

Dipl.Ing. Paul J. Lovrek

## "ZIELE, AUSWIRKUNGEN UND VORSTELLUNGEN DER NEUEN REGIONALPLANUNG"

(Referat beim FPÖ-Gemeindevertretertag, am 20. Okt. 1990 in Schwarzach)

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Landesrat! Mit Freude und einer gewissen Portion Genugtuung habe ich ihre Einladung angenommen, hier über die geplanten Änderungen in der Regionalplanung zu referieren. Vielleicht fragt sich jetzt mancher von ihnen verwundert, was daran für mich so lustig sein kann, wenn ich einen Samstagnachmittag zu opfern habe. Nun ich freue mich deshalb, weil es aus meiner bisherigen Erfahrung nicht selbstverständlich ist, daß sich politische Funktionäre und Mandatare dieser Thematik widmen.

Örtliche Raumplanung: ja, die liegt schließlich jedem Gemeindevertreter näher, man weiß über die lokalen Gegebenheiten und Probleme bescheid und man kann bei der Lösungssuche mitwirken, aber Regionalplanung stößt zu meist auf sehr geringes bzw. auf gar kein Interesse, weil man sie vergleichsweise nicht als so "hautnah" empfindet, man sie allgemein nicht als effizientes Problemlösungsinstrument kennt und ganz allgemein gesprochen, weniger damit anfangen kann. Dieses im allgemeinen Bewußtsein schwache Image der Regionalplanung resultiert auch sicherlich daher, daß die Planungsumsetzung, -wie zwar bei der örtlichen Raumplanung auch - politischer Beschlüsse bedarf, diese aber nicht für ein Gemeindegebiet allein, sondern nun für eine ganze Region zu fassen sind und dies bei gegebener unterschiedlicher politischer Strukturierung innerhalb der Re-

gion und der vorher erforderlichen Interessensabstimmung unvergleichlich schwieriger ist; manchmal sogar eine Planungsumsetzung unmöglich machen.

Deshalb also freue ich mich, wenn sich hier gewählte Gemeindevertreter über die Regionalplanung besser informieren wollen. Und sie tun gut daran, rechtzeitig mehr darüber zu erfahren, denn wie sie noch hören werden, ist es beabsichtigt zukünftig die Gemeindeebene stark in die Regionalplanung einzubinden.

Und wenn ich eingangs davon gesprochen habe, daß mich auch Genugtuung erfüllt, dann deshalb weil ich als Geschäftsführer des RVS an der Konzeption der neuen Regionalplanung mitgewirkt habe und es einfach gut tut zu sehen, wie dieses Konzept immer mehr auf Interesse stößt und unter die Leute kommt.

Regionalverband, ich greife dieses Stichwort auf, weil es für die neue Regionalplanung von Bedeutung ist und nütze die Gelegenheit, Ihnen kurz mich und meinen Arbeitgeber vorzustellen: ich habe Raumplanung an der TU-Wien studiert, habe dann einige Jahre in Graz als Raumplaner - vorwiegend in der Regionalplanung gearbeitet und bin jetzt seit fast 7 Jahren beim Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden als Geschäftsführer angestellt.

Der RVS ist ein Planungsverband der Salzburger Zentralraumgemeinden; seine Aufgabe besteht primär in der Interessensabstimmung der Mitgliedsgemeinden für gemeinsame Raumordnungsmaßnahmen und in der Zusammenarbeit der Mitgliedsgemeinden zum Zweck der Übereinstimmung ihrer Entwicklungskonzepte oder einzelner raumbezogener Sachbereiche, besonders solcher Sachbereiche oder Entwicklungsmaßnahmen, deren Auswirkungen nicht an der Gemeindegrenze enden.

Soweit also zur Einführung:

"Auswirkungen und Vorstellungen der neuen Regionalplanung" lautet daß, von Dr. Ronacher gewünschte, Thema meines Referates. Um darzustellen, warum man nun von einer "neuen" Regionalplanung spricht, will ich Ihnen aber zunächst eine kurze Übersicht über die bisherige Entwicklung der Regionalplanung in Salzburg geben.

Im Gegensatz zu anderen sterreichischen Bundesländern begann die Entwicklung der überörtlichen Raumplanung und der Landesplanung in Salzburg 1956 praktisch vom "Nullpunkt". In anderen Bundesländern (O, N, K) hatte man bereits zu Beginn der 50er Jahre mit entsprechenden regionalen Entwicklungsplanungen begonnen: Regionalplanung Salzkammergut (1947 - 50), Regionalplanung Wachau (1952), Regionalplanung Wörthersee (1948 - 52). Mit der Schaffung des ersten Salzburger RO-Gesetzes wurden also 1956 die rechtlichen Voraussetzungen für die überörtliche Raumplanung begründet. 1959 wurde dann auch in Teilbereichen des Landes mit der aktiven Regionalplanung begonnen und zwar im "wirtschaftlich entwicklungsbedrftigen" Lungau. Wenige Jahre später, 1962, wurde die Regionalplanung Oberpinzgau in Angriff genommen. Beide Planungen entsprachen dem Typus der "Entwicklungsplanung" und hatten die Aufgabe Grundlagen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung zu erstellen.

Anfang der sechziger Jahre begann die zunehmende Verbauung der Ufer der Salzburger Seen zu einem Problem zu werden. Mit Hilfe der Regionalplanung wollte man dieser unerwünschten Entwicklung einen Riegel vorschreiben; der "Entwicklungsplan Wallersee" wurde begonnen und 1965 als 1. regionaler Entwicklungsplan durch Verordnung für verbindlich erklärt: eine Besonderheit dieser Planung, weil unüblich für die Regionalplanung, lag in ihrem hohen Detailierungsgrad und in der Parzellenscharfe über Aussagen.

In der Folge wurde auch für das Gebiet der Trummerseen eine Planung mit ähnlichen Zielsetzungen gemacht, die allerdings keine Verbindlichkeit erlangen konnte. Planungen für andere Seengebiete wurden überhaupt zurückgestellt.

Die bisher vorgestellten 3 Entwicklungsplanungen waren gekennzeichnet von ziemlich eng abgegrenzten Problemstellungen, (nämlich Wirtschaftsförderung und Uferschutz) und enthielten vorallem flächenbezogene Aussagen (Vorrangflächen, Schutzgebiete, Nutzungsbeschränkungen usw.) In der Folge ging man nun daran in Salzburg "Entwicklungspläne für größere Räume nämlich für Bezirksebenen zu erstellen.

Der 1. Plan dieser Art war der Entwicklungsplan "Die Stadt Salzburg und ihr Umland" vom Jahr 1970. Hier wurde <sup>S</sup>erstmals ein großes, in sich wenig homogen strukturiertes Gebiet, aus einer umfassenden Problemsicht behandelt. Rasches Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum im Bereich der Landeshauptstadt hat zu Auswirkungen auf den Zentralraum geführt, deren vielfältige Probleme einer generellen Lösung und Maßnahmen für die "zukünftige, zielstrebige Entwicklung" bedürfen.

Weiters folgten 1973 der Entwicklungsplan "Pinzgau" und 1976 der Entwicklungsplan "Lungau".

Im Gegensatz zu den früheren Planungen für den Oberpinzgau stand nun eine Lenkung des starken Aufschwunges des Pinzgaues seit den 60iger Jahren im Vordergrund. Es wurden konkrete flächenbezogene, standort- bzw. funktionsbezogene und verkehrsbezogene Festlegungen getroffen. Die Standortfestlegungen im "Entwicklungsplan Pinzgau" waren erstmalig konsequenter Ausdruck entwicklungs- und strukturpolitischer Zielsetzungen. Die Planungsziele konnten allerdings aufgrund des geltenden Raumordnungsgesetzes

nicht in die Verordnung aufgenommen, sondern nur zustimmend von der Landesregierung zur Kenntnis genommen werden. Dies war vermutlich auch der Grund, warum zur Umsetzung dieser Planungsziele auch keine Maßnahmen formuliert wurden.

Anlaß für die neuerliche Entwicklungsplanung im Lungau war einerseits weiterhin das Bestreben den wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Bezirkes zu verbessern, andererseits wollte man auch die, durch die damals bevorstehende Fertigstellung der Tauernautobahn absehbare Belebung der Wirtschaft lenken. Dieser Entwicklungsplan Lungau wurde bereits mit einem formellen "Zielkatalog" und einem "Maßnahmenkatalog" ausgestattet; wegen der damals noch nicht geänderten Rechtslage, konnten allerdings "Ziele und Maßnahmen" nach wie vor nicht in die Verordnung mit hineingenommen werden, sondern mußte auch der Entwicklungsplan Lungau auf die verbindlich erklärte Plandarstellung beschränkt bleiben.

In den siebziger Jahren wurden dann Bestrebungen für ein "Landesentwicklungsprogramm" deutlich. Es wurden 2 thematische Karten erstellt, die grundlegende Bedeutung für einen "Landesentwicklungsplan" hatten: es war dies eine Karte der zentralörtlichen Gliederung des Landes und eine Karte der Standortbedingungen für Industrie- und Gewerbebetriebe. Sie hatten allerdings eher nur erläuternde Funktion.

1979 wurde in einem neuen generellen Konzept vorgeschlagen, daß Landesentwicklungsprogramm solle einerseits grundsätzliche RO-Ziele vorgeben (war durch die ROG-Novelle 1977 inzwischen möglich geworden) und andererseits nur Grundsätze für die Entwicklung von regionalen Entwicklungsprogrammen und von Sachprogrammen enthalten. Diese Bemühungen wurden nur bis zu Beginn der achtziger Jahre verfolgt und dann vorderhand eingestellt.

Anfangs der siebziger Jahre gab es aber auch Bestrebungen die überörtliche Raumplanung stärker zu regionalisieren, indem man die Gemeinden stärker in die Regionalplanung einbinden wollte. Zu diesem Zweck wurde propagiert, und durch die ROG-Novelle 77 ermöglicht, daß sich mehrere Gemeinden einer Region zur Abstimmung ihrer RO-Probleme zu Regionalverbänden zusammenschließen sollten. Drei solcher Verbände konnten gegründet werden, einer davon war der RVS (1974), der übrigens nach wie vor der einzige Stadt-Umland-Verband einer österreichischen Landeshauptstadt ist.

Durch die ROG-Novelle 77 wurden die Voraussetzungen für überörtliche Raumplanung verbessert, weil sie durch das neue Instrument des verbinden<sup>bisher</sup> des "Entwicklungsprogrammes" breitere Wirkungsmöglichkeiten ergaben. Die bisherigen "Entwicklungspläne" waren ja in ihrer Verbindlichkeit auf flächenbezogene Plandarstellungen beschränkt. Das neue Instrument sah aber nun auch verbindliche Ziel- und Maßnahmenkataloge vor, die in die Verordnung mitaufzunehmen waren. Ohne Zweifel eine methodische Verbesserung für die Landesplanung.

Nach dieser neuen Methode wurde schließlich das "Entwicklungsprogramm Pongau" erstellt und nach 10jähriger Bearbeitungszeit und nach Ausparung des größeren Konfliktpotentials (Sicherschließungsvorhaben) 1986 endlich beschlossen. Um den Pongauplan überhaupt beschlußfähig machen zu können, wurde der Inhalt in einen verbindlichen und einen unverbindlichen Empfehlungsteil aufgespalten. Der fachlich gesehen, verbesserte Methodenansatz hat (am Beispiel Pongau) hier zu einer Verzögerung des Planungsablaufes und zu Umsetzungsproblemen geführt.

Zusammenfassend kann gesagt werden:

Überörtliche Planungsmaßnahmen der Vergangenheit litten vorallem unter dem Umstand, daß sich die Gemeinden einerseits durch das Land bevormundet

fühlten, eingreifende Planungsmaßnahmen ablehnten, dadurch aber die Planungen inhaltsleer machten (z.B. Pongau), andererseits aber selbst wieder überörtliche Maßnahmen zur Abstellung von ihrer Meinung nach bestehenden Mißständen forderten.

In der nun überlegten "neuen Regionalplanung" ist man bestrebt auf diese Umstände zu reagieren, vor allem auch wegen der Tatsache, daß nach den jüngsten Prognosen das Land Salzburg in den nächsten 20 - 30 Jahren mit sehr hohen Bevölkerungszuwächsen rechnen muß (bis zu 90.000 zusätzliche Einwohner). Als Konsequenz ergibt sich ein enormer Siedlungsflächen- bzw. Baulandbedarf sowie auch raumbezogene Auswirkungen auf die Wirtschaft-, Verkehrs- und sonstige Infrastruktur des Landes. Es <sup>e</sup> gibt daher rechtzeitig und vorsorglich für eine sinnvolle Strukturentwicklung des Raumes einzutreten. Dazu bedarf es einer wirkungsvollen Raumordnung, der zeitgemäße gesellschafts-, umwelt- und raumordnungspolitische Zielsetzungen und Überlegungen zugrundeliegen.

Der vorläufige Entwurf zur ROG-Novelle sieht daher, im Gegensatz zur bisher geübten Praxis vor, die Gemeinden in Zukunft vom Beginn des Planungsprozesses an selbst an der Planung mitwirken zu lassen und dadurch an der Gestaltung und Entwicklung des Lebensraumes aktiv teilzunehmen.

Wie ist das nun gedacht?

Wie bisher soll es 2 Planungsebenen geben, nämlich die Landesplanung und die örtliche Raumplanung.

Die Landesplanung erfolgt dabei durch Verordnung von Entwicklungsprogrammen durch die Landesregierung; diese Entwicklungsprogramme haben für das gesamte Land ("Landesentwicklungsprogramm"), für einzelne Planungsregionen ("Regionalprogramm") sowie für einzelne raumbezogene Sachbereiche ("Sachbereichsprogramme") Geltung.

Das LEP hat die Grundsätze und Leitlinien der Landesentwicklung festzulegen. Dabei ist insbesondere eine:

- Gliederung des Landes in Planungsregionen,
- eine Bestimmung und Entwicklung der zentralen Orte,
- die Festlegung von Hauptverkehrs- und Entwicklungsachsen sowie
- sich aus den allgemeinen Zielen des ROG ableitende sonstige Sachbereiche

vorzunehmen.

Hier, in den Grundsätzen, liegt nun der springende Punkt: Festlegung von Planungsregionen. Es ist also daran gedacht, das Land in Planungsregionen, die praktisch ident sind mit den bekannten Arbeitsmarktregionen, zu unterteilen. Auf diese Weise werden überschaubare, kleinräumige Teilregionen geschaffen und es kann der regional unterschiedlichen Strukturierung und Entwicklung des Landes besser gerecht werden (Bsp. Entwicklungsprogramm Salzburg-Flachgau-Tennengau). Aus den Gemeinden dieser Regionen hat die Landesregierung per Verordnung Gemeindeverbände, sogenannte "Regionalverbände" zu bilden, die den Bestimmungen des Salzburger Gemeindeverbändegesetzes unterliegen.

Die Aufgabe eines Regionalverbandes besteht nun in der Erstellung des Entwurfes eines Regionalprogrammes. In diesem sind alle überörtlich bedeutsamen und raumwirksamen Planungs- und Entwicklungsabsichten einer Teilregion festzulegen. Insbesondere hat er Ziele und Maßnahmen:

- zur Sicherung der natürlichen Umwelt,
- zur Energieversorgung,
- zur Bevölkerungsentwicklung (angestrebte Verteilungsüberlegungen)
- zur Siedlungsentwicklung (Siedlungsgrenzen)



- zur Wirtschaftsstruktur (Betriebsstandorte)
- zur Verkehrserschließung
- zur technischen sowie zur sozialen und kulturellen Infrastruktur.

zu enthalten.

Die beabsichtigten überörtlichen Entwicklungsmaßnahmen haben sich an den allgemeinen RO-Grundsätzen, nämlich an der Umwelt, an der Versorgungsmöglichkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und am Wirtschaftlichkeitsprinzip für Infrastruktureinrichtungen zu orientieren. Durch die Betonung der "Überörtlichkeit" von Planungsmaßnahmen im Regionalprogramm soll die Gemeindehoheit in den Belangen der örtlichen Raumplanung unangetastet bleiben.

Aufgabe im Rahmen des Regionalprogrammes ist also die Abstimmung und Bildung von Schwerpunkten der regionalen Entwicklung. In diesem Zusammenhang ist die Arbeitsentwicklung<sup>platz</sup> als wesentliche Basis der Gesamtentwicklung einer Region zu sehen. Notwendig scheint die Konzentration von Industrie- und/oder Gewerbeentwicklung auf einige besonders geförderte und infrastrukturell günstige Standorte. Solche Arbeitsplatzschwerpunkte sollen in zentraler Lage im ÖV-Netz der jeweiligen Region liegen und mit dem zentralörtlichen System des Landes abgestimmt sein, damit die Pendlerfahrten möglichst reduziert bzw. auf den ÖV verlegt werden könne. Auch Wohnen und Versorgung sollten deshalb verstärkt auf das zentralörtliche System, auf die Anbindungsmöglichkeit an den ÖV und auf die Arbeitsschwerpunkte orientiert sein. Gleichzeitig ist aber auch auf die Erhaltung regionaler und überregionaler zusammenhängender Grünräume zu achten.

Die Bestimmung der Zentralität einzelner Gemeinden erfolgt im Rahmen des LEP; sie stellt somit eine der Voraussetzungen für die Planungen auf regionaler Ebene dar. Neu ist aber nun, um zu rekapitulieren, daß die Ar-

beit, sprich Planung, auf regionaler Ebene nicht mehr durch das Amt der Landesregierung (=Amtsplanung), sondern durch die Gemeinden des jeweiligen Regionalverbandes unter Berücksichtigung verschiedener Vorgaben selbst erfolgt. Ist das "Regionalprogramm" fertiggestellt, so stellt es trotz Beschluß durch den Regionalverband, nach wie vor erst einen Entwurf dar. Dieser kann erst nach Vorlage an die Landesregierung durch diese für verbindlich erklärt werden. Die Landesregierung betrachtet das Regionalprogramm als Teil des LEP und will daher durch die verbleibende Befugnis der Verbindlichkeitserklärung die notwendige Planungskontinuität und -ausgewogenheit gewährleisten und sich die Möglichkeit offenhalten auf "Falschplanungen" zu reagieren. Liegen also Gründe vor, die eine Verbindlichkeitserklärung verhindern, so haben diese durch die Landesregierung dem Regionalverband mitgeteilt und dieser zur Änderung aufgefordert zu werden. Durch die ROG-Novelle soll die Landesregierung aber auch dazu verpflichtet werden, Regionalverbände über deren Ersuchen bei der Erstellung des Entwurfes des Regionalprogrammes fachlich zu unterstützen.

Damit sich aber auch kein Regionalverband vor seiner Aufgabe drücken kann, sieht der Entwurf der ROG-Novelle auch eine Fristsetzung vor. D.h. bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ist die Aufstellung oder die Änderung des Entwurfes des Regionalprogrammes vorzunehmen, andernfalls die Landesregierung eine Ersatzvornahme zu veranlassen hat.

Der Entwurf zur ROG-Novelle verfolgt in der überörtlichen Raumplanung, wie ja auch auf der Ebene der örtlichen Raumordnung, das Prinzip der offenen Planung. D.h. der Regionalverband hat bei der Entwurfserstellung die Mitwirkung der Bevölkerung zu ermöglichen. Dazu müssen in jeder Verbandsgemeinde die Ergebnisse der Strukturuntersuchung und die beabsichtigten Entwicklungsziele und -maßnahmen vorgestellt und Äußerungen hierzu entgegengenommen werden, die dann auch in die Beratungen über den

Entwurf des Regionalprogrammes miteinzubeziehen sind.

Zusammenfassend glaube ich sagen zu können, daß klar erkennbar ist, welche regional- und planungspolitischen Ziele mit der "neuen Regionalplanung" erreicht werden sollten:

- 1) Öffnung des Planungsprozesses (=Demokratisierung) durch Möglichkeit der Bevölkerungsmitwirkung.
- 2) Regionalisierung durch Verlagerung des Planungsprozesses auf die "betroffene" Ebene der Gemeinden einer Region; gleichzeitig Abkehr von der Amtsplanung. Auf diese Weise wird es möglich Planung von "unten nach oben" zu betreiben.

Die Überlegungen im Entwurf zur ROG-Novelle tragen der methodischen Erkenntnis Rechnung, daß die Akzeptanz von regionalen Planungen mit dem Maß steigt, mit dem die kommunale Ebene am Prozeß der Problemanalyse, Zielfindung und Maßnahmenentwicklung beteiligt wurde. Auf diese Weise wird nicht nur der Grad der regionalen Identität, sondern auch der Umsetzungsgrad von Planungsprogrammen erhöht.

Es bleibt also aus fachlicher Sicht zu hoffen, daß dieser Methodenansatz auch die noch bevorstehende politische Diskussion zur ROG-Novelle besteht und rechtlich auch entsprechende Vorsorge für rahmensetzende Fachplanungen des Landes getroffen werden, die den Regionalprogrammen als Orientierung zu dienen haben. Keinesfalls dürfte es passieren, daß unangenehme jedoch eine landesweite Beurteilung erfordernde Planungsentscheidungen auf die Ebene der Regionen bzw. der Regionalverbände abgeschoben werden, da nicht anzunehmen ist, daß solche Probleme (z.B. Standort für Sondermülldeponie; Verkehrs- und Tarifverbund) dort gelöst werden können.