

FREIRAUMSCHUTZ IM SALZBURGER BALLUNGSZENTRUM – REALITÄT ODER VISION?

Der Freiraumschutz bildet – bildlich gesprochen – gemeinsam mit dem Städtebau die zwei Seiten jener Medaille, die man mit dem Begriff der „nachhaltigen Raumentwicklung“ benennen kann. Tatsächlich steht jedoch vielfach auch heute noch bei Planungen und Konzepten der Raumplanung die Gestaltung der Siedlungsgebiete im Vordergrund, während siedlungsnah Freiflächen auf die Funktion eines „Bauhoffnungsgebietes“ reduziert werden. Dabei sind Sicherung und Schutz von Freiflächen und Grünflächen im städtischen Raum schon seit langem ein spezielles Anliegen. Dies belegen etwa die im 17. Jahrhundert als „grüner Gürtel“ um das damalige Paris verwirklichten „Boulevards“ anstelle der früheren Stadtmauern. Eine wegweisende Maßnahme für einen großräumigen Freiraumschutz bedeutete die Schaffung des Wiener „Wald- und Wiesengürtels“ im Jahr 1905 – damals über Österreich hinaus ein europaweit beachtenswertes Beispiel.

Dennoch ist die Raumentwicklung in Österreichs Stadtregionen nach wie vor von anhaltenden Flächeninanspruchnahmen für die Siedlungsentwicklung geprägt. Nicht nur der Wohnbau und die gewerbliche Entwicklung sind dafür treibende Kräfte, auch Tourismus- und Freizeitnutzungen tragen zu diesem „Flächenverbrauch“ maßgeblich bei. Das Ausufernde der Siedlungsgebiete und der Verlust von freien Landschaftsräumen sind eine heute allenthalben beklagte Tatsache.

Im Fall der Stadt Salzburg war diese Entwicklung bereits vor Jahrzehnten Anlass zur Kritik: Der Architekt

**„Bauflächen entstehen auch, wenn man sich nicht um sie kümmert, Freiflächen verschwinden, wenn man sich nicht um sie kümmert.“
(Fritz Schumacher, 1932)**

Wilhelm Holzbauer prägte Ende der 1960er Jahre – als Gegensatz zum „Mythos Salzburg“ – den Begriff des „anderen Salzburg“ das er als „eine hässliche Agglomeration von ungegliederten Bauten, ohne jede Beziehung zueinander oder zur Stadt“ beschrieb. Zu Beginn der 1970er Jahre entwickelten sich gegen ein großflächiges Stadterweiterungsprojekt entlang der Hellbrunner Allee erste Bürgerproteste. Die Streitschrift des Salzburger Kunsthistorikers Hans Sedlmayr „Stadt ohne Landschaft – Salzburgs Schicksal morgen?“ brachte pointiert die Sorgen und Ziele dieser neuen Bürgerbewegung zum Ausdruck, die sich im Gegensatz zur ungebremsten Bautätigkeit die Erhaltung des Natur- und Kulturerbes der Stadt auf ihre Fahnen schrieb. Zumindest seit dieser Zeit besteht in der Stadt Salzburg die Auseinandersetzung zwischen den Forderungen nach Deckung des Wohnungsbedarfs und dem Schutz des noch vorhandenen Grün- und Freiraums.

Ausgehend von der Protestbewegung der 1970er Jahre, stellte die „Salzburger Bürgerliste“ als politische Partei ab 1982 mit Johannes Voggenhuber den

für Umweltschutz und Stadtplanung ressortzuständigen Stadtrat. Unter ihm erhielt der Schutz der Grünlandflächen besonderen Vorrang, und im Jahr 1985 wurde dieses Anliegen in Form der bekannten „Deklaration geschütztes Grünland“ umgesetzt: Die „Grünlanddeklaration“ stellte das gesamte zu diesem Zeitpunkt im Flächenwidmungsplan ausgewiesene Grünland der Stadt Salzburg unter dauernden Schutz vor einer Umwidmung in Bauland. Im letzten Punkt der Deklaration wurde außerdem ein Appell an die Nachbargemeinden formuliert, ihre Grünlandbereiche in derselben Weise zu schützen und mit der Stadt einen gemeinsamen regionalen „Landschaftsgürtel“ – vom inhaltlichen Ansatz ähnlich dem Wiener „Wald- und Wiesengürtel“ – zu bilden.

Im Auftrag des Amtes für Stadtplanung erarbeitete das „Salzburger Institut für Raumforschung“ (SIR) in der Folge eine Studie über die „Situation der Land- und Forstwirtschaft in der Stadt Salzburg und den Umlandgemeinden im Hinblick auf die Sicherung eines Landschaftsgürtels“. Denn in der „Grünlanddeklaration“ wurden die Bauern als „Pfleger und Bewahrer des Grünlandes“ besonders hervorgehoben. Maßgeblich beteiligt an der Bearbeitung dieser Studie war der (damals noch auf freiwilliger Basis bestehende) „Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“ (RVS) bzw. sein Geschäftsführer Paul Lovrek.

Die Aufgaben eines regionalen „Landschaftsgürtels“ wurden in dieser Studie folgendermaßen definiert:

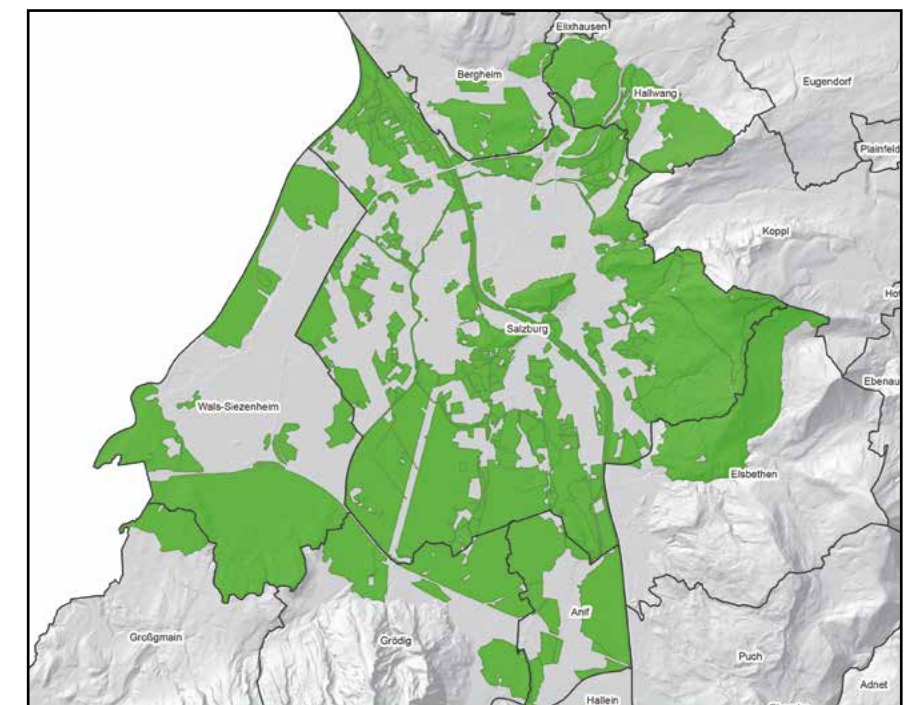
- Erhaltung und Sicherung von Flächen für eine funktionstüchtige Land- und Forstwirtschaft, speziell im Stadtgrenzbereich.
- Verhindern des Zusammenwachsens der Siedlungsgebiete von Stadt und Nachbargemeinden und damit Stärkung der räumlichen Selbständigkeit der Gemeinden.
- Sicherung bestehender Grünkeile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

Zur Umsetzung dieser Ziele wurde das SIR im Jahr 1988 mit einem Gutachten über „Abgrenzungskriterien, Maßnahmen und Empfehlungen für die Sicherung eines Landschaftsgürtels“ beauftragt. Darin wurden erste konkrete Abgrenzungsentwürfe entwickelt, wobei Gesichtspunkte der Raumplanung, der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftsökologie und der Freiraumentwicklung maßgeblich waren. Die Ausgangsbasis bildeten Flächen mit bestehender Grünlandwidmung, wobei ebenso die in den „Räumlichen Entwicklungskonzepten“ der einzelnen Gemeinden festgehaltenen Planungsabsichten berücksichtigt wurden. Im Gegensatz zur „Grünlanddeklaration“ war es jedoch nicht Absicht, das gesamte gewidmete Grünland unter „Bauverbot“ zu stellen; vielmehr sollte der „Landschaftsgürtel“ jene Freiflächen sichern, die in räumlicher und funktioneller Hinsicht besondere regionale Bedeutung aufwiesen. Da in Teilen der Bauernschaft große Skepsis gegenüber dem Vorhaben bestand – einerseits wurden Einschränkungen der Dispositionsfreiheit von Grund und

Boden befürchtet, andererseits auch Beeinträchtigungen durch eine intensive Erholungsnutzung – wurde den Auswirkungen des Grünlandschutzes auf die Land- und Forstwirtschaft besonderes Augenmerk geschenkt. Auf dieser Basis verfolgte der RVS das Anliegen des regionalen Grünlandschutzes weiter, und nach langwierigen Verhandlungen kam es 1992 zum Beschluss des „Regionalplans Grünflächengürtel“ durch die Verbandsgemeinden: Innerhalb des im Regionalplan festgelegten Grüngürtels sollte in Zukunft keine Umwidmung von Grünland in Bauland mehr erfolgen. Auch wenn dieser „Regionalplan“ (aufgrund der damaligen raumordnungsrechtlichen Gegebenheiten) lediglich eine politische Selbstbindung der Gemeinden bedeutete, stellte er österreichweit das erste Beispiel einer auf kooperativem Weg erreichten regionalen Freiflächensicherung im Bereich eines Ballungsraumes dar!

Im Bestreben, den Grünflächengürtel in rechtlich verbindlicher Form zu

verankern, beschloss der Landtag bald darauf einen Entschließungsantrag zur Erstellung eines Sachprogramms „Landschafts- und Grüngürtel im Salzburger Zentralraum“ nach dem neuen Raumordnungsgesetz 1992 durch die zuständige Raumordnungsabteilung beim Amt der Landesregierung. Ein Entwurf dafür – aufbauend auf dem „Regionalplan“ des RVS – wurde im Rahmen eines Hörungsverfahrens allen Planungsbeteiligten und Interessensvertretungen zur Stellungnahme vorgelegt. Parallel dazu wurde auch ein landwirtschaftliches Förderkonzept ausgearbeitet, das sich an bestehenden Förderungen der Stadt Salzburg im Bereich der „Grünlanddeklaration“ orientierte. Auch im Salzburger Landesentwicklungsprogramm 1994 wurde die Sicherung eines „Landschafts- und Grünflächengürtels“ zwischen der Landeshauptstadt und ihren Nachbargemeinden ausdrücklich verankert. Doch letztlich führten Vorbehalte gegen die finanziellen Auswirkungen des Förderkonzeptes dazu, dass kein Be-



Grüngürtel im Salzburger Ballungsraum (Quelle: Sagis, 06/2016).

schluss des Sachprogramms durch die Landesregierung erfolgte. Vielmehr wurde das für den Schutz der Salzburger Stadtlandschaft fundamental wichtige Anliegen der großräumigen Freiflächensicherung auf die Ebene der Regionalplanung zurück verlagert. Diese war nunmehr allerdings aufgrund des ROG 1992 mit dem rechtsverbindlichen Instrument des „Regionalprogramms“ ausgestattet. Daher wurde im Regionalprogramm „Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden“ des RVS (im Jahr 1999 von der Salzburger Landesregierung als Verordnung verbindlich erklärt) schließlich ein „Grüngürtel für den Salzburger Ballungsraum“ verankert; er war definiert als multifunktionaler Vorrangbereich für Ökologie, Erholung und Landwirtschaft. Damit waren Grünlandflächen im Umfang von insgesamt über 6.600 Hektar im gemeinsamen Grenzbereich der Stadt Salzburg mit den Nachbargemeinden Anif, Bergheim, Elsbethen, Grödig, Hallwang und Wals-Siezenheim (unter Einschluss eines Teiles der Gemeinde Großmain) vor künftigen Baulandwidmungen geschützt. In einigen Gemeinden betraf dieser Schutz mehr

als 50 Prozent der Gemeindefläche, wie im Fall der Stadt Salzburg und der Gemeinde Anif, insgesamt ist rund ein Drittel des Verbandsgebietes des RVS in den Grünlandschutz einbezogen. Die parzellenscharfe Abgrenzung des Grüngürtels trug das Regionalprogramm den Gemeinden im Rahmen ihres Räumlichen Entwicklungskonzepts (Freiraumkonzept) auf. Dieser Schritt dauerte in manchen Gemeinden allerdings weit länger als die ursprünglich vorgegebene Frist von 18 Monaten; mittlerweile ist er aber überall abgeschlossen.

Eine Aktualisierung des Regionalprogramms 2013 durch den RVS ergab eine Erweiterung und Präzisierung der Bestimmungen betreffend den Grüngürtel: Die Anwendung einer Ausnahmeregelung zugunsten von Maßnahmen im Öffentlichen Interesse einer Gemeinde hatte nämlich in mehreren Fällen zu (kleinräumigen) Flächenverringerungen des Grüngürtels geführt. Nunmehr wurden für einen derartigen Fall als Voraussetzung spezielle Ausgleichsmaßnahmen (flächenbezogen oder in Form einer ökologisch hochwertigen Kompensationsleistung) verankert. So soll die Flächenbilanz des Grüngürtels

erhalten sowie dem Nachhaltigkeitsanfordernis im Freiraumschutz besser Rechnung getragen werden.

Kann das Thema des Freiraumschutzes im Salzburger Ballungsraum also als „Erfolgsgeschichte“ abgehakt werden? Woher kommen die kritischen Stimmen, die immer wieder laut werden? Hier sind vorerst verschiedene Standpunkte zu unterscheiden, von denen aus neue Fragen aufgeworfen werden: So wird auf der einen Seite eine funktionelle Verbesserung und auch eine überregionale Erweiterung des Grüngürtels gefordert. Wesentliche Aussagen dazu finden sich im grenzübergreifenden „Masterplan Kooperatives Raumkonzept für die Kernregion Salzburg“ (beschlossen von der Salzburger Landesregierung, dem Kreistag des Landkreises Berchtesgadener Land und dem Kreisausschuss des Landkreises Traunstein 2011-2013) in einem eigenen Paket von Maßnahmenvorschlägen zum Themenbereich Landschaft und Freiraum. Dort wird etwa festgehalten, dass der Grüngürtel zu einem „Vollkreis im inneren Ring“ zwischen Bergheim und Saaldorf-Surheim auf der bayerischen Seite geschlossen werden sollte, und dass er durch einen überregionalen „äußeren Ring“ im Vollkreis ergänzt werden sollte. Insbesondere wird dort auch die Schaffung einer „Landschaftsnaht Saalach- und Salzachauen“ als verbindendes grenzüberschreitendes Element formuliert. Auf der anderen Seite wird gerade der verbindliche großräumige Freiraumschutz verantwortlich gemacht für Baulandknappheit, hohe Baulandpreise und eine mangelnde Wohnungsverorgung, wobei dies besonders für die Stadt Salzburg gilt. Dass ein großflächiger regionaler Freiraumschutz natürlich die Flächendisposition der einzelnen Gemeinde einschränkt, ist nicht von der Hand zu weisen. Zum

Ausgleich dieser Effekte wäre deshalb letzten Endes eine abgestimmte regionale Bodenpolitik und Baulandbereitstellung erforderlich. Seitens der Landesplanung wurde versucht, im Sachprogramm „Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum“ (2009 verbindlich erklärt) eine Grundlage zu schaffen: Nach den betreffenden Regelungen kann im „Stadt- und Umlandbereich“ des Salzburger Ballungsraums (im Rahmen des Regionalprogramms oder auch aufgrund entsprechender Vereinbarungen einzelner Nachbargemeinden mit der Kernstadt Salzburg) eine von den gemeindebezogenen Grenzwerten abweichende regionale Verteilung der Wohnbauflächenausweisung vorgenommen werden. Gemeinden mit höherem Flächenpotential könnten dann – unter der Voraussetzung zielführender bodenpolitischer Maßnahmen zur Sicherung der Baulandverfügbarkeit – einen höheren Anteil des regionalen Wohnungsbedarfs abdecken. Zu einer Umsetzung dieser Regelung ist es bisher noch nicht gekommen; zweifellos würde sie als Voraussetzung unter anderem einen gewissen Kosten-Nutzen-Ausgleich zwischen den beteiligten Gemeinden erfordern. Doch gerade im Interesse der Absicherung des seit Jahrzehnten verfolgten stadtreionalen Freiraumschutzes wäre es erstrebenswert, künftig auch eine regionale Kooperation bei der Baulandausweisung und -bereitstellung zu verfolgen. Dann wären die eingangs angesprochenen beiden Seiten der „nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ im Ballungsraum Salzburg tatsächlich zu einer Medaille vereint.

Christoph Braumann

Grüngürtelflächen in den Verbandsgemeinden des RVS und Anteil an der Gemeindefläche

Gemeinde	Gem.-fl. (in ha)	Grüngürtelfläche (in ha)	Anteil an Gem.-fl.
Anif	762	420	55%
Bergheim	1.519	283	19%
Elsbethen	2.394	442	18%
Grödig	2.307	458	20%
Großmain	2.282	77	3%
Hallwang	1.312	445	35%
Wals-Siezenh.	2.664	1.277	48%
Stadt Salzburg	6.565	3.260	50%
Summe	19.805	6.640	33%

Quelle: ÖSTAT, eigene Berechnungen RVS 1998