
Regionalplanung im Land Salzburg – Anfang oder Ende einer Ära? **Ein Rückblick und Ausblick aus Anlass des Regionalprogrammes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden**

Mit 1. Oktober 1999 ist das Regionalprogramm „Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“ in Kraft getreten (LGBl. Nr. 97/1999) – als zweites Regionalprogramm der „neuen Generation“ im Land Salzburg und als erstes verbindliches Regionalprogramm in Österreich für einen Ballungsraum, das in Zusammenarbeit der Gemeinden selbst erarbeitet worden ist. Dieser Anlaß soll zu einem Rückblick auf die Entwicklung der Regionalplanung in Salzburg und im besonderen für den Salzburger Ballungsraum genutzt werden, aber auch zu einem Ausblick auf die Perspektiven der Regionalplanung in Salzburg.

1. Die Entwicklung der Regionalplanung seit 1956

Die Anfänge der Regionalplanung im Land Salzburg gehen rund vier Jahrzehnte auf das Ende der fünfziger Jahre zurück. Schon das Salzburger Raumordnungsgesetz von 1956 hatte unter der Bezeichnung "Entwicklungspläne" ein Instrument für die überörtliche Planung des Landes – und damit auch für die Regionalplanung - vorgesehen. Konkrete Anliegen der regionalen Wirtschaftsförderung gaben den Anstoß für die ersten Planungsmassnahmen auf regionaler Ebene: Der Lungau war im Jahr 1959 durch eine Ergänzung des damaligen Bundes – Finanzausgleichsgesetzes unter die "wirtschaftlich entwicklungsbedürftigen Gebiete" Österreichs eingereiht worden. Deshalb wurde von der Landesplanungsstelle beim Amt der Salzburger Landesregierung als Grundlage für Förderungsmassnahmen unter dem Titel "Regionalplanung Lungau" eine Strukturanalyse und darauf aufbauende Empfehlungen für regionale Entwicklungsmassnahmen erarbeitet.

Mit ähnlicher Zielsetzung entstand dann 1962 die "Regionalplanung Oberpinzgau". Beide Planungen wurden zwar als "Entwicklungspläne" nach den Bestimmungen des ROG erstellt, erlangten jedoch keine Verbindlichkeit. (Siehe dazu W. LENDL. 1978, S. 23)

In der Folge wurde - vor dem Hintergrund einer zunehmenden Erholungsnutzung der Uferbereiche der Alpenvorlandseen – der "Entwicklungsplan Wallersee" ausgearbeitet. Dieser Entwicklungsplan, der aufgrund seines kleinräumigen Bezuges lediglich auf die Seeuferbereiche der Gemeinden Seekirchen, Köstendorf, Neumarkt und Henndorf sowie aufgrund der inhaltlichen Zielsetzungen aus heutiger Sicht eher als eine Art kleinregionaler "Grünzonenplan" anzusehen wäre, erlangte 1965 als Verordnung der Landesregierung gemäß ROG 1959 Verbindlichkeit. Zu betonen ist, daß aufgrund der damals geltenden Regelungen im ROG lediglich die Plandarstellung selbst als Verordnung verbindlich erklärt werden konnte. Im Gegensatz dazu bedeutete dann die Ausarbeitung des „Entwicklungsplanes für die Stadt Salzburg und ihr Umland“ das erste Beispiel einer Regionalplanung für ein grossflächiges und in sich unterschiedlich strukturiertes Gebiet. Der Planungsraum reichte wesentlich über das engere Ballungsgebiet der Stadt Salzburg hinaus; er umfaßte den gesamten Flachgau mit Ausnahme der Salzkammergutgemeinden sowie den Salzach-Tennengau. Im Planungsbericht wurden allgemeine "Grundsätze und Leitgedanken für den

Entwicklungsplan" formuliert, sowie ein darauf abgestimmter "Massnahmenkatalog" für einzelne Sachbereiche angeführt. Die zeichnerisch dargestellten Festlegungen im 1970 verbindlich erklärten "Entwicklungsplan" waren allerdings auf Teilbereiche des Planungsgebietes sowie auf einzelne Standortaussagen beschränkt.

Als eine methodische Weiterentwicklung kann im Vergleich dazu der "Entwicklungsplan Pinzgau" angesehen werden, mit dessen Bearbeitung 1970 begonnen wurde. Im Zug dieser regionalen Planung wurden erstmals ausdrücklich "Planungsziele" für einzelne Sachbereiche formuliert. Vor allem aber stellte der 1973 verbindlich erklärte "Entwicklungsplan Pinzgau" eine regionale "Nutzungszonierung" und funktionelle Differenzierung in den Vordergrund. Er wies auch im Vergleich zum "Stadt - Umlandplan" konsequentere standortbezogene Festlegungen unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten auf, die in die Plandarstellung einbezogen wurden.

Eine methodische Weiterentwicklung kann auch für den folgenden "Entwicklungsplan Lungau" festgestellt werden, dies im Vorgriff auf sich abzeichnende Neuregelungen der überörtlichen Planung, die dann Umsetzung im Raumordnungsgesetz 1977 erfahren sollten. (F. FUXJÄGER, 1978, S. 7) Erstmals enthielt der Planungsbericht einen systematisch gegliederten Zielkatalog, der im "Nachziehverfahren" auch um einen Maßnahmenkatalog ergänzt wurde. Letztlich konnte sich die Verbindlicherklärung 1976 aber auch in diesem Fall lediglich auf die eigentliche Plandarstellung des "Entwicklungsplanes" beziehen, die allerdings durch umfangreiche textliche Aussagen ergänzt wurde.

In der Folge wurde die seither letzte von Seiten des Landes bearbeitete Regionalplanung, und zwar für den Pongau, begonnen. Die Planungsarbeiten konnten sich bereits auf das neue ROG 1977 stützen, das nunmehr auch in Salzburg als Instrument der überörtlichen Planung das sogenannte "Regionale Entwicklungsprogramm" verankerte. Ein "Regionales Entwicklungsprogramm" hatte einerseits die planliche Darstellung, andererseits einen Verordnungstext mit Zielen und Massnahmen zur Raumordnung eines Gebietes zum Inhalt. Dies ist als rechtliche und fachliche Neuerung - im Nachvollziehen der bereits in anderen österreichischen Bundesländern methodisch bewährten Vorgangsweise - hervorzuheben (Siehe: R. WURZER, 1964, S. 283).

Vielleicht aber gerade wegen der weitergehenden Regelungsmöglichkeiten eines solchen auf Ziel- und Maßnahmenfestlegungen basierenden "Entwicklungsprogrammes" sollte diese Regionalplanung auf verschiedene Widerstände stoßen, vor allem bei Gemeinden des Planungsgebietes. So mußten beispielsweise letztlich die beabsichtigten Aussagen zur Thematik der Schierschließung – im Pongau sicher ein zentrales Thema – aus dem Entwicklungsprogramm herausgenommen werden. Erst 1986 wurde das "Entwicklungsprogramm Pongau" von der Landesregierung schließlich als Verordnung verbindlich erklärt. (Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der überörtlichen Planung im Land Salzburg findet sich in: Ch. BRAUMANN, 1993, S. 96 ff.)

2. Erste Ansätze zur Regionalplanung durch Planungsverbände

Alle diese Planungsarbeiten waren im wesentlichen von der Landesplanungsstelle des Amtes der Landesregierung bearbeitet worden. Die Gemeinden der betreffenden Planungsgebiete konnten zwar in den Hörungsverfahren gemäß dem jeweils geltenden Raumordnungsgesetz Anregungen bzw. Stellungnahmen zum Entwurf abgeben, sie spielten aber keine darüber hinausgehende aktive Rolle. Nicht zuletzt daher wurden diese Regionalplanungen von den Gemeinden vielfach als „von oben aufoktroziert“ angesehen und stießen vielfach auf geringe Akzeptanz.

Erste Ansätze zu einer aktiveren Einbindung der Gemeinden in die Regionalplanung entstanden im Land Salzburg in den siebziger Jahren. Sie ergaben sich zweifellos unter dem Einfluß der Einrichtung von

"regionalen Planungsverbänden" im benachbarten Bayern nach dem bayerischen Landesplanungsgesetz von 1970, deren Aufgabe die Erstellung von „Regionalplänen“ war. Seitens der Salzburger Landesplanungsstelle wurde bereits damals ein Vorschlag für eine Gliederung des Landes in 17 bzw. 18 Planungsregionen ausgearbeitet, für welche durch freiwilligen Zusammenschluß der Gemeinden "Regionalverbände" gegründet werden sollten (A. MOSER, 1973. S. 20).

Tatsächlich fanden diese Bemühungen auch damals erste Umsetzungen:

- Das erste Beispiel stellte die Gründung des "Regionalen Planungsverbandes Fremdenverkehrsraum Katschberg" im Jahr 1972 dar. Dieser Verband umfaßte die Lungauer Gemeinden Muhr, Zederhaus, St. Michael und St. Margarethen sowie die Kärntner Gemeinde Rennweg – damit war er zugleich der erste grenzüberschreitende Planungsverband im Land Salzburg.
- Im Jahr 1974 wurde der "Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden" (RVS) - in Form eines Vereines - konstituiert. Ihm gehörten die Stadt Salzburg sowie die Nachbargemeinden Anif, Grödig, Wals-Siezenheim, Bergheim, Anthering, Hallwang, Koppl sowie Elsbethen an (vergl. P. LOVREK; 1986; S. 88).
- Als dritter Regionalverband konstituierte sich 1977 der "Planungsverband Unteres Saalachtal" aus den Pinzgauer Gemeinden Lofer, Unken, St. Martin und Weißbach b. Lofer.

Während der erste dieser Verbände später wieder aufgelöst wurde, bestehen die beiden übrigen Regionalverbände – mit Veränderungen des Verbandsgebietes beim RVS – auch heute noch.

Das ROG 1977 schuf dann eine erste rechtliche Grundlage für die Planungstätigkeit von "Regionalverbänden". Das Instrument des "Regionalplanes" (der allerdings keinen Verordnungsrang erhalten und also nicht rechtlich verbindlich werden konnte) sollte zur Übereinstimmung der Entwicklungskonzepte oder von raumbezogenen Sachbereichen der Gemeinden eines Planungsverbandes dienen.

3. Regionalplanung im Salzburger Ballungsraum - Der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Als bedeutsamster Schritt dieser ersten „Regionalisierungsphase“ sollte sich die Gründung des RVS erweisen, der zugleich der erste Planungsverband für einen Ballungsraum in Österreich überhaupt war. Im Jahr 1983 erhielt der RVS einen hauptamtlichen Geschäftsführer - im übrigen aus der ersten „Absolventengeneration“ der in der ersten Hälfte der siebziger Jahre an der Technischen Universität Wien neu geschaffenen Studienrichtung „Raumplanung“.

Der RVS sollte in den folgenden Jahren für die Regionalplanung bedeutsame Anstöße geben:

- Zum einen durch die Bemühungen um die Schaffung eines regionalen Grüngürtels im Salzburger Ballungsraum,
- zum anderen durch maßgebliche Vorschläge zur Neugestaltung der Regionalplanung im Zug der Entstehung des neuen Salzburger Raumordnungsgesetzes von 1992.

Für ersteres bildete die im Jahr 1985 vom Salzburger Gemeinderat beschlossene "Deklaration geschütztes Grünland" den Ausgangspunkt. Durch diese "Grünlanddeklaration" sollte das gesamte gewidmete Grünland in der Stadt Salzburg unter dauernden Schutz vor einer Umwidmung in Bauland gestellt werden. (Ausführlich dargestellt in: J. VOGGENHUBER, 1988; S. 127 f.). Darüber hinaus wurde im letzten Punkt der Deklaration an die Nachbargemeinden appelliert, „...ihre Grünlandbereiche in derselben Weise zu schützen, einen gemeinsamen Landschaftsgürtel zu bilden und mit der Stadt ein Landschaftsgürtelgesetz anzustreben.“

Als Grundlage für die Verwirklichung eines solchen "Landschaftsgürtels" auf regionaler Ebene wurde das "Salzburger Institut für Raumforschung" (SIR) 1986 von der Stadt Salzburg mit einer umfangreichen Studie über die "Situation der Land- und Forstwirtschaft in der Stadt Salzburg und den Umlandgemeinden im Hinblick auf die Sicherung eines Landschaftsgürtels" beauftragt, da ja die Bauern als "Pfleger und Bewahrer des Grünlandes" für die Verwirklichung von besonderer Bedeutung waren. Die Aufgaben des "Landschaftsgürtels" wurden in dieser Studie, die in enger Zusammenarbeit mit dem RVS bearbeitet wurde, in folgender Weise umschrieben:

- * Erhaltung und Sicherung von Flächen für eine funktionstüchtige Land- und Forstwirtschaft, speziell im Stadtgrenzbereich.
- * Verhindern des Zusammenwachsens der Siedlungsgebiete von Stadt und Nachbargemeinden und damit Stärkung der räumlichen Selbständigkeit der Gemeinden.
- * Sicherung bestehender Grünkeile bzw. Grünverbindungen zwischen Stadt und Stadtumland.
- * Erhaltung des charakteristischen Landschaftsbildes im Salzburger Zentralraum.
- * Erhaltung und Sicherung von ökologischen Ausgleichsfunktionen.
- * Erhaltung und Sicherung von Naherholungsräumen.

Im Rahmen eines anschließend 1988 vom SIR erstellten Gutachtens wurden dann erste generelle Abgrenzungsentwürfe für einen „Grünflächengürtel“ entwickelt. Ausgangsbasis der Abgrenzungsvorschläge waren Flächen mit bestehender Grünlandwidmung, die langfristig als möglichst geschlossener Grünraum zwischen der Stadt Salzburg und ihren Nachbargemeinden gesichert werden sollten.

An Möglichkeiten der raumordnerischen Verankerung wurden zu diesem Zeitpunkt diskutiert:

- * Die Form eines vom Regionalverband beschlossenen unverbindlichen "Regionalplanes" auf der Grundlage des gültigen Salzburger Raumordnungsgesetzes 1977.
- * Die Festlegung in einem verbindlichen sektoralen Entwicklungsprogramm bzw. „Sachbereichsprogramm“ des Landes.
- * Die Schaffung eines eigenen "Landschaftsgürtelgesetzes" durch den Salzburger Landtag.

Vorerst bemühte sich der Regionalverband um die Umsetzung des Grünlandschutzes in Form eines "Regionalplanes". Der in der Folge vom Geschäftsführer erstellte Abgrenzungsentwurf für einen "Grünflächengürtel" wurde nach langwierigen Verhandlungen schließlich von sieben der im RVS vertretenen Gemeinden 1992 als "Regionalplan Grünflächengürtel" beschlossen. Sein wesentliches Anliegen war es, innerhalb des festgelegten Grüngürtels Umwidmungen von Grünland in Bauland auszuschließen

Diese Planung stellte im übrigen den ersten und einzigen „Regionalplan“ auf der Basis des Salzburger Raumordnungsgesetzes 1977 dar. Sie war zugleich österreichweit das erste Beispiel einer von den Gemeinden selbst getragenen regionalen Freiflächensicherung im Bereich eines Ballungsraumes. Allerdings bedeutete der "Regionalplan Grünflächengürtel" lediglich ein freiwilliges Übereinkommen der Verbandsgemeinden im Sinn eines Selbstbindungsbeschlusses.

In Fortführung der Diskussionen um eine rechtlich verbindliche Sicherung des Grüngürtels wurde daher bereits im Oktober 1992 mit Beschluß des Salzburger Landtages von der Landesregierung die Erstellung eines Sachprogrammes „Landschafts- und Grüngürtel im Salzburger Zentralraum“ gefordert. Aufbauend auf den Arbeiten für den „Regionalplan Grünflächengürtel“, sollten dessen inhaltliche Zielsetzungen in eine Verordnung der Landesregierung Eingang finden.

Ein entsprechender Abgrenzungsvorschlag der Landesplanung wurde in der Folge ausgearbeitet und als Verordnungsentwurf im Rahmen eines Hörungsverfahrens gemäß ROG 1992 zur Stellungnahme ausgesandt. Daneben wurde auch die Ausarbeitung eines landwirtschaftlichen Förderkonzepts für den Bereich des geplanten Landschafts- und Grüngürtels begonnen. (Siehe: Ch. BRAUMANN, C:

SCHÖNEGGER, 1994, S. 8ff.). In der Folge ergaben sich jedoch Verzögerungen in der Umsetzung sowohl durch Diskussionen auf kommunalpolitischer Ebene – insbesondere in der Stadt Salzburg - als auch durch Probleme mit der Dotierung der von Land und Gemeinden gemeinsam zu tragenden „Landschaftsgürtelförderung“ im Landesbudget. Letztlich sollte das Bestreben zur verbindlichen Sicherung eines Grünflächengürtels wieder auf der Ebene der Regionalplanung Umsetzung finden.

4. Die Neuordnung der Regionalplanung durch das Raumordnungsgesetz 1992

Zur selben Zeit, in der die Vorarbeiten für den „Regionalplan Grünflächengürtel“ des RVS vorangetrieben wurden, erfolgte 1988 (unter dem Arbeitstitel "Entwicklungsprogramm Stadt Salzburg, Flachgau und Tennengau") die Einleitung eines Hörungsverfahrens laut ROG zur Neubearbeitung des "Entwicklungsplanes" für die Stadt Salzburg und ihr Umland von 1970, der mittlerweile bereits fast zwei Jahrzehnte bestand und inhaltlich durch die dynamische Entwicklung im Salzburger Zentralraum weitgehend überholt war. (Vergleiche: F. DOLLINGER; 1989).

Im Zusammenhang damit erhielten die Bestrebungen, den Gemeinden mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten an der Erstellung regionaler Entwicklungsprogramme zu geben, neue Aktualität. Im Rahmen einer Stellungnahme des RVS - die bereits vor dem Hintergrund der damals geplanten „großen Novellierung“ des Raumordnungsgesetzes entstand - wurde nämlich eine Untergliederung des Planungsraumes in sechs "Teilregionen" vorgeschlagen. In diesen Teilregionen sollte jeweils ein "Planungsverband" aus den Gemeinden einen "Regionalplan" erarbeiten, der als Grundlage für das verbindliche Entwicklungsprogramm des Gesamtgebietes dienen sollte.

Dieser Vorschlag – der sich auch an entsprechenden Vorgangsweisen in der Steiermark orientierte - wurde von einem durch den RVS initiierten Fachausschuss (unter Mitwirkung von Fachleuten des Amtes der Landesregierung und des Magistrates der Stadt Salzburg) ausgearbeitet. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass der Planungsraum des beabsichtigten Entwicklungsprogrammes strukturell stark unterschiedliche Gebiete mit ganz unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen umfasste. Die Überlegungen in diesem Vorschlag trugen überdies der Tatsache Rechnung, dass die Akzeptanz von regionalen Planungen mit dem Maß der Beteiligung der kommunalen Ebene am Planungsprozess steigt, und auch die solcherart erarbeiteten Ziele und Maßnahmen eher realisierbar sind.

Diese Initiative sollte im weiteren Verlauf maßgeblich die Regelungen zur Neuordnung der Regionalplanung prägen, die schließlich im neuen Salzburger Raumordnungsgesetz von 1992 ihren Ausdruck fanden, das mit März 1993 in Kraft trat.

Im § 1 Abs 3 ROG 1992 wurde nämlich im Zusammenhang mit den grundlegenden Kompetenzzuordnungen in der Raumplanung festgelegt:

„Die Raumordnung wird besorgt

a) soweit sie über die örtliche Raumplanung hinausgeht, als Landesplanung vom Land oder in der Form der Regionalplanung von den Regionalverbänden zusammen mit dem Land;“

In § 9 des ROG 1992 wurden die Aufgaben der Regionalverbände umrissen und die Ausarbeitung von Regionalprogrammen geregelt. Regionalverbände sind durch Verordnung der Landesregierung zu bilden. Sie werden mit dem Inkrafttreten einer Verbandssatzung sowie durch die Wahl von Verbandsorganen handlungsfähig. Sowohl die Statuten des Regionalverbandes als auch das Regionalprogramm sind durch Verordnung der Landesregierung für verbindlich zu erklären. Die Regionalverbände laut ROG 1992 bildeten in dieser Form also eine neue Planungsebene. Sie stellen – als Pflichtverbände nach dem Salzburger Gemeindeverbändegesetz organisiert – nach wie vor eine in Österreich einzigartige Konstruktion in der Regionalplanung dar.

Die Regionalverbände laut ROG 1992 bildeten in dieser Form also eine neue Planungsebene. Sie stellen – als Pflichtverbände nach dem Salzburger Gemeindeverbändegesetz organisiert – nach wie vor eine in Österreich einzigartige Konstruktion in der Regionalplanung dar.

Als zentrale Aufgabe der Regionalverbände bestimmte das ROG 1992 die Ausarbeitung, Überprüfung und Änderung des Regionalprogrammes. Das Regionalprogramm legt die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung einer Region in Form von verbindlichen Zielen und Maßnahmen fest. Gemäß § 9 ROG haben die Regionalprogramme, aufbauend auf einer entsprechenden Strukturuntersuchung und einer daraus ableitbaren Problemanalyse, die Ziele und Maßnahmen insbesondere zu folgenden sektoralen Bereichen zu enthalten:

- Sicherung der natürlichen Umwelt;
- Bevölkerungsverteilung;
- Siedlungsentwicklung;
- Wirtschaftsentwicklung;
- Verkehrsentwicklung;
- Aufbau der technischen Infrastruktur zur Ver- und Entsorgung;
- Aufbau der sozialen, gesundheitlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Infrastruktur.

Der Regionalverband hat bei der Erstellung des Regionalprogrammes die Mitwirkung der Bevölkerung in angemessener Weise zu ermöglichen. Die Landesregierung hat den Regionalverband bei der Erstellung des Regionalprogrammes oder bei dessen Änderung fachlich zu beraten. Das Land hat ausserdem laut ROG dem Regionalverband für die Erstellung des Regionalprogrammes einen – der Finanzkraft der verbandsangehörigen Gemeinden angemessenen – Beitrag von mindestens 25 % der damit verbundenen Aufwendungen zu leisten. Tatsächlich liegen diese Beiträge allerdings bei 50 % der Planungskosten und mehr.

Die Regionalverbände sind Träger öffentlicher Belange und damit auch an der Aufstellung und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger zu beteiligen. Sie können durch Planungsvorschläge und Stellungnahmen bei der Aufstellung der Entwicklungsprogramme des Landes und auf dem Gebiet der örtlichen Raumordnung (REK, FWP, Bbauungsplan) mit wirken. Durch Vereinbarung ist auch die Übernahme von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der verbandsangehörigen Gemeinden möglich.

Mit dem "Salzburger Landesentwicklungsprogramm", das mit 1. September 1994 nach einem mehrjährigen Bearbeitungsprozess als Verordnung der Salzburger Landesregierung in Kraft trat, (LGBl. Nr. 80/1994), wurde der maßgebliche räumliche Rahmen für die Gründung von Regionalverbänden durch die Gliederung des Landes in Planungsregionen abgesteckt. Zu Planungsregionen wurden im LEP nach Anhörung der Gemeinden Gebiete zusammengefasst, die strukturell und funktional zusammengehören und entsprechend den Erfordernissen der Raumordnung als Einheit entwickelt werden sollen, wobei auch die "Identifikation" der Gemeinden mit einer bestimmten Region berücksichtigt wurde.

Die Ausarbeitung eines Regionalprogrammes auf dieser neuen rechtlichen Basis wurde als erstes vom Regionalverband „Flachgau Nord“ in Angriff genommen. Auch der nach dem ROG 1992 neu konstituierte Regionalverband „Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“ – er umfaßt nun zusätzlich die Gemeinden Großmain, Elixhausen sowie Eugendorf, andererseits war die Gemeinde Koppl ausgeschieden – beschloß 1995 die Erstellung eines solchen Regionalprogrammes.

5. Regionalprogramm „Stadt Salzburg und Umgebungsgemeinden“

Planungsprozeß und Inhalte dieses Regionalprogrammes werden an anderer Stelle ausführlich dargestellt und sollen daher hier nicht weiter behandelt werden. Jedenfalls erforderte die Erarbeitung des Regionalprogrammes (die der Verfasser als Betreuer seitens des Amtes der Salzburger Landesregierung begleiten konnte) von der Auftragserteilung zur Bearbeitung des Regionalprogrammes an das SIR (nunmehr „Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen“) im Jahr 1996 bis zur Verordnung durch Beschluß der Landesregierung vom 20. September 1999 geraume Zeit, nicht zuletzt aufgrund einiger kontroversieller Inhalte und Planungsziele.

Gerade die – schließlich in verbindlicher Form in diesem Regionalprogramm verwirklichte - Umsetzung des „Grüngürtels“ im Bereich des Salzburger Ballungsraumes stellte einen der „Knackpunkte“ dar. Ebenso sorgte der planerisch sicher innovative – letztlich allerdings aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbare – Versuch einer regionalen Abstimmung von Standorträumen und Größenordnungen für Handelsgroßbetriebe für Diskussionen und Verzögerungen.

Es gelang jedoch dem Regionalverband letztlich, aufbauend auf einem gemeinsam entwickelten stadtreionalen Leitbild als maßgeblicher Grundlage und einem überörtlichen räumlichen Strukturmodell, einhellig getragene Raumordnungsziele und –maßnahmen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und Freiraumentwicklung zu erarbeiten und festzulegen. Dabei galt es vor allem auch, eine positive „Kooperationskultur“ zwischen den beteiligten Gemeinden, der Geschäftsstelle des RVS, dem beauftragten Planungsinstitut und der Raumplanungsabteilung des Landes zu entwickeln.

Angesichts der allseits bekannten „Stadt – Umland – Problematik“, geprägt von vielfach höchst unterschiedlichen Interessen zwischen Kernstadt und Ballungsrandgemeinden – dies ja keinesfalls nur im Salzburger Ballungsraum – ist jedenfalls die Leistung des RVS besonders zu würdigen, in Kooperation der Gemeinden ein verbindliches Regionalprogramm zu verwirklichen.

6. Stand und Perspektiven der Regionalplanung in Salzburg

Diese durch das Raumordnungsgesetz 1992 in die Wege geleitete neue Ära der Regionalplanung und ihre Ergebnisse bereits umfassend zu beurteilen, ist aufgrund der kurzen Zeitdauer der Umsetzung sicher noch nicht seriös möglich.

Insgesamt wurden bisher aufgrund des ROG 1992 (wiederverlautbart als ROG 1998) folgende Regionalverbände formell konstituiert:

- „Flachgau Nord“
- „Lungau“
- „Oberpinzgau“
- „Osterhorngruppe“
- „Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“
- „Salzburger Seengebiet“
- „Tennengau“
- „Unteres Saalachtal“

Mit Ausnahme der Regionalverbände Osterhorngruppe, Salzburger Seengebiet und Oberpinzgau haben diese Verbände auch die Erarbeitung eines Regionalprogrammes in die Wege geleitet. Mit Ende September 2000 bietet sich daher folgender Stand der Regionalplanung:

- Regionalprogramm Flachgau Nord - verbindlich seit .1. Juli 1998 (LGBl. Nr. 59/1998).
- Regionalprogramm Stadt Salzburg und Umgebungsgemeinden - verbindlich seit 1. Oktober 1999 (LGBl. Nr. 97/1999).

- Regionalprogramm Lungau - verbindlich seit 1. April 2000 (LGBl. Nr. 60/2000)
- Regionalprogramm Unteres Saalachtal - Vorlage zur Verbindlicherklärung an die Landesregierung erfolgt
- Regionalprogramm Tennengau – zweites Hörungsverfahren abgeschlossen.

Es sind also seit dem Inkrafttreten des ROG 1992 insgesamt fünf Regionalprogramme für größere Bereiche des Landesgebietes erarbeitet und zum Teil auch bereits verordnet worden.

Andererseits ist aber die Tatsache auffällig, daß gegenwärtig über die oben genannten Programme hinaus kein weiterer Regionalverband unmittelbar in der Regionalplanung im Sinn der Bearbeitung eines Regionalprogrammes laut ROG tätig ist. Die Regionalplanung im Land Salzburg befindet sich derzeit offenbar in einer gewissen Phase des Umbruches und der Neuorientierung, deren Ergebnisse noch nicht absehbar sind. Wichtige Rahmenbedingungen und Tendenzen lassen sich allerdings bereits zumindest teilweise umreißen:

a) Größere Regionalverbände

Zum einen besteht ein Trend zur Bildung grösserer Regionalverbände. Die Auffassung, dass die Ansprüche an eine wirksame und umsetzungsbezogene Regionalplanung die Zusammenarbeit in grösseren räumlich – funktionellen Einheiten erforderten, als sie im Landesentwicklungsprogramm 1994 abgegrenzt worden sind, ist nicht von der Hand zu weisen (Ch. SALLETMAIER, 1997, S. 37 ff.).

Dieser Überlegung wurde auch in einer Novellierung des LEP im Jahr 1998 (LGBl. Nr. 5/1999) Rechnung getragen, mit der generell für die im LEP festgelegten Grundeinheiten der Regionalplanung der Begriff „Planungsregionen“ eingeführt wurde. Damit wurde zugleich die Grundlage dafür gelegt, daß die Bildung eines gemeinsamen Regionalverbandes auch aus mehreren Planungsregionen ermöglicht wird.

Auf dieser Basis kam es bereits 1998 zur Neukonstituierung des Regionalverbandes „Tennengau“ (LGBl. Nr. 5/1999). Wie schon der Name besagt, umfaßt dieser Verband den gesamten politischen Bezirk Hallein und damit das Gebiet von zwei Planungsregionen.

Die Gründung eines Regionalverbandes "Pongau" , der alle vier Planungsregionen des politischen Bezirkes St. Johann umfassen soll, wurde in die Wege geleitet; die als Grundlage für die formelle Konstituierung erforderliche Verordnung durch Beschluß der Landesregierung ist derzeit in Vorbereitung.

b) Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Regionalverbände

Die Tragfähigkeit der organisatorischen Konstruktion der Regionalverbände nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz hat dazu geführt, dass diese sich auch als geeignete Ebene für die Übernahme von weiteren Aufgaben auf regionaler Ebene anbieten. Beispielsweise gilt dies im Zusammenhang mit den Agenden des vom Land geförderten öffentlichen Personennahverkehrs, die im Fall der Regionalverbände Lungau und Tennengau bereits seit einiger Zeit vom jeweiligen Verband mit wahrgenommen werden.

Insbesondere trifft dies auch für die Umsetzung der regionalwirtschaftlichen Konzepte bzw. der darauf beruhenden Operationellen Programme im Rahmen der bisherigen Ziel-5b - und nunmehrigen Ziel-2 Förderungen der Europäischen Union zu. Im Fall des Regionalverbandes Lungau hat der Geschäftsführer des Regionalverbandes beispielsweise zugleich die Funktion des Regionalmanagers. Dass mit dieser Konstellation - zumindest in organisatorischer Hinsicht –auch eine gewisse Kongruenz mit Forderungen nach einer „Neuen Regionalplanung“ mit stärkerem Gewicht der aktiven Entwicklungsplanung und Regionalentwicklung entsteht, soll besonders unterstrichen werden (vgl. dazu P. WEICHHART, 1997, S. 9 ff). Ähnliche Hintergründe wie im Lungau standen auch Pate für die angestrebte Konstituierung eines „Regionalverbandes Pongau“ für den gesamten politischen Bezirk St. Johann. Daß hiezu die gegenwärtige „Phasing-Out“ Förderungsperiode mit dem Wegfall der bisherigen differenzierten Förderkulisse einerseits,

der Notwendigkeit einer gemeinsamen regionalen Trägerorganisation andererseits maßgeblich beiträgt, soll nicht unerwähnt bleiben.

c) Umsetzung regionaler Planungen

Die Berücksichtigung des angesprochenen „Entwicklungsbezuges“ stellt sich darüber hinaus konkret in all jenen Regionalverbänden, die über ein fertiggestelltes und verbindliches Regionalprogramm verfügen. „Das Programm ist fertig – und was nun....?“ – so läßt sich die aktuelle Fragestellung am treffendsten umreißen.

Einerseits muß gerade in einem von dynamischer Entwicklung gekennzeichneten Gebiet, wie es der Salzburger Ballungsraum darstellt, ein verbindliches Regionalprogramm zweifellos einen längerfristig haltbaren räumlichen Ordnungsrahmen bilden. Andererseits bringen aber erst darauf aufbauende regionale Entwicklungsmaßnahmen und gemeinsame Projekte der Verbandsgemeinden einen regionalen „Mehrwert“.

Eine Ausdehnung der Förderung der Regionalplanung von den reinen Planungskosten des Regionalprogrammes selbst auf Projektentwicklungskosten für die Umsetzung von Regionalprogrammen und regionalen Projekten sowie eine engere Verknüpfung mit der Förderung der (wirtschaftlichen) Regionalentwicklung wäre in diesem Zusammenhang erstrebenswert, eventuell auch die Unterstützung der Aufrechterhaltung regionaler (Management-)Strukturen.

d) Politische Rahmenbedingungen

Vor allem bestimmen natürlich landespolitische Rahmenbedingungen ganz wesentlich die Entwicklung der Regionalplanung. Im jüngsten Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung findet sich dazu im Abschnitt „Raumordnung“ eine unmittelbar die Regionalplanung betreffende Vorgabe, da es dort heißt: „Umwandlung der „Muß“ - Bestimmung in § 9 ROG in eine „Kann-Bestimmung“ (siehe: Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung, 1999, S 52.)

Diese verschiedentlich schon als „Abwendung“ von der Regionalplanung überhaupt interpretierte Passage kann jedoch durchaus auch konstruktiv gesehen werden. Zum einen hat die formale „Pflicht“ zur Regionalplanung allein, ohne daß diese tatsächlich auf gemeinsamen Planungszielen und Anliegen aufbaut, wenig Wert. Zum anderen zeigt bereits die bisherige Erfahrung, daß eine Flexibilisierung der Instrumente der Regionalplanung selbst – etwa die Möglichkeit zur Erstellung von (nicht als Verordnung verbindlichen) regionalen Leitbildern durchaus sinnvoll sein könnte. Ebenso berechtigt sind Überlegungen, nach denen Regionalprogramme - entsprechend der jeweiligen speziellen Problemlagen - nicht unbedingt thematisch umfassend bearbeitet werden müssen, sondern auch stärker sektoral ausgerichtet sein könnten.

Dazu müßten allerdings sowohl das Raumordnungsgesetz als auch vor allem die Förderrichtlinien geändert werden, wofür auch konkrete Bestrebungen – nicht zuletzt aufgrund von Forderungen durch die bereits tätigen Regionalverbände selbst – bestehen.

e) Das Ende einer Ära?

Wie weit diese Tendenzen bereits das „Ende einer Ära“ signalisieren – die allerdings sehr kurz gewesen wäre – soll hier dahingestellt werden. Tatsache ist, daß sich die Regionalplanung nicht nur im Land Salzburg gegenwärtig in einem Spannungsfeld aus höchst unterschiedlichen Bestrebungen, Forderungen und Wunschvorstellungen findet:

Dafür sind auf der einen Seite die Forderungen nach „Deregulierung“ und „Vereinfachung“ im Zeichen der Zurückdrängung öffentlicher Steuerungsinstrumente zur wirtschaftlichen Wettbewerbs erleichterung im Zeichen der „Globalisierung“ charakteristisch, auf der anderen Seite steht dem das Schlagwort eines

„Europa der Regionen“ mit erstrebenswerten kleinräumigen Lebens- und Kooperationsstrukturen gegenüber.

Beispielhaft für dieses Spannungsfeld sind auch Bestrebungen etwa in der benachbarten Bundesrepublik Deutschland, mit dem Ziel einer verbesserten Wirksamkeit der räumlichen Planung die Regionalplanung und Flächennutzungsplanung in Form von „Regionalen Flächennutzungsplänen“ zusammenzuführen (vergl. ARL – NACHRICHTEN, 2000). Dem gegenüber stehen wiederum entwicklungspolitisch motivierte Forderungen nach einer „neuen Regionalplanung“, die eine sozioökonomische Sicht ihrer Aufgaben und die Notwendigkeit einer Anpassung auch der politischen Strukturen in den Vordergrund stellen (so WEICHHART, 2000). Nicht zuletzt ist auch die Entwicklung und Begleitung von regionalen Schlüsselprojekten (vgl. SCHREMMER, 1999) offenbar ein neues Aufgabenfeld im Überschneidungsbereich von überörtlicher Raumplanung, regional(wirtschaftlich)er Entwicklungsförderung und örtlicher Raumplanung, das sich erst zu konturieren beginnt.

Deutlich wird aus dieser Vielfalt von Einflüssen und Tendenzen jedenfalls, daß die Regionalplanung einen besonders dynamischen Bereich in der Raumplanung darstellt, der in Zukunft sicher auch im Land Salzburg weiter Bedeutung haben wird.

Literatur

BRAUMANN, Ch., 1993, Entwicklung der Raumplanung – Beispiel Land Salzburg. - Wien.

BRAUMANN, Ch., SCHÖNEGGER, C., 1994, Der Landschafts- und Grünflächengürtel für den Salzburger Ballungsraum. In: Ländlicher Raum. Heft 2. S. 8 – 10.

Der regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems. In: ARL – Nachrichten. 2/2000. S. 2 - 4.

DOLLINGER, F., Bearb., Ergebnis des 1. Hörungsverfahrens zur Aufstellung des Entwicklungsprogrammes „Stadt Salzburg, Flachgau und Tennengau“. Hrsg. Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung Landesplanung und Raumordnung. – Salzburg, 1989. (= Materialien zur Entwicklungsplanung, 3).

FLOIMAIR, R. Hrsg., 1999, Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung. – Salzburg.

FUXJÄGER, F., 1978, Raumordnung und Raumordnungsprobleme im Land Salzburg. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 22. Jg., Heft 5, S.6 – 11.

LENDL, W., 1978, Die Entwicklungspläne in Salzburg. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 22. Jg., Heft 4, S. 23 – 26.

LOVREK, P., 1986, Koordinator ungleicher Partner – Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 30. Jg., Heft 1 – 3.

MOSER, A., 1973, Aktuelle Probleme der Salzburger Raumordnung. In: SIR – Mitteilungen und Berichte, Heft 2, S. 12 - 22.

SALLETMAIER, Ch., 1997, Regionalplanung als Zukunftsaufgabe – Zukunftsaufgaben der Regionalplanung. In: SIR – Mitteilungen und Berichte, Heft 25/, S. 33 – 42.

Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Hrsg. Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung Landesplanung und Raumordnung. - Salzburg, 1994 (= Materialien zur Entwicklungsplanung, 11).

Salzburger Raumordnungsgesetz 1992

SCHREMMER, Ch., 2000, Veränderungen in der Regionalplanung, Regionalpolitik und Regionalentwicklung. In: Forum Raumplanung, Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung, 1/2000, S. 26 – 33.

Situation der Land- und Forstwirtschaft in der Stadt Salzburg und den Umlandgemeinden im Hinblick auf die Sicherung eines Landschaftsgürtels, 1986. Gutachten des Salzburger Institutes für Raumforschung im Auftrag des Magistrates Salzburg.

VOGGENHUBER, J., 1988, Berichte an den Souverän. – Salzburg.

WEICHHART, P., 1997, Sozioökonomische Rahmenbedingungen der „Neuen Regionalplanung“, In: SIR – Mitteilungen und Berichte, Heft 25, S. 9 – 21.

WEICHHART, P., 2000, Die Europaregion Salzburg positioniert sich im Standortwettbewerb. In: SIR – Info, Nr. 1, S. 6 – 7.

WURZER, R., 1964, Aufstellung und Inhalt rechtswirksamer regionaler Entwicklungsprogramme. In: Raumforschung und Raumordnung. 22. Jg., Heft 3/4, S. 278 – 294.

Autor

Mag. Dr. Christoph Braumann

Land Salzburg, Leiter des Referates 7/01 - Landesplanung und SAGIS

A-5010 Salzburg, Postfach 527

christph.braumann@land-sbg.gv.at