene politische Organisation der Funktionalregion gibt. Der Verband sieht seine Hauptaufgabe in

sind, um nach dem Stand der Technik solche Programmregionen in Stadt-Umland-Regionen zu erstellen. 2004 stellte die ARL und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung die Publikation „Strategien für Großstadregionen im 21. Jahrhundert“ vor.⁴ Darin wird klar und unmissverständlich herausgestellt und hervorragend begründet: Die Etablierung von stadtreionalen Steuerungssystemen und Regionalprogrammen ist eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Es geht dabei nicht nur um ein besseres Funktionieren der Planung, sondern darum, enorme Standortnachteile für die Regionen und letztlich für die gesamte Volkswirtschaft abzuwenden.

5.1 Institutionalisation von Programmregionen

Wie lassen sich Programmregionen institutionalisieren? Ich unterscheide hier eine harte und eine weiche Form. Für die harte Form gibt es bedauerlicherweise nur zwei Best Practice-Beispiele, nämlich Stuttgart und Hannover. In Stuttgart wurde die Programmregion

über einen Regionalverband und ein Regionalparlament realisiert, in Hannover wurde dies über eine gebietskörperschaftliche Lösung erreicht. Diese harte Form ist gekennzeichnet durch verbindliche Programme, die den einzelnen Kommunen wenig Spielraum lassen. Die weiche Form geht eher in Richtung Governance. Als Beispiel sind die so genannten Einzelhandelskonzepte zu nennen, wo versucht wird, auf dem Weg über privatrechtliche Verträge Kooperationen in einer weichen Form herzustellen. Das hat natürlich den Nachteil, dass es auch die ExitOption gibt.

Die harte Form weist also eine hohe Wirksamkeit auf, setzt aber entsprechende rechtliche Grundlagen voraus. Die weiche Form besitzt einen geringeren Wirkungsgrad, weil die Selbstbindung im Konfliktfall aufgegeben werden kann. In Österreich ist gegenwärtig nur die weiche Institutionalisierungsform möglich.

Fallbeispiel Regionalplanung Stuttgart

Gehen wir etwas genauer auf ein Best Practice-Beispiel der harten Form ein,

der Bündelung der Kräfte, damit die Region im Wettbewerb der Standorte bestehen kann. Er versteht sich als zentraler Impulsgeber für die ganze Region, und im Selbstbild wird auch klar, dass es ein zentrales Steuerungsinstrument gibt, das alle Bereiche der Siedlungsentwicklung, Verkehr, Wirtschaft und Umwelt behandelt. Dieses Instrument ist der Regionalplan. Der Verband hat eine ganze Reihe von klar definierten Aufgaben: die regionale Planung, Landschaftsrahmenplanung, Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung, Administration des regional bedeutsamen öffentlichen Verkehrs, Teile der Abfallentsorgung und ein regionales Tourismusmanagement. Ohne Zustimmung des Verbandes kann es zum Beispiel kein Einkaufszentrum auf der grünen Wiese geben. Der Verband ist das operative Organ der Region. Es gibt eine eigene Regionalversammlung, die das strategische und legislative Organ darstellt. Sie entscheidet über alle Vorhaben, die in den Aufgabenbereich des Verbandes fallen. Das Landesplanungsgesetz legt fest, dass sich die Kommunen an die Vorgaben des Regionalplanes halten müssen. Die Ziele des Regionalplanes müssen zwingend beachtet werden, und seit 1999 hat der Verband auch erweiterte rechtliche Durchgriffsmöglichkeiten. Die Region Stuttgart ist natürlich auch eine strategische Region im Sinne von Herrn Mäding. Sie operiert nach außen und hat eine ständige Repräsentanz in Brüssel einrichten können, weil sie eine eigene gesetzgebende Körperschaft hat.

Die zentralen Voraussetzungen für das Erfolgsmodell Stuttgart sind einfach zu benennen. Der Hintergrund für den Erfolg war die grundsätzliche Modernisierungs- und Innovationsbereitschaft des Politiksystems, denn nicht

nur die Kommunen, sondern auch das Land musste eine Reihe von Kompetenzen und Macht an die Region abtreten. Und Regionsbildung und regionale Planung ist nur möglich – das ist in jedem Hand- und Lehrbuch der Raumplanung nachzulesen –, wenn von unten und von oben Kompetenz, Macht und Einfluss delegiert werden.

Fallbeispiel Regionalplanung Salzburg

Quasi als Gegenbeispiel sei kurz auf die Situation in Österreich eingegangen. Der Salzburger Zentralraum ist ebenfalls eine Nodalregion, die aber mit allen Problemen, die angesprochen wurden, sozusagen in potenziert Form konfrontiert ist. Denn hier verlaufen nicht nur Ländergrenzen, sondern auch eine Staatsgrenze quer durch diesen Ballungsraum. Es erhebt sich die Frage: Ist denn diese Stadt-Umland-Region fit für den Wettbewerb der Regionen? Der Ausgangspunkt ist klar. Fit ist man nur dann, wenn man mit seinen Pfunden wuchert, sonst geht die Region unter. Man muss tätig werden, muss Impulse setzen und sich wirklich aktiv positionieren. Das zentrale Problem sind, wie gesagt, die Grenzen. Nachhaltige Lösungen sind nur möglich, wenn eine grenzüberschreitende Lenkungsstruktur geschaffen wird. Der Lösungsweg wäre also ein Kooperationsmodell der regionalen Entwicklungsplanung. Dazu gab es in der Vergangenheit schon mehrere Ansätze. Der erste Versuch war der Regionalverband Stadt Salzburg und Umlandgemeinden, der aber noch nicht grenzüberschreitend angelegt war. Dass dieser Regionalverband trotz aller Bemühungen nicht wirklich erfolgreich war, erkennt man vielleicht daran, dass der Bürgermeister der Kernstadt jahrelang sehr selten an den Sitzungen teilnahm und

dass ein anderer Bürgermeister nur im Beisein seines Anwalts erschien. Schließlich wurde um die Jahrtausendwende der Leidensdruck in der Region so groß, dass die Kernstadt Salzburg einen Impuls setzen musste, um die Diskussion voranzutreiben. Es gab eine Initiative zur Konstituierung einer grenzüberschreitenden Programmregion, die zwar sehr ambitioniert begann, aber dann doch wieder im Sand verlief. Schließlich wurde im Juli 2008 mit dem Projekt „Masterplan 2008“ ein neuer Anlauf, wenn auch in reduzierter Form, unternommen.

Ich war an diesen Versuchen selbst aktiv beteiligt und konnte als Beobachter einige Eindrücke sammeln. Obwohl eine Reihe von regionalen Akteuren zumindest prinzipiell die Notwendigkeit von Steuerung einsieht, werden in den Diskursen immer wieder Vereinnahmungsängste und Animositäten deutlich. Die Lösung, die man schon beim ersten Ansatz angepeilt hat und jetzt mit dem Masterplan weitertreiben will, ist eine sehr schwache Form der Institutionalisierung einer Programmregion Salzburger Zentralraum. Dabei soll die EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein die Rolle des Schlüsselakteurs übernehmen und Planungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen, wobei in der Öffentlichkeit eine gewisse Skepsis besteht, ob die EuRegio tatsächlich im Stande ist, ein durchsetzungsfähiges Governance-Modell der Planung auf den Tisch zu legen. Hinzu kommt noch eine gewisse Unsicherheit über die Kompetenzlage, frei nach dem Motto: „Ja dürfen wir denn das eigentlich?“ Natürlich ist dieser Lösungsversuch ein wenig problematisch, denn die Abgrenzung der EuRegio stimmt bei weitem nicht mit der Funktionalregion überein. Mit einer Ausnahme sind die oberösterrei-

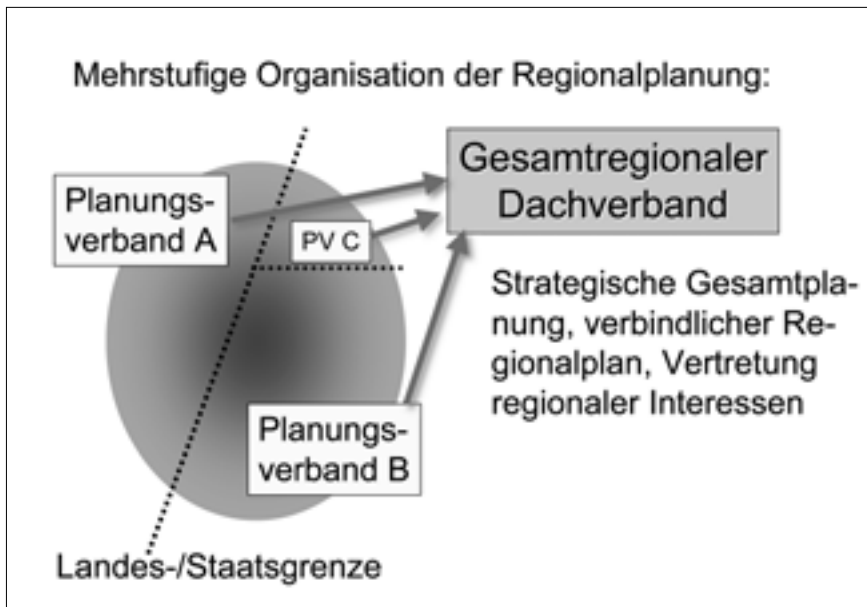


Abb. 6: Lösungsvorschläge

Quelle: ARL

Danach wäre es möglich, die EuRegion damit zu beauftragen, Regionalpläne und Regionalprogramme für die Grenzregion auszuarbeiten, die dann durch die jeweilige Planungsbehörde als verbindlich erklärt werden könnten. Und schließlich ist eine Nachjustierung der Euregio im räumlichen Zuschnitt erforderlich, es müsste also die EuRegion an die Grenze der aktuellen bzw. potenziellen Nodalregion angepasst werden. Seine langfristige Vision sieht Hillgruber darin, dass die EuRegion als autonomer supranationaler Planungsträger etabliert wird, und zwar durch die Übertragung der Hoheitsbefugnisse durch einen Staatsvertrag der beteiligten Länder. Dazu wäre allerdings einiger Novellierungsbedarf gegeben, etwa in der Verfassung. Notwendig wäre auch eine Umstrukturierung der EuRegion. Bis jetzt hat die EuRegion ja nicht einmal eine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist eine Arbeitsübereinkunft zwischen zwei Vereinen, die nach österreichischem und bayrischem Vereinsrecht konstituiert wurden. Die beiden Teile müssten zunächst also in einen privatrechtlichen Verein umgewandelt und zusammengefasst werden. Anschließend müsste die gesamte EuRegion in einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband umgewandelt werden.

6. Schlussbemerkung: Besteht der politische Wille zur Regionalplanung?

Die Gretchenfrage ist jedoch: Besteht für ein solches Projekt auch der erforderliche politische Wille? Ich kann ihn noch nicht wirklich erblicken, aber möglich wäre es. Es wäre natürlich auch denk-

chischen Gemeinden nicht eingebunden. Zweitens hat die EuRegion natürlich ungenügende Kompetenzen, und die Entscheidungsgremien werden von den Bürgermeister dominiert. Damit entsteht das Problem des Loyalitätskonfliktes. Wenn es einen Loyalitätskonflikt zwischen Kommune und Region gibt, dann ist klar, dass sich der Bürgermeister gegenüber den Gemeindeinteressen loyal verhalten muss.

DASL und ARL haben für solche Problemfälle einen klaren Lösungsweg vorgeschlagen (siehe Abbildung 9). Sie sehen eine mehrstufige Organisation der Regionalplanung vor. Im Referat von Herrn Mäding wird auf einen derartigen Lösungsansatz verwiesen. Falls Staats- und Landesgrenzen involviert sind, könnte in jedem eigenständigen Territorium ein eigener Planungsverband konstituiert werden; die einzelnen Teilverbände schließen sich zu einem gesamtreionalen Dachverband zusammen. Dieser Dachverband übernimmt die strategische Gesamtplanung, macht einen verbindlichen Regionalplan und operiert auch stra-

tegisches, d.h. er vertritt die regionalen Interessen nach außen.

Die Frage ist, wäre ein solches Konzept auch für Salzburg umsetzbar? Die Antwort ist ein schlichtes „Ja“. Es gibt ein Gutachten des Staatsrechtlers Christian Hillgruber aus Nürnberg, das den Titel hat: „6 Schritte zu einer eigenständigen euregionalen Raumordnung“. Der erste Schritt ist bereits vollzogen: die Durchsetzung der informellen Beteiligung der EuRegion am Verfahren der Aufstellung der Regionalpläne und Regionalprogramme beiderseits der Staatsgrenze. Der zweite Schritt ist ebenfalls weitgehend abgehakt: Es ist die Etablierung einer formellen Verfahrensbeteiligung der EuRegion. Dazu muss das Salzburger Raumordnungsgesetz, das Bayerische Landesplanungsgesetz und im Falle einer Beteiligung von Oberösterreich auch das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz geändert werden. Drittens muss eine inhaltlich-materielle Abstimmung zwischen den Planungsträgern erfolgen. Auch hier sind geringfügige Änderungen der gesetzlichen Grundlagen erforderlich.

bar, eine etwas einfachere, nicht so weit reichende Lösung zu finden. Aber auch diese setzt interkommunale Kooperation in einem Ausmaß voraus, wie sie bisher leider nirgendwo in Österreich realisiert wurde. Das zentrale Problem besteht in der Regel darin, die Animositäten zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden abzubauen, wechselseitige Schuldzuschreibungen zu unterlassen und die Ernsthaftigkeit der Situation zu erkennen.

Als ich vor einiger Zeit ein Seminar zum Thema „Interkommunale Kooperation“ abhielt, wurde die Fragestellung von den teilnehmenden StudentInnen, allesamt zukünftige RaumplanerInnen, mit großem Interesse und mit Begeisterung behandelt. Bei der Abschlussveranstaltung brachte dann ein Student seine Wahrnehmung der Problemlage

auf den Punkt: „Ja, zum Kuckuck noch einmal! Der Nutzen der interkommunalen Kooperation in der Raumordnung, der liegt doch sozusagen auf der Straße! Das muss doch jeder verstehen und jeder einsehen. Warum hebt das niemand auf?“

■
Peter Weichhart

Univ.-Prof. Dr. phil. Peter Weichhart ist seit Oktober 2000 Professor für Humangeographie am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen: Methodologie und Wissenschaftstheorie im Fach Geographie, Wohn- und Wanderungsforschung, Verhaltenswissenschaftliche Geographie und Mental-Map-Forschung, Humanökologie, Stadtgeographie, Wirtschafts- und Sozialgeographie, Theorie der Gesellschaft-Umwelt-Beziehungen, Regionalforschung und Regionalentwicklung, Raumordnung und Raumplanung, Handlungstheoretische Geographie, Territorialitätsforschung und raumbezogene Identität.

- 1 Dargestellt ist die relative Bedeutung einer Gemeinde als Quellgebiet von NachfragerInnen
- 2 ARL: Regionalplanung
- 3 Benz: Planungsstrukturen, 1998.
- 4 ARL: Großstadtregionen, 2004.

Kontakt:
peter.weichhart@univie.ac.at

Literatur:

ARL: Zukunftsaufgabe Regionalplanung- Anforderungen – Analysen – Empfehlungen (=Forschungs- und Sitzungsberichte, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 200). Hannover 1995

ARL: Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung (=Arbeitsmaterial, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 309). Hannover 2004.

Benz, Arthur: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen (=Forschungs- und Sitzungsberichte, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 204). Hannover 1998.

Neue KDZ-Publikation

Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiele – Perspektiven

Herausgeber: Peter Biwald, Markus Hödl, Alexander Maimer

Optimal organisierte, effektiv gesteuerte und qualitativ hochwertige Leistungen erbringende Infrastrukturbetriebe leisten einen wichtigen Beitrag für die Städte und Stadtregionen als Lebens- und Wirtschaftsstandort. Band 11 der KDZ-Schriftenreihe „Öffentliches Management und Finanzwirtschaft“ zeigt anhand eines theoretischen Grundlagenteils sowie zahlreicher Praxisbeispiele zentrale Perspektiven für die künftige Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturbereiche auf. Die Beispiele aus einzelnen Städten, Gemeinden und Ländern auf Basis der aktuellen Situation in den öffentlichen Infrastrukturbereichen (Verkehrswege und -dienstleistungen, Ver- und Entsorgung, öffentliche Gebäude und Flächen, Sport- und Freizeiteinrichtungen) verdeutlichen den wissenschaftlichen Diskurs sowie die relevanten Rahmenbedingungen.

Die Publikation wird im Neuen Wissenschaftlichen Verlag zum 59. Österreichischen Städtetag 2009 erscheinen.

VORANKÜNDIGUNG