

**Das politische Tauziehen um den Grüngürtel für den  
Salzburger Ballungsraum von 1984 bis 1999 - Eine  
raumordnungspolitische Fallstudie**

**Diplomarbeit**

zur Erlangung des Magistergrades  
an der Geisteswissenschaftlichen Fakultät  
der Paris-Lodron-Universität Salzburg

**Betreuer:**

Univ.-Prof. Dr. Herbert Dachs

eingereicht von

**Daniela Jung**

Salzburg, im Juni 2000

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 EINLEITUNG.....</b>	<b>3</b>
1.1 METHODISCHE VORGANGSWEISE.....	4
1.2 FRAGESTELLUNG UND HYPOTHESEN.....	4
<b>2 RAUMPLANUNG, RAUMORDNUNG UND RAUMORDNUNGSPOLITIK.....</b>	<b>7</b>
2.1 GEGENSTAND DER RAUMPLANUNG UND RAUMORDNUNG.....	7
2.1.1 Auswirkungen sektoraler Politik auf die räumlichen Verhältnisse.....	10
2.1.2 Auswirkungen europäischer Politik auf die räumlichen Verhältnisse.....	10
2.2 BEGRIFFSERKLÄRUNG.....	11
2.2.1 Raum.....	12
2.2.2 Raumplanung.....	13
2.2.3 Raumordnung.....	14
2.2.4 Raumordnungspolitik.....	15
2.2.5 Regionalpolitik.....	15
2.2.6 Raumforschung.....	16
2.3 GRUNDSÄTZE UND ZIELE DER RAUMORDNUNGSPOLITIK.....	16
2.4 ORGANISATION DER RAUMORDNUNG.....	19
2.4.1 Raumordnungsrecht in den Ländern.....	20
2.4.2 Die Akteure und ihre Aufgaben.....	22
2.4.2.1 Die Bürger.....	22
2.4.2.2 Die Gemeinden.....	23
2.4.2.3 Die Bundesländer.....	24
2.4.2.4 Der Bund.....	25
2.5 RAUMORDNUNGSPOLITIK IN DER PRAXIS.....	26
2.5.1 Die Gemeindeebene.....	28
2.5.2 Die regionale Ebene.....	30
2.5.3 Die Landesebene.....	31
2.5.4 Die Bundesebene.....	32
<b>3 RAHMENBEDINGUNGEN DER RAUMORDNUNGSPOLITIK IM SALZBURGER BALLUNGSRAUM.....</b>	<b>33</b>

3.1 AUSGEWÄHLTE PROBLEME DER RAUMORDNUNG.....	37
<b>4 RAUMORDNUNG IM BUNDESLAND SALZBURG.....</b>	<b>44</b>
4.1 HISTORISCHE ENTWICKLUNG.....	44
4.2 DAS ROG 1992.....	48
4.2.1 <i>Planungsebenen, Planungsträger und Instrumente der Raumplanung in Salzburg nach dem ROG 1992</i> .....	51
4.2.2 <i>Der Bereich der überörtlichen Raumplanung</i> .....	54
4.2.2.1 Das Landesentwicklungsprogramm.....	55
4.2.2.2 Das Sachprogramm.....	55
4.2.3 <i>Der Bereich der Regionalplanung</i> .....	56
4.2.3.1 Das Regionalprogramm.....	60
4.2.3.2 Verfahren zur Aufstellung von Entwicklungsprogrammen.....	61
4.2.4 <i>Der Bereich der Örtlichen Raumplanung</i> .....	64
4.2.4.1 Flächenwidmungsplanung.....	66
4.2.4.2 Bebauungsplanung.....	68
4.2.4.3 Privatwirtschaftliche Maßnahmen.....	69
<b>5 DER GRÜNGÜRTEL FÜR DEN SALZBURGER BALLUNGSRAUM - VON DER IDEE BIS ZUR BESCHLUBFASSUNG.....</b>	<b>71</b>
5.1 VORBEMERKUNGEN ZUR FALLSTUDIE.....	71
5.2 AUFBAU DER FALLSTUDIE.....	73
5.3 CHRONOLOGIE DES PLANUNGS- UND UMSETZUNGSPROZESSES.....	74
5.4 DIE GRÜNLANDEKLARATION DER STADT SALZBURG - VORLÄUFER DES GRÜNFLÄCHENGÜRTELS.....	76
5.4.1 <i>Vorgeschichte</i> .....	76
5.4.2 <i>Entscheidungsfindung</i> .....	82
5.4.2.1 Standpunkte der Experten.....	82
5.4.2.2 Standpunkte der Parteien.....	85
5.4.3 <i>Reaktionen in den Umlandgemeinden</i> .....	90
5.5 REGIONALPLAN „GRÜNFLÄCHENGÜRTEL“.....	91
5.5.1 <i>Entscheidungsfindung</i> .....	92
5.5.2 <i>Das Landschaftsgürtelgesetz - Druckmittel für die Umsetzung des Regionalplanes</i> .....	97

5.5.2.1 Folgen des Gesetzesantrages .....	100
5.6 DAS SACHPROGRAMM „LANDSCHAFTS- UND GRÜNGÜRTEL IM SALZBURGER BALLUNGSRAUM“ .....	106
5.6.1 Entscheidungsfindung .....	108
5.7 DAS REGIONALPROGRAMM SALZBURG STADT UND UMGEBUNGSGEMEINDEN.....	113
5.7.1 Standpunkte der betroffenen Gemeinden .....	119
<b>6 DISKUSSION DER HYPOTHESEN UND SCHLUBBETRACHTUNGEN .....</b>	<b>122</b>
<b>7 LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>127</b>
<b>8 ANHANG .....</b>	<b>132</b>
8.1 LISTE DER GESPRÄCHSPARTNER.....	132
8.2 GESPRÄCHSLEITFADEN.....	133

## 6 Diskussion der Hypothesen und Schlußbetrachtungen

Ziel dieser Arbeit war es, anhand eines konkreten Beispiels die Praxis der Raumordnungspolitik im Bundesland Salzburg zu untersuchen, auch wenn berücksichtigt werden muß, daß die vorliegende Fallstudie nur eine Momentaufnahme eines kleinen Bereiches aus diesem Politikfeld darstellt, und sich daraus keine allgemein gültigen Aussagen ableiten lassen.

Der Grünflächengürtel für den Salzburger Ballungsraum wurde dabei vor allem aus Gründen der Aktualität ausgewählt, ist doch die Verordnung zu seiner Umsetzung im Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden im Herbst des vergangenen Jahres beschlossen worden. Der sich über 15 Jahre hinziehende Umsetzungsprozess sowie die Tatsache, daß sich die beabsichtigte Umsetzungsstrategie in dieser Zeit immer wieder geändert hat, trugen ebenfalls zum Interesse an diesem Thema bei. Zudem kommt der Raumordnungspolitik in Salzburg schon seit dem Zweiten Weltkrieg besondere Bedeutung zu, was sich einerseits durch die engen räumlichen Gegebenheiten und andererseits durch den enormen Siedlungsdruck, der in der Nachkriegszeit vor allem auf die Landeshauptstadt selbst und um sie herum einwirkt, begründen läßt. Dazu kommen hausgemachte Probleme, etwa aufgrund der freizügigen Vergabe von Einzelbewilligungen für Bauten im Grünland, wobei es sich nicht selten um reine Gefälligkeitsdienste handelt. Diesen negativen Entwicklungen soll durch die Schaffung eines Grünflächengürtels rund um die Landeshauptstadt entgegengewirkt werden.

Die Untersuchung des Fallbeispiels Grünflächengürtel wurde ausgehend von drei in der Einleitung formulierten Hypothesen durchgeführt. Deren erste lautete:

Wie in anderen Politikbereichen werden auch in der Raumordnungspolitik bestimmte Zeitabschnitte von bestimmten Themen dominiert. Das führt häufig dazu, daß gesetzlich festgelegte, auf lange Sicht geplante Raumordnungsziele in Widerspruch zum

## Schlußbetrachtungen

aktuellen politischen Gewicht der Inhalte der Raumordnungspolitik treten. Wenn das der Fall ist, orientieren sich die politischen Entscheidungsträger in der Frage, welche Inhalte überhaupt Planungsgegenstand werden, nicht an den einmal beschlossenen Normen, sondern am politischen Gewicht der Inhalte.

Diese Hypothese kann als bestätigt betrachtet werden, denn mit der Umsetzung des Grünflächengürtels wird erst begonnen, als sich ausgehend von der Stadt Salzburg eine Grünbewegung etabliert, welche die negativen Auswirkungen einer aus den Fugen geratenen Siedlungsentwicklung in das öffentliche Bewußtsein rückt. Die zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung in bezug auf sogenannte Grünthemen, die bis Ende der achziger Jahre immer mehr an politischem Gewicht erlangen, führt zu dem Wunsch, Gegenmaßnahmen einzuleiten. Dazu zählt auch der dauerhafte Schutz von noch unverbauten Grünflächen. Sämtliche Parteien reagieren auf diesen Trend in der Wählerschaft. Sie sehen sich daraufhin dazu aufgefordert, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen, was mit ein Grund dafür ist, daß die Idee zur Schaffung eines Grünflächengürtels erstmals diskutiert wird. In weiterer Folge erlebt der Schutz unverbauter Grünflächen in Salzburg einen politischen Aufschwung, der durch das grassierende Bauspekulantentum noch verstärkt wird. Der Begriff der Umweltverträglichkeit wird in der Raumplanung zum Schlagwort. All dies, und nicht etwa im bis dahin geltenden Raumordnungsgesetz 1977 festgelegte und auf lange Sicht geplante Raumordnungskonzepte, die sich noch dazu nicht mit den damals aktuellen Wünschen der Bevölkerung decken, tragen dazu bei, daß die Grünlanddeklaration der Stadt umgesetzt und die Planung des Grünflächengürtels rund um die Stadt überhaupt begonnen wird.

In der zweiten Hypothese wurde von der Annahme ausgegangen, daß die politischen Mehrheitsverhältnisse der von Maßnahmen der überörtlichen Raumplanung betroffenen Gemeinden bei der raumordnungspolitischen Entscheidungsfindung innerhalb dieser Gemeinden nur eine untergeordnete Rolle spielen würden. Entscheidend sei vielmehr das Konkurrenzverhältnis in dem die Gemeinden einer Region zueinander stehen. Konflikte zwischen Parteien würden dabei zugunsten der Verfolgung von

## Schlußbetrachtungen

fundamentalen politischen Interessen (z.B. Behauptung als Randgemeinde gegenüber einer Stadtgemeinde) in den Hintergrund treten.

Auch diese Hypothese kann als bestätigt betrachtet werden, denn die Umlandgemeinden stehen der Grüngürtelidee von Anfang an sehr skeptisch gegenüber, eine Skepsis, die den Fraktionen in den einzelnen Gemeinderäten durchwegs gemeinsam ist. Der Hauptgrund dafür besteht in der Befürchtung, durch den Grünflächengürtel rund um die Landeshauptstadt an Eigenständigkeit zu verlieren. Diese Angst schweißt, wie aus der Primärliteratur und aus den Gesprächen mit Vertretern der einzelnen Gemeinden hervorgegangen ist, die Fraktionen innerhalb der jeweiligen Gemeindevertretungen zusammen. Der Grüngürtel wird in den Umlandgemeinden nicht zum Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen zwischen den Parteien, sondern zur Bewährungsprobe, was das Verhindern von Einmischungen in die Gemeindepolitik von außen betrifft. Erst als schließlich auch das Land Salzburg Interesse an der Umsetzung des Grünflächengürtels zeigt und damit droht, ihn auch ohne Mitsprache der Gemeinden per Verordnung umzusetzen, kommt der Umsetzungsprozeß wieder in Gang.

Die dritte Hypothese bezog sich auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung von raumordnungspolitischen Projekten. Sie lautete:

Auch wenn ein bestimmter Inhalt (z.B. Grünflächenschutz) einmal zum Planungsgegenstand auserkoren wurde und mit Hilfe raumplanerischer Maßnahmen umgesetzt werden soll, ist das betreffende Projekt nicht vor Abänderungen gefeit. Am Beispiel des Grünflächengürtels rund um die Landeshauptstadt kann beobachtet werden, daß sich die inhaltlichen Schwerpunkte eines Projektes mit fortschreitender Dauer der Umsetzung desselben verändern, weil auf sich wandelnde Verhältnisse reagiert werden muß.

Diese Aussage kann durch die vorliegende Fallstudie ebenfalls bestätigt werden. So läßt etwa das Engagement der Stadt Salzburg, die Umsetzung des Grünflächengürtels betreffend, mit zunehmender Dauer der Arbeiten daran merklich nach. Ursprünglich

## Schlußbetrachtungen

soll mit der in der Grünlanddeklaration zum Ziel erklärten Schaffung des Grüngürtels rund um die Stadt der voranschreitenden Zersiedelung Einhalt geboten und die Bautätigkeit in geordnete Bahnen gelenkt werden. Aus Sicht der Stadt handelt es sich dabei um Maßnahmen deren Beschlußfassung auf dem eigenen Willen beruht, während die Umsetzung auf Gemeindeebene aus deren Sicht „von oben“ gefordert wird. Dennoch, auch in der Stadt zeigt sich bereits zehn Jahre später, wie schwer es ist, den Status quo zu erhalten beziehungsweise Entwicklungen auf lange Sicht festzuschreiben, da sich sowohl die räumlichen Gegebenheiten als auch die Anforderungen, welche die Gesellschaft an den Raum stellt, im Laufe der Jahre verändern. So kommt es, daß der Grüngürtel immer mehr an Aktualität verliert und auch die zuständigen Politiker der Stadt selbst versuchen, ihre eigene Deklaration noch einmal aufzuschnüren und die darin festgelegten inhaltlichen Bestimmungen abzuändern, weil sich die Verhältnisse seit deren feierlicher Erklärung ebenfalls verändert haben.

Die Beharrlichkeit, mit der allen voran der RVS an die Umsetzung des Grüngürtels geht, sowie die grundsätzliche Zustimmung der davon betroffenen Gemeinden zu diesem Projekt, zeigen aber, wie dringend Gegenmaßnahmen zur ausufernden Zersiedelung und all den anderen angesprochenen negativen raumordnerischen Entwicklungen im Salzburger Ballungsraum Mitte der achziger Jahre bereits notwendig, und auch von der Bevölkerung und den politischen Entscheidungsträgern erwünscht sind. Darauf ist wohl auch zurückzuführen, daß die Grüngürtelidee nach immer wieder auftretenden Verzögerungen nicht ad Acta gelegt wird und schließlich auch das Land Salzburg an dessen Umsetzung interessiert ist. Erst die vom Land ins Fenster gestellte Rute der Eigenplanung ohne Mitwirkung der Gemeinden, läßt den Planungsprozeß wieder voranschreiten und führt zu einer einvernehmlichen Einigung innerhalb des RVS. Die betroffenen Gemeinden müssen dabei lernen, Eigeninteressen zugunsten überörtlicher raumordnungspolitischer Ziele in den Hintergrund zu stellen. Ein Lernprozeß, der durch die Vorgangsweise des Landes erheblich beschleunigt wird. Einzig die Stadt Salzburg ist dazu nicht bereit, muß letztendlich aber auch die Verordnung des Grünflächengürtels, wenn auch nicht in der anfangs beabsichtigten Form eines Sachprogrammes, zur Kenntnis nehmen.



## Schlußbetrachtungen

Bleibt nur, zu hoffen, daß der Grünflächengürtel nicht auch in einigen Jahren schon wieder aufgeweicht wird, denn der Walser Bürgermeister hat recht, wenn er, was Neubauten betrifft, meint, daß man auch irgendwann einmal genug gebaut haben müsse.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. Interview, 30. 11. 1999