

Paul J. Lovrek

"Regionalprogramm - Umsetzung oder Schublade?"

Versuch eines Plädoyers für die Regionalplanung am Beispiel des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Zusammenfassung:

Ist es den Gemeinden überhaupt zumutbar zur Zusammenarbeit verpflichtet zu werden? Kann Regionalplanung als erzwungene Kooperation mehrerer Gemeinden erfolgreich sein? Wie sind die einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihres Zentralitätsranges und somit auch ihrer Stimmrechte in den kooperativen Organen zu gewichten? Diese und viele andere Fragen stehen am Anfang jedes regionalen Planungsprozesses und verdeutlichen die Schwierigkeit des Unterfangens. Es ist daher richtig und wichtig diesen Diskussionsbedarf nicht zu unterdrücken, trägt er doch wesentlich zur Entwicklung des regionalen Bewusstseins der handelnden Akteure bei. Insbesondere gilt dies für Regionen mit Gemeinden, die von starken gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzdenken geprägt sind, wie sie beispielsweise in zentralen Ballungsräumen existieren. Schlußendlich wird von jederman erkannt und zugegeben, dass es in Zukunft ohne aufeinander abgestimmte Raumordnung keine vernünftige Gesamtentwicklung der Region geben kann. Diese positive Erfahrung zeichnet auch das Gelingen des Regionalprogrammes für die Region Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden aus und rechtfertigt die Institutionalisierung und Verbindlichkeit der Regionalplanung nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz.

1. Grundlage

Mit dem Raumordnungsgesetz 1992 erfolgte in Salzburg eine Neuordnung der gesamten überörtlichen Raumplanung: die Gemeinden einer Region wurden zur solidarischen Zusammenarbeit in einem eigenverantwortlichen und eigenständigen Regionalverband verpflichtet und durch das Gesetz mit der Erarbeitung eines Regionalprogrammes beauftragt. Auf diese Weise wurde der Forderung nach weitgehender Demokratisierung und Dezentralisierung der Planung Rechnung getragen. Die Idee dieser neuen Regionalplanung beruht auf dem Paradigma des „Gegenstromprinzips“, als Interessensausgleich zwischen den Planungsebenen. Regionalplanung findet somit zwischen den Ebenen der Landesplanung und der Gemeinde- bzw. Ortsplanung statt. Im Regionalprogramm sollen einerseits die Vorga-

ben des Landes auf Regionsebene konkretisiert und andererseits die Entwicklungsvorstellungen der einzelnen Gemeinden aufeinander abgestimmt und in ein Gesamtkonzept gebracht werden.

2. Voraussetzung: Kooperationsbereitschaft

Unabdingbare Notwendigkeit für ein Funktionieren dieser Form der Raumplanung ist die intensive Planungszusammenarbeit der Gemeinden innerhalb der Region. Die solcherart entstehende räumliche und organisatorisch-politische Vernetzung bedeutet aber keinesfalls Aufgabe einer fruchtbaren Konkurrenz der Gemeinden untereinander und stellt auch keinen schleichenden Weg zur Aufhebung der Gemeindeautonomie dar. Partnerschaftlicher Planungsprozess verlangt somit Vertrauen und bedeutet Voraussetzung und Vorentscheidung dafür, ob ein Raumordnungsprogramm akzeptiert und später tatsächlich auch umgesetzt werden kann.

Dem, durch die Salzburger Landesregierung verordneten Regionalprogramm des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (RVS) kommt dadurch auch eine wichtige politische Dimension zu, weil es als gemeinsames Bekenntnis der Gemeinden für eine Abkehr von der "Kirchtumpolitik" zu verstehen ist. Dies ist umso bemerkenswerter, als die RVS-Region von krassen Zentralitätsunterschieden zwischen den Gemeinden geprägt ist: einerseits die Landeshauptstadt als Ort der höchsten Stufe, andererseits die Umlandgemeinden als Orte mit unterstem Zentralitätsrang. Alle RVS-Gemeinden sind aber Teil desselben Ballungsraumes, in dem zwar politische Grenzen höchstens für die Verwaltung eine Rolle spielen, nicht aber für die tatsächlichen Gegebenheiten oder das Verhalten der Bewohner und der Wirtschaft. Unzählige wechselseitige Verflechtungen zwischen den Gemeinden, insbesondere zwischen der Stadt und ihren Nachbargemeinden rechtfertigen die Betrachtung und Behandlung als eine große räumliche Einheit mit gemeinsamen Funktionen.

3. Regionalprogramm: ein innovatives Planungsinstrument

Das RVS-Regionalprogramm wurde daher auch im Sinne eines solchen gemeinsamen "*Funktionsraumes*" erstellt: die Gemeindegrenzen wurden von der Planung ignoriert. Die grundsätzliche Intention des Programmes lag und liegt von Beginn an darin, eine gemeinsam abgestimmte räumliche Entwicklung der Region sicherzustellen. Um dieses Planungsziel umzusetzen war es zunächst notwendig ein regionales *Raumstrukturmodell* zu entwickeln, das aufeinander abgestimmte *Festlegungen für die Siedlungsentwicklung und für den Freiraumbereich* beinhaltet. (sh. Abbildung 1)

Die Steuerung und Ordnung der Siedlungsentwicklung wird dabei durch die gezielte Stärkung von *Zentren* und *Entwicklungachsen* angestrebt. Zu diesem Zweck wurden entlang der geplanten Entwicklungsachsen *Gemeindehauptorte* und *Gemeindenebenzentren* als die Bereiche zukünftiger Hauptsiedlungstätigkeit festgelegt und *Vorrangbereiche* für künftige Wohn- und Gewerbegebiete sowie Siedlungsgrenzen und Vorgaben für die *Baudichte* definiert.

Der Freiraum des Stadt-Umlandbereiches wird durch ein charakteristisches Landschaftsbild geprägt. Zu dessen nachhaltiger Bewahrung und zur Erhaltung der großräumig zusammenhängenden Grünräume wurde ein *Grüngürtel* rund um die Stadt abgegrenzt. Diese Grüngürtelflächen können in Zukunft –mit Ausnahme von Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen- nicht mehr in Bauland umgewidmet werden. Als weitere Maßnahme für den Freiraumbereich wurden *Vorrangbereiche* für Ökologie, für Freizeit und Erholung sowie *landwirtschaftliche Eignungsbereiche* bestimmt. (sh. Abbildung 2)

Zusätzlich zu den Zielen und Maßnahmen im Siedlungs- und Freiraumbereich finden sich im Regionalprogramm auch Entwicklungsziele und Empfehlungen zur Wirtschaftsentwicklung und für den Verkehrsbereich.

Auch die gemeinsam beschlossene Vorgangsweise zur Behandlung der Frage der Einkaufszentren auf Regionsebene wäre ein Beweis für die Bereitschaft und Fähigkeit interkommunalen Denkens und Planens gewesen, doch wurde dieser Lösungsansatz von der Landesregierung aus kompetenzrechtlichem Grund nicht anerkannt und mußte wieder aus dem Regionalprogramm entfernt werden.

4. „Grüngürtel“: einmalig in Österreich

Das Regionalprogramm als längerfristiger, regional abgestimmter Ordnungsrahmen, ist das erste seiner Art für den Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden, aber auch das erste verbindliche Regionalprogramm in Österreich für einen Ballungsraum und stellt schon deshalb eine bedeutende Leistung aller 11 daran beteiligten Gemeinden dar. Diese Leistung kann an der Planungsmaßnahme „Grüngürtel“ besonders gut deutlich gemacht werden, denn die ersten Verbandsbemühungen zur Festlegung eines Grüngürtels um die Landeshauptstadt, dessen Ziel in einem nachhaltigen Widmungsschutz für Grünland besteht, gehen bereits auf das Jahr 1985 und auf die vom Salzburger Gemeinderat beschlossene „Deklaration geschütztes Grünland“ zurück. 1992 gelang es zwar dem Regionalverband einen „Regionalplan-Grünflächengürtel“ zu beschließen, was aber aufgrund der unverbindlichen, somit rein internen Selbstbindungswirkung der Planinhalte, lediglich als Etappensieg bezeichnet werden konnte. Wegen der unzähligen und unterschiedlichsten Interessenslagen in den einzelnen Gemeinden

benötigte es schließlich insgesamt 15 Jahre (!) bis die Grüngürtelidee durch das Regionalprogramm rechtsverbindlich umgesetzt werden konnte.

Der RVS ist stolz auf diese Leistung, für die es österreichweit kein vergleichbares Beispiel gibt und die ohne institutionalisierte regionale Planungsebene wahrscheinlich auch in Salzburg nicht umsetzbar gewesen wäre.

5. Regionalprogramm fertig: was weiter?

Die Regionalplanung des RVS ist mit der Erstellung und der Verordnung des Regionalprogrammes aber keinesfalls zu Ende. Diese Erfüllung des Gesetzauftrages stellt lediglich die Voraussetzung und den Ordnungsrahmen für eine aufeinander abgestimmte räumliche Entwicklung innerhalb der Region dar. Im Erreichen der gemeinsam festgelegten Entwicklungsziele besteht die eigentliche Aufgabe der zukünftigen Regionalplanung.

Diese Zielerreichung ist ein Prozeß, der nicht nur mehrere Jahre dauern wird, sondern auch bei den beteiligten Gemeinden, der Landesregierung und den verschiedenen Interessensträgern eine gewisse Beharrlichkeit und ein Festhaltenvermögen an den gemeinsamen Entwicklungszielen erforderlich macht. Ziele können eben nur dann erreicht werden, wenn man sie konsequent verfolgt. Beispielsweise kann die angestrebte schwerpunktmäßige Siedlungsverdichtung entlang der *"Achsen"* und in den *"Zentren"* nur dann erreicht werden, wenn außerhalb dieser Bereiche die bauliche Entwicklung tatsächlich eingeschränkt wird oder die festgelegten *"Siedlungsgrenzen"* nicht bei erstbestener Gelegenheit „übertreten“ oder „verschoben“ werden.

Ähnlich verhält es sich auch bei den *"Vorrangflächen für künftige Gewerbegebiete"*. Diese wurden aufgrund bestmöglicher raumplanerischer Standortvoraussetzungen für diese Primärnutzung bestimmt und stehen daher für anderweitige bauliche Nutzungen nicht zur Verfügung. Sollten bereits in nächster Zukunft für diese Flächen da oder dort andere Nutzungsvorstellungen entwickelt und Änderungen des Regionalprogrammes angestrebt werden, kann das eigentliche Primärziel der Gewerbenutzung nicht erreicht werden und würde eine empfindliche Verletzung des allen regionalen Planungsüberlegungen zugrundeliegenden *"Raumstrukturkonzeptes"* zur Folge haben.

6. Politische Tragweite und Verbindlichkeit

Alle politisch Verantwortlichen der RVS-Gemeinden sind sich der inhaltlichen Bedeutung und Tragweite ihrer Beschlüsse zum Regionalprogramm bewußt. Sie ha-

ben damit bekannt, sich einerseits einschränkenden, andererseits aber auch zielgerichteten Entwicklungs- und Ordnungsrahmen unterzuordnen.

Gleichzeitig sind sie sich aber auch darüber im Klaren gewesen, daß niemand die Entwicklungen der kommenden Jahre voraussehen und somit über einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren Definitives festlegen kann. D.h. selbst wenn man aus heutiger Kenntnis demographischer oder wirtschaftlicher Entwicklungen weiß welche Anforderungen an den Raum zu erwarten und welche Maßnahmen hiezu sinnvoll und erstrebenswert sind, weiß man dennoch nicht, ob die verwendeten Entwicklungsparameter tatsächlich wie angenommen eintreten.

Trotzdem einen Beschluß zu fassen, war daher nur deshalb möglich, weil unter den RVS-Gemeinden Übereinstimmung darüber besteht, daß ein Regionalprogramm nicht als statisches Raumordnungsinstrument verstanden werden darf. Zur Berücksichtigung unvorhersehbarer, gravierender und für die Raumordnung der Region maßgeblicher Entwicklungsveränderungen, muß die Abänderung des Regionalprogrammes gegebenenfalls möglich sein. Allfällige Änderungen müssen zwar mit den generellen Zielintentionen des Regionalprogrammes im Einklang stehen, sollten aber im Detail flexibel handhabbar sein. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Eigenverantwortung der Region im Rahmen des Regionalverbandes besonders zu betonen und die Respektierung dieser Eigenverantwortung durch das Land (=Rechtsträger der Verordnung) einzufordern.

Die Qualität des Regionalprogrammes hängt letztendlich davon ab, welches Verständnis man diesem Instrument entgegenbringt. Die politisch Verantwortlichen im RVS bekennen sich zu diesem Programm und den gemeinsam beschlossenen Zielen und Maßnahmen. Dieses Bekenntnis bedeutet gleichzeitig, daß allfälligen Versuchen irgendwelcher Interessensträger die Planungsziele des Regionalprogrammes zu unterlaufen, auf Ebene der Gemeinden entschieden entgegenzutreten ist.

7. Machbarkeit interkommunaler Koopertion

Das Regionalprogramm des RVS ist ein praktischer Beweis für die vielfach als unmöglich erachtete Machbarkeit interkommunaler Kooperation. Die Institutionalisierung dieser regionalen Planungs- und Entscheidungsebene und die verpflichtende Aufgabenzuteilung ein Regionalprogramm zu erstellen, haben sich bereits bewährt, wie auch an den anderen zwischenzeitlich verordneten Regionalprogrammen des RV-Flachgau Nord, des RV-Lungau, und in absehbarer Zeit auch an den kurz vor ihrem Beschluß stehenden Entwicklungsprogrammen der Regionalverbände Tennengau und Unteres Saalachtal leicht nachzuvollziehen.

Kaum verständlich ist es daher, warum nach dem Arbeitsübereinkommen der Salzburger Landesregierung ein Bedeutungsverlust für die noch junge, aber sich positiv entwickelnde regionale Planungsebene vorgesehen ist! Denn die Absicht, die Erstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen von einer "Muß"- Bestimmung in eine "Kann"- Bestimmung umzuwandeln, läßt leider keinen anderen Schluß als die gewollte Abkehr oder Verabschiedung von dieser Planungsebene zu.

Im Hinblick auf die positiven Kooperationserfahrungen auf Verbandsebene wäre eine solche Entwicklung absolut als Rückschritt zu qualifizieren.

8. Ausblick

Der positive Geist eines gemeinsam erarbeiteten Regionalprogrammes muß genutzt werden, um weitere Kooperationsmöglichkeiten zu entwickeln. Konkret könnte bzw. sollte dies beispielsweise in gemeinsamen Projekten der Sozialen und Technischen Infrastruktur oder aber auch in der Erschließung bzw. im Betrieb von interkommunalen Gewerbegebieten erfolgen.

Basis für all diese Überlegungen und Bestrebungen bleibt aber das gemeinsam erarbeitete Regionalprogramm, was somit eindeutig zu schade für die Schublade ist.

Autor

Dipl.Ing. Paul J. Lovrek
Geschäftsführer des
Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden
A-5020 Salzburg, Alpenstraße 47
post@rvs.salzburg.at