

## REGIONALPLANUNG HEUTE UND MORGEN - ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN

Paul J. L O V R E K

Anfang der siebziger Jahre wurde vom Amt der Salzburger Landesregierung für die Gründung freiwilliger regionaler Planungsverbände geworben. Ausschlaggebend dafür war die Feststellung, daß aufgrund des eingetretenen Wandels auf technischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, kommunale Aufgaben, die die gegebene örtliche Verwaltungskraft überstiegen, unbefriedigend erledigt wurden oder überhaupt ungelöst blieben. Die vielschichtigen Zusammenhänge beziehungsweise Verflechtungen zwischen einzelnen Gemeinden einer Region bedurften zur Problemlösung und -koordinierung eines überörtlichen Trägers und einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit.

Die damaligen Bemühungen der Landesregierung waren wenig erfolgreich. Lediglich zwei Planungsverbände konnten begründet werden: Der Regionalverband Unteres Saalachtal und der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden.

Das Hauptziel eines regionalen Planungsverbandes besteht darin, eine Interessensabstimmung der Mitgliedergemeinden für gemeinsame Raumordnungsmaßnahmen zu erreichen. Der Aufgabenbereich ist nach dem Paragraphen 22 (1) des ROG 77 geregelt:

"Zum Zweck der Übereinstimmung ihrer Entwicklungskonzepte oder einzelner raumbezogener Sachbereiche, insbesondere von solchen Entwicklungszielen und Entwicklungsmaßnahmen der Gemeinden, für die die räumliche Entwicklung durch gemeinsame Voraussetzungen oder Abhängigkeit voneinander bestimmt wird, können mehrere Gemeinden in **freiwilligen** regionalen Planungsverbänden (Regionalverbänden) zusammenarbeiten."

Das ROG sieht ferner die **Möglichkeit** der Erstellung von Regionalplänen als Grundlage für die Entwicklungskonzepte der zusammengefaßten Gemeinden vor. Allerdings besitzen solche Regionalpläne nur den Status von **freiwilligen** Abmachungen, haben also keine normative Wirkung! Gelingt es daher zwischen den Gemeinden eine Übereinstimmung planerischer Maßnahmen zu erreichen, genügt die bloße Festschreibung in einem Regionalplan nicht, sondern bedarf es zur planerischen Umsetzung erst entsprechender hoheitlicher Akte jeder einzelnen Gemeinde. Dies bedeutet aber auch, daß regionale Planung nach dem ROG-

77 ihren rechtlichen Niederschlag lediglich in den Instrumenten der örtlichen Raumplanung, nämlich in den Räumlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen der Gemeinden finden kann.

In mehrjähriger Erfahrung konnte festgestellt werden, daß eben diese unbefriedigende Regelung im ROG 77 mit ihren weichen "Kann" - Bestimmungen und dem auf Freiwilligkeit beruhenden Zusammenwirken von Gemeinden, das große Problem für die Tätigkeit eines Planungsverbandes darstellt.

Speziell im Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden, in dessen Bereich naturgemäß die Wechselwirkungen und Verflechtungen zwischen der Landeshauptstadt und ihren Umgebungsgemeinden groß sind und im Vordergrund der Betrachtung stehen, wirken diese Bestimmungen behindernd. Die Gemeinden sind sich zwar einig, daß ein Zusammenwirken richtig und sinnvoll ist, die Möglichkeit der Kooperation und Koordination wird aber weniger zum Ausgleich planerischer Interessen genutzt, als eher zur Stärkung der (politischen) Position der Umlandgemeinden gegenüber der Stadt.

Das Manko liegt also darin, daß die Bestimmungen des ROG 77 zwar die Möglichkeit der Regionalplanung eröffnen, den Planungsverbänden aber kein konkreter Auftrag verordnet wird und vor allem keinerlei Kompetenzen zugeordnet werden. So ist es kein Wunder, daß das Bewußtsein und die Bereitschaft zur dringend notwendigen planerischen Zusammenarbeit eher schwach ausgeprägt ist und nur gelegentlich in Erscheinung tritt. Die Verfolgung der Gemeindeinteressen steht nach wie vor im Vordergrund, die Erfindung von Maßnahmen und die Lösung überörtlich wirkender Probleme scheinen den einzelnen Gemeinden, oftmals auch auf Grund der gegebenen politischen Strukturen, im eigenen Wirkungsbereich zielführender und rascher realisierbar zu sein, als in Abstimmung mit anderen Gemeinden. Ohne rechtlichen Auftrag zur Zusammenarbeit ist dies auch nicht weiter verwunderlich. Diese Haltung und Einstellung erschwert oder behindert daher das selbständige und initiative Wirken eines Verbandes. Auch ist der Informationsfluß zwischen den Gemeinden und der Verbandsgeschäftsstelle als mangelhaft zu bezeichnen. Die Geschäftsstelle wird über einzelne regional

wirksame Planungsabsichten einer Verbandsgemeinde zumeist gar nicht oder zu spät informiert und kann daher auch nicht rechtzeitig koordinierende Schritte und Maßnahmen ergreifen. Zur Problematik des mangelnden Planungsbewußtseins gehört beispielsweise auch, wenn sich zwar der Vertreter einer Mitgliedsgemeinde mit Ideen oder einzelnen regionalen Planungsmaßnahmen des Verbandes identifizieren kann, in seiner Gemeinde dafür aber keine Mehrheit findet und das Projekt dadurch zu Fall kommt.

Fairerweise muß aber zugegeben werden, daß die dargestellte Problemsituation von den Mitgliedsgemeinden seit geraumer Zeit erkannt und begriffen wurde. Schließlich haben auch das Wissen über prognostizierte Bevölkerungszunahmen im Salzburger Zentralraum, die damit verbundene Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Angst vor weiterer Zersiedelung und zusätzlicher kostspieliger Infrastrukturmaßnahmen sowie anderer ökonomisch und ökologisch kaum mehr zu verkraftender Probleme, das Bewußtsein gestärkt, daß die Problembewältigung nur im Zusammenwirken aller Zentralraumgemeinden erfolgen kann.

Diese Erkenntnis und das Unbehagen über die unbefriedigende rechtliche Lage der Regionalplanung haben schließlich dazu geführt, daß vom RVS unter Beiziehung von Vertretern der Stadt- und Landesplanung ein Fachausschuß begründet wurde, der vom Vorstand den Auftrag erhielt, Überlegungen zur "Neuordnung der Regionalplanung in Salzburg" auszuarbeiten:

Im Gegensatz zur bisher geübten Praxis der Regionalplanung sieht dieses Modell vor, daß die Gemeinden zukünftig von Anfang an selbst an ihr mitwirken und dadurch an der Gestaltung und Entwicklung des Lebensraumes eigenverantwortlich und aktiv teilnehmen. Hierzu wurde die Regionalplanung als mittlere Ebene zwischen dem Regionalen Entwicklungsprogramm (Land) und der Örtlichen Raumplanung (Gemeinde) vorgeschlagen.

Durch die gezielte Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Regionalplanung ist, wie das bayerische Beispiel beweist, eine höhere Akzeptanz der Planungsmaßnahmen und die Erhöhung des Umsetzungsgrades von Planungsprogrammen verbunden. Voraussetzung für dieses Modell ist die Unterteilung des Landes in überschaubare, kleinräumige Teilregionen, für die ex lege die Gründung von Planungsverbänden vorgeschrieben wird. Alle, einer Teilregion zugehörigen Gemeinden sind darin zusammenzufassen; die Verbandsaufgabe besteht einerseits in der Erstellung eines **Regional-**

**planes**, in dem alle überörtlich bedeutsamen und raumwirksamen Maßnahmen einer Teilregion festzulegen sind und andererseits in der Mitwirkung an der Erstellung des **Regionalen Entwicklungsprogrammes** für den Gesamttraum durch Integration aller Regionalpläne. Der Regionalplan ist zwar durch den jeweiligen Planungsverband zu beschließen, erhält seine normative Wirkung aber erst durch seine Einarbeitung in das Regionale Entwicklungsprogramm (= Verordnung) für das er die fachliche Grundlage darstellt.

Das Modell für eine "Neue Regionalplanung" sieht neben den Planungsverbänden der einzelnen Teilregionen, als unmittelbar übergeordnetes Entscheidungsgremium, die Installierung eines **Regionalpolitischen Planungsausschusses** vor. Dieser ist als politisches Entscheidungsgremium für das gesamte Planungsgebiet (z.B. ein oder mehrere politische Bezirke) zu verstehen. Er koordiniert die Aussagen der Regionalpläne untereinander, faßt Beschlüsse, die für die einzelnen Teilregionen verbindlich sind und dient nach außen hin als Beratungs- und Empfehlungsorgan für die Landesregierung. Die Bedeutung des Regionalpolitischen Planungsausschusses, der aus politischen Vertretern der Teilregionen und des Landes sowie aus Fachexperten zu besetzen wäre, liegt in dem Vorteil, daß die politische Auseinandersetzung (= Konfliktbereinigung) mit den Planungszielen und -maßnahmen zeitlich parallel zum Planungsablauf (schrittweise) erfolgen könnte und nicht erst nach Planungsabschluß. Dadurch könnte der Zeitraum bis zur Beschlußfassung des Regionalen Entwicklungsprogrammes erheblich verkürzt werden. Außerdem würde auf diese Weise die Regionalplanung von Beginn an politisch mitgetragen, der Identifikationsgrad mit dem gesamten Planungsergebnis erhöht und schließlich die Empfehlung zur Beschlußfassung durch den Planungsfachbeirat an die Landesregierung erleichtert werden.

Die rechtliche Verankerung dieses Modells im neuen Raumordnungsgesetz würde bewirken, daß einerseits die oben geschilderten Probleme, durch die die Tätigkeit eines regionalen Planungsverbandes heute behindert wird, weitestgehend vermieden werden und andererseits die Effizienz der Regionalplanung endlich verbessert würde.

In dem mittlerweile ins Begutachtungsverfahren gegangenen Entwurf für das ROG 92 fand das Modell der Neuen Regionalplanung weitestgehend Berücksichtigung. Besonders zwei für die Regionalplanung wesentliche Forderungen wurden in den Gesetzesentwurf aufgenommen und decken sich mit dem dargestellten Vorschlag: Das Landesgebiet

wird wegen seiner gegebenen regionalen Unterschiedlichkeit und zur gezielten Förderung seiner räumlich differenzierten Entwicklung in Teilregionen gegliedert. Diese werden im Landesentwicklungsprogramm festgeschrieben und verordnet. Die zweite wesentliche Neuerung besteht darin, daß den Gemeinden einer Teilregion die planerische Zusammenarbeit nicht mehr freiwillig überlassen bleibt, sondern **verpflichtend** vorgeschrieben wird. Hiezu **müssen** sich die Gemeinden einer Planungsregion zukünftig zu einem regionalen Planungsverband zusammenschließen. Für diese Verbände finden die Bestimmungen des Salzburger Gemeindeverbändegesetzes Anwendung. Die Aufgabe eines Regionalverbandes wird im neuen Gesetz mit der Erstellung des Entwurfes für ein **Regionalprogramm** definiert. Rechtskraft erhält das Regionalprogramm erst nach Verbindlichkeitserklärung durch die Landesregierung.

Sah das Modell "Neue Regionalplanung" einen dreistufigen Weg der Entwicklungsplanung (Landesentwicklungsprogramm - Regionales Entwicklungsprogramm/Regionalplan - örtliche Raumordnung) vor, findet sich im Entwurf zum ROG 92 nur noch ein zweistufiges Verfahren. Demnach werden von der Landesplanung "nur" noch das Landesentwicklungsprogramm und diverse Sachbereichsprogramme zu erstellen sein, während die regionale Planung in Hinkunft ganz auf der Ebene der Gemeinden erfolgen wird. Diese Zweistufigkeit bedeutet aber, daß die einzelnen Regionalprogramme nicht mehr zu einem regionalen (Bezirks)Entwicklungsprogramm zusammengefaßt bzw. von der Landesplanung in ein solches eingearbeitet werden, sondern einzeln verordnet werden müßten. Auf diese Weise würde auch die Abstimmungsmöglichkeit mit anderen Regionalprogrammen sowie mit den ebenso erst zu erstellenden Sachbereichsprogrammen verloren gehen, da nicht anzunehmen ist, daß alle Programme zeitgleich fertiggestellt und zur Verbindlichkeitserklärung vorgelegt werden, zumal in der Gesetzesnovelle auf eine Fristsetzung zur Vorlage der einzelnen Programme verzichtet wurde. Ohne inhaltliche Abstimmung der einzelnen Programme untereinander würde diese nun neue Regionalplanung jedoch von vorneherein unter einem gravierenden Mangel leiden. Regionalplanung ausschließlich auf das Gebiet einer Teilregion zu beschränken, ist der Sache nicht zweckdienlich!

Hinzu kommt, daß die Erstellung von Regionalprogrammen hohe Kosten verursachen wird und sich trotz vollständiger Abschiebung dieser Landesaufgabe auf die Gemeindeebene im Gesetzesentwurf keine finanzielle Unterstützungsbereit-

schaft an die Planungsverbände findet. Zudem wird den Verbänden auch keine Beschlußkompetenz für ihre Regionalprogramme eingeräumt. Umstände, die nach Meinung des Verfassers noch zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Arbeitsaufnahme der Planungsverbände führen werden.

Bedauerlicherweise sieht der Gesetzesentwurf auch keine, dem vorgeschlagenen regionalpolitischen Planungsausschuß vergleichbare Einrichtung vor. Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, daß man auf Grund der bisherigen Erfahrungen, die bei der Erstellung der Entwicklungspläne gesammelt wurden, erkannt hätte, wie notwendig ein politisches Entscheidungsgremium wäre, das zeitlich parallel zum Planungsablauf und eben nicht erst zum Schluß konfliktberainigend und interessensausgleichend in der Region tätig ist. Auch steht zu befürchten, daß durch dieses Versäumnis, Planungsprozesse unnötig verlängert und die Effizienz in Planung, Umsetzung und Plangewährleistung stark reduziert werden.

Es bleibt die Hoffnung und der Wunsch, daß die hier beschriebenen Überlegungen und Befürchtungen des Verfassers gehört und in der laufenden Diskussion zum neuen Raumordnungsgesetz noch Beachtung und Berücksichtigung finden.