

Erhaltung und Schutz der Stadtlandschaft Salzburgs: eine Aufgabe der Regionalplanung?

(D:02/RVS/Bastei.doc)

Die Erhaltung der Stadtlandschaften als ein zentraler Teil einer geordneten und nachhaltigen Stadt-Umland Entwicklung ist für die Raumordnung Salzburgs ein alt bekanntes Thema! Mit großer Regelmäßigkeit –meist im Abstand von rund 10 Jahren, jedenfalls immer dann wenn sich die Stadtgemeinde Salzburg um ein neues Räumliches Entwicklungskonzept (REK) bemüht- wird diese Thematik breit diskutiert, werden Ideen zur besseren Abstimmung raumordnerischer Entwicklungen der Zentralraumgemeinden geboren, ist großes Engagement politischer Akteure festzustellen und werden schließlich eine Reihe von Forderungen zur Verbesserung und Intensivierung der Regionalplanung gegenüber dem Gesetzgeber erhoben. Eigentliche Ursache für diese fachliche Auseinandersetzung ist die immer knapper werdende Ressource „Boden“, die es für die Stadt zunehmend schwieriger macht Flächen zur Deckung aller ihrer zentralörtlichen Funktionen (z.B. Siedlungswesen, Betriebsansiedlung) bereit zu stellen und somit den Blick an den Stadtrand und ins Umland schweifen lässt.

Das politische Verständnis für die Notwendigkeit über den Tellerrand zu schauen, war auch Anfang der 90iger Jahre Anlass für einen ehrgeizigen Diskurs über die Weiterentwicklung der Regionalplanung. Unter Mitarbeit von Planungsfachleuten der Landesregierung und des Magistrates gelang es damals dem Autor ein Modell für die Neuordnung der Regionalplanung in Salzburg zu entwickeln und dessen Implementierung in das neue Raumordnungsgesetz (ROG) von 1992 zu erwirken. Dieses Modell geht von der grundsätzlichen Überlegung aus, den Gemeinden mehr eigenverantwortliche Mitwirkungsmöglichkeit bei der Erstellung regionaler Planungen zu geben. Auf diese Weise konnte und kann der Erfahrung Rechnung getragen werden, dass die partnerschaftliche Erarbeitung eines regionalen Entwicklungsprogramms tatsächlich auch zu einem hohen Grad an Ergebnisakzeptanz führt. Von dieser Idee ausgehend und um die Gemeinden auch tatsächlich zur Zusammenarbeit zu bewegen, verpflichtete das ROG 92 die Gemeinden einer Region zur Kooperation in einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Planungs- bzw. Regionalverband und verpflichtete diese auch zur Erstellung eines gemeinsamen Regionalprogramms.

Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Die Steuerung und Ordnung der Siedlungsentwicklung in der Region ist nur durch eine bewusste und gezielte Stärkung von Zentren und Entwicklungsachsen möglich. Das Regional-

programm des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (RVS) beinhaltet daher ein Raumstrukturmodell, welches als Basis für die Festlegung regionaler *Vorrangbereiche* für bestimmte Nutzungsfunktionen (z.B. Wohnen, Gewerbe, Ökologie, Erholung, Landwirtschaft), die Festlegung von regionalen *Entwicklungssachsen*, von überörtlichen *Siedlungsgrenzen* und eines überörtlichen Freiflächensystems - dem *Grüngürtel*-, dient. Alle beschlossenen Maßnahmen zielen darauf ab, ein Zusammenwachsen der Gemeinden zu verhindern, eine möglichst geschlossene Siedlungsstruktur zu schaffen und den nicht aufhaltbaren Suburbanisierungsprozess in geordneten Bahnen abzuwickeln. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Gemeinden dürfen den Festlegungen im Regionalprogramm nicht widersprechen, d.h. Räumliche Entwicklungskonzepte (REK) und Flächenwidmungspläne (FWP) der Gemeinden sind mit dem Regionalprogramm abzustimmen. Diese Abstimmung erfolgt laufend, weil der RVS bei jeder Änderung des Flächenwidmungsplanes einer seiner Verbandsgemeinden das gegenständliche Planungsvorhaben auf Übereinstimmung mit dem Regionalprogramm überprüft und auch schriftlich Stellung bezieht. Naturgemäß stehen dabei überörtliche Planungsgesichtspunkte im Vordergrund der Prüfung. Diese sind für den Schutz der Stadtlandschaft ausschlaggebend, geht es dabei doch in hohem Maß um die Bewahrung des Grüngürtels, einem Raumordnungsinstrument zur Grün- und Freiraumerhaltung, in dem bis auf ganz spezielle Ausnahmefälle keine Umwidmungen in Bauland erfolgen dürfen. Der Salzburger Grüngürtel stellt zudem eine Einzigartigkeit in Österreich dar. Die acht gemeinsam mit der Stadt am Grüngürtel beteiligten Gemeinden haben in Summe rund 33% ihrer Gesamtfläche, das sind 6.600 ha, dieser Schutzmaßnahme untergeordnet. Einzelne Gemeinden wie Anif (55%), Wals (48%) und die Landeshauptstadt (50%) liegen dabei weit über diesem Durchschnittswert.

Seit der Verordnung des Regionalprogramms durch die Landesregierung im Jahre 1999 wurden vom RVS rund 250 Stellungnahmen zu REK- und FWP-Änderungen sowie zu Standortverordnungen für Handelsgroßbetriebe abgegeben und in rund 97% eine Übereinstimmung mit dem Regionalprogramm und somit auch mit den dort für den Schutz der Stadtlandschaften festgelegten Maßnahmen, festgestellt. Eine Quote, die die Bedeutung der Regionalplanung und eines Regionalprogramms, als rechtsverbindliches Raumordnungsinstrument sowie auch die Maßnahmenakzeptanz durch die Gemeinden eindrucksvoll bestätigt. Für Planer verwunderlich und unverständlich war daher die 1999 erfolgte politische Abwertung der Regionalplanung, als sich ÖVP und SPÖ in ihrer Regierungserklärung auf die Aufhebung der verpflichtenden Erstellung von Regionalprogrammen durch die Regionalverbände, aussprachen. Die daraufhin durchgeführte Änderung des Raumordnungsgesetzes wurde bis heute nicht revidiert! Regionalplanung erfolgt daher seither wieder in unbefriedigender Weise auf freiwilliger Ebene; die von den Regionalverbänden erarbeiteten „Regionalkonzept-

te“ haben lediglich selbstbindende Wirkung und sind in rechtlicher Sicht mit einem verordneten Regionalprogramm nicht zu vergleichen.

Das Regionalprogramm des Regionalverbandes Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (RVS) wurde noch vor dieser Gesetzesänderung verordnet, weshalb die Erhaltung der Stadtlandschaft in Form des „Grüngürtels“ als eine wesentliche Aufgabe der Regionalplanung derzeit noch rechtliche Verbindlichkeit genießt.

Stadtregion: Herausforderung für die Regionalplanung.

Mit Sicherheit steht außer Streit, dass die zunehmende Regionalisierung aber eigentlich einer starken Regionalplanung bedarf und diese daher massiv gestärkt werden sollte.

Von vielen Bürgern wird heute nicht mehr ein bestimmter Ort, sondern eine gesamte Region als Lebensmittelpunkt gesehen. Auch ist beispielsweise die Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben am Stadtrand eine Erscheinungsform dieser Regionalisierung und Ausdruck für die Expansion einer Stadt, weil „Zentralität“ in neue und periphere Standorträume verlagert wird und so großräumigere Cluster mit zentralörtlichen Funktionen entstehen. So wäre es daher auch zu wenig den Schutz der Stadtlandschaft auf das Stadtgebiet beschränkt zu verfolgen, sondern muss unter Berücksichtigung der räumlichen Funktionsansprüche der gesamten Stadt- /Kernregion einer großräumigen und gesamtheitlichen Betrachtung unterzogen werden. Als „Stadtregion“ ist dabei nicht die Summe der Einzelgemeinden zu verstehen, sondern eine frei von Gemeindegrenzen zusammenhängende räumliche Einheit mit gemeinsamen wie auch räumlich differenzierten Funktionen. Die Gestaltung und weitere Entwicklung dieses Interaktionsraumes kann sich somit nicht auf das Bewahren von Strukturen und die Berücksichtigung der räumlichen und zentralörtlichen Stellung einzelner Gemeinden reduzieren, sondern muss den Gesamtraum, die Region, mit all ihren Wechselbeziehungen im Blick haben. Aus meiner Sicht gilt es dabei die Stadtregion in Abstimmung mit den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms (2003) und anderer überörtlicher Planungsgrundlagen so zu gestalten, dass die vielfältigen Funktionen dieses großen Verflechtungsraumes gezielt entwickelt und räumlich aufgeteilt werden und so zur Deckung des Flächenbedarfes im Siedlungs- und Wirtschaftswesen aber auch zur Nachhaltigkeit der Freiraumsicherung beitragen können. Notwendige Voraussetzung und Grundlage dazu hat ein regionales „Struktur- und Funktionsmodell“ zu sein.

Ein Spezifikum der Stadtregion Salzburg stellt die Tatsache dar, dass die wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen der Gemeinden und deren Bewohner nicht auf Salzburger Hoheitsgebiet beschränkt sind, sondern auch den bayerischen Grenzraum umfassen. Somit ist der bayerische Stadt-Umlandbereich Teil der Stadtregion und bei allen regionalplanerischen Überlegungen zu berücksichtigen und als echte Chance für neue Entwicklungsmöglichkeiten zu erkennen. Eine vom RVS im Jahr 2002 durchgeführte Erhebung der Standortpotenziale

für überregionale Betriebsstandorte im gemeinsamen salzburgisch-bayerischen Wirtschaftsraum hat diese Chance hinsichtlich Flächeneignung und Verkehrsanbindung eindrucksvoll bestätigt. Gegenwärtig wird die Idee eines grenzüberschreitenden Masterplanes verfolgt, durch den die regionale Zusammenarbeit hinsichtlich der Nutzung vorhandener Raumpotenziale verbessert werden soll.

Regionalplanung Neu:

Die Entwicklung einer zeitgemäßen Regionalplanung für Salzburg und für die Stadtregion sollte sich aus zweckdienlichen Überlegungen an folgenden Zielsetzungen orientieren:

- 1) Regionalplanung muss wieder gesetzlich verpflichtend werden. Die Regionalverbände als Träger der Regionalplanung sollten gleichzeitig eine politische Institutionalisierung erfahren und neben ihrer Planungsaufgabe die Funktion eines Regionalparlamentes übertragen bekommen. Hierzu wäre die Zusammensetzung der Verbandsversammlungen um die regional „zuständigen“ Abgeordneten des Landtages zu erweitern und dieses Gremium als eine eigenverantwortliche politische Entscheidungsplattform zu etablieren.
- 2) In Zukunft sollte nicht mehr die Ordnungsfunktion im Vordergrund der Regionalplanung stehen, sondern die regionale Entwicklungsaufgabe mit überörtlichen Standortfestlegungen verstärkte Betonung erfahren. Das heißt, mittels der Regionalplanung sollte direkt auf die zukünftige räumliche Entwicklung der jeweiligen Region Einfluss genommen werden; es geht dabei primär um die gezielte Nutzung, Entwicklung und Verteilung der zentralörtlichen Funktionen innerhalb einer Region ohne Berücksichtigung gewachsener Verwaltungsgrenzen.
- 3) Regionalentwicklung funktioniert über Kooperation. Die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit bei Betriebsansiedlungen oder beispielsweise die Bereitschaft einer Gemeinde, die ihr regionalplanerisch zugeordnete Funktion eines überörtlich bedeutsamen Wohnstandortes mit überdurchschnittlicher Wohnbauleistung zu akzeptieren, brauchen entsprechende materielle wie auch ideelle Unterstützung. Es gilt daher für die Politik und die Landesverwaltung die Bewusstseinsbildung über den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kooperationen zu forcieren und Entschädigungsmodelle zum ökonomischen Ausgleich allfälliger Planungsnachteile zu kreieren.
- 4) Für die räumliche Entwicklung der Stadtregion Salzburg ist eine verstärkte Kooperation mit den Gemeinden des bayerischen Stadt-Umlandbereiches anzustreben und rechtlich zu institutionalisieren. Maßgebliche Funktionszuordnungen sowie Standort-

und Infrastrukturfestlegungen sind mittels eines Masterplanes gemeinsam zu erarbeiten, zu beschließen und mit den jeweils nationalen Raumordnungsinstrumenten verpflichtend umzusetzen.

Die Erhaltung und der Schutz der Stadtlandschaften stehen offensichtlich in einem engen Zusammenhang mit und in großer Abhängigkeit von einer funktionierenden Regionalplanung. Gelingt es ihr nicht durch eine sinnvolle Verteilung räumlicher Funktionsansprüche innerhalb der Stadtregion zu einer Verhinderung des Widmungsdruckes auf besonders wertvolle Grünräume beizutragen, so wird die Erhaltung der Stadtlandschaften immer schwieriger werden.