

DAS SALZBURGER LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM. ERARBEITUNG, ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN.

Der entscheidende Anstoß zur Erarbeitung eines Landesentwicklungsprogramms im Land Salzburg ergab sich aus dem Entstehen des neuen Salzburger Raumordnungsgesetzes 1992. Den Anlass für dieses Gesetz bildeten konkrete Raumordnungsprobleme – wie die ausufernde Zersiedlung, Wohnungsknappheit, steigende Abhängigkeit der Siedlungsstruktur vom Individualverkehr, wirtschaftliche Disparitäten zwischen Zentralraum und alpinem Raum. Als neuer Planungsansatz in der überörtlichen Raumplanung wurde damals die Regionalplanung zur Aufgabe von Regionalverbänden erklärt. Zur Einrichtung solcher Planungsverbände bedeutete die Gliederung des Landes in Planungsregionen eine grundlegende Voraussetzung, was laut ROG 1992 in einem Landesentwicklungsprogramm (LEP) erfolgen musste. Darin sollten außerdem allgemein die Grundsätze und Leitlinien der Landesplanung festgelegt werden.

Daher kam es im Gefolge des Beschlusses des ROG 1992 unmittelbar zu einem entsprechenden Planungsauftrag des Landtags. Bereits im September 1992 wurden vorerst als Grundlage von der Salzburger Landesregierung leitbildhafte „Grundsätze und Leitlinien der Landesentwicklung“ beschlossen. Ein ausformulierter Entwurf des Landesentwicklungsprogramms wurde mit Juli 1993 für das erforderliche Hörungsverfahren vorgelegt. Nach einem weiteren Überarbeitungsprozess trat schließlich mit 1. September 1994 das „Salzburger Landesentwicklungsprogramm“ als verbindliche Verordnung der Salzburger Landesregierung in Kraft (LGBl. Nr. 80/1994).

Nach dem schon längere Zeit zuvor verbindlich erklärten steirischen Landesentwicklungsprogramm (1974) und dem oberösterreichischen Landesraumordnungsprogramm (1978) stellte dies das dritte Beispiel für ein derartiges Planungsinstrument in einem österreichischen Bundesland dar.

FESTLEGUNGEN DES SALZBURGER LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMMS.

Das Landesentwicklungsprogramm konkretisierte die allgemeinen Raumordnungsziele und -grundsätze des Raumordnungsgesetzes, gliederte das Bundesland in Gebiete unterschiedlicher Struktur, legte Zentrale Orte fest und gab Ziele sowie Maßnahmen zur Ordnung der Siedlungsentwicklung vor. Grundsätzlicher Maßstab war dabei die Umsetzbarkeit der verbindlichen Festlegungen mit Instrumenten der Raumordnung. Aussagen zu anderen Fachbereichen – im Sinn einer umfassenden Entwicklungsplanung durchaus von Bedeutung – wurden als nicht verbindliche „Empfehlungen“ festgehalten.

? Landesstruktur

Das Bundesland wurde in zwei großräumige Funktionsbereiche, den „Zentralraum“ und den „Ländlichen Raum“ (=alpiner Raum), gegliedert. Diese Funktionsbereiche sind durch unterschiedliche raumstrukturelle Problemlagen gekennzeichnet und bilden die Bezugsebene für unterschiedliche Ziel- und Maßnahmenfestlegungen im LEP.

Der Salzburger Zentralraum wurde weiter in Ballungskerngemeinden – Ballungsrandgemeinden - Verdichtungsgemeinden - ländlich strukturierte Gemeinden untergliedert. Ebenso wurden im „Ländlichen Raum“ Verdichtungsgemeinden, touristisch geprägte Gemeinden sowie ländlich strukturierte Gemeinden unterschieden.

„Hauptverkehrsachsen“ definierten die Hauptverbindungsruuten innerhalb des Landes und zu zentralen Orten der benachbarten Bundesländer bzw. Staaten (im Sinn einer Bestandsbeschreibung). Die „Entwicklungsachsen“ entlang leistungsfähiger öffentlicher Schienenverkehrsmittel stellen dagegen ein Ordnungsinstrument zur Entwicklung von verdichteten Siedlungsbereichen des Zentralraums dar.

? Zentralörtliche Struktur

Das Ziel der zentralörtlichen Struktur ist es, die Versorgung der Bevölkerung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen unter adäquaten Erreichbarkeitsverhältnissen sicherzustellen. Das

LEP legte dafür ein hierarchisches System der Zentralen Orte (Stufe A bis Stufe D) fest. Einzelne Ziele bzw. Maßnahmen des LEP stehen in direktem Zusammenhang mit diesen Festlegungen (zum Beispiel die vorrangige Neuausweisung größerer Gewerbezone, die Neuausweisung für Einkaufszentren über 1.000 m² Verkaufsfläche – inzwischen allerdings in dieser Form aufgehoben - oder die Sicherung von Standorten für Bildungseinrichtungen). Hinzuweisen ist hier auch besonders auf die Wohnbauförderungsverordnung 1995, wo in Abstimmung mit dem LEP für hochrangige Zentrale Orte erhöhte Förderungsansätze festgelegt wurden.

? **Planungsregionen**

Zur gemeinsamen Lösung regionaler Probleme und zur Entwicklung einer regionalen Identität sollten die Gemeinden eine aktive Rolle in der Regionalplanung im Rahmen von Planungsverbänden wahrnehmen. Als räumliche Grundlage für die Einrichtung dieser – auf dem Salzburger Gemeindeverbändegesetz beruhenden – Pflichtverbände wurde das Land in sechzehn Planungsregionen untergliedert. Durch eine zwischenzeitliche Novellierung des LEP wurde die Möglichkeit zur Bildung von größeren Regionalverbänden aus den Gemeinden mehrerer Planungsregionen eröffnet.

? **Vorgaben für Sachprogramme**

Im LEP wurde darüber hinaus die Erstellung von ergänzenden sektoralen Programmen – sogenannten „Sachprogrammen“ – zu bestimmten raumbezogenen Problembereichen vorgesehen (unter anderem Wohn- und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum, Sicherung eines „Landschafts- und Grüngürtels“ im Salzburger Ballungsraum, Rohstoffsicherung, Golfplätze und Golfanlagen oder Versorgungsinfrastruktur). Zum Teil wurden solche Sachprogramme inzwischen ausgearbeitet, teilweise die Anliegen auch im Rahmen der Regionalplanung behandelt. Beim Thema der Versorgungsinfrastruktur und Handelsgrößbetriebe ergaben Novellierungen des Raumordnungsgesetzes (Einführung des Instruments der überörtlichen Standortverordnung) geänderte Ansätze.

ERFAHRUNGEN MIT DEM LEP 1994.

Unmittelbare Wirkung erhielten die Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms, weil durch das ROG 1992 alle Gemeinden verpflichtet worden waren, innerhalb eines Zeitraums von weniger als zehn Jahren ihre örtlichen Planungsinstrumente (Räumliches Entwicklungskonzept bis Ende 1998, Flächenwidmungsplan bis Ende 1999 - inzwischen wurde diese Frist bis März 2003 verlängert) zu überarbeiten. Neben den auf bestimmte Strukturtypen von Gemeinden bezogenen Festlegungen bedeuteten insbesondere die Vorgaben betreffend die vorrangige Rückwidmung von unbebautem Bauland außerhalb der vom öffentlichen Verkehr erschlossenen Bereiche – beziehungsweise die Orientierung von Bauland-Neuausweisungen am ÖV – eine konkrete raumstrukturelle Rahmensetzung für alle Gemeinden.

Diese Vorgaben wurden inzwischen tatsächlich in den örtlichen Planungsinstrumenten weitgehend umgesetzt. Sie führten im Zusammenwirken mit der Reduktion der Baulandreserven auf einen Bedarfshorizont von zehn Jahren zu positiven strukturellen Änderungen in der Baulandausweisung. Daneben erwies sich das LEP auch als eine sachgerechte Grundlage für die Ausarbeitung von Sachprogrammen und Regionalprogrammen.

ÜBERARBEITUNG DES LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMMS.

Mittlerweile hat der EU-Beitritt Österreichs geänderte strukturelle Gegebenheiten gebracht, insbesondere im Salzburger Zentralraum, wo eine grenzüberschreitende Kooperation mit dem benachbarten Bayern entstanden ist. Überdies haben sich verschiedene sachliche Voraussetzungen für Regelungen im LEP verändert, wichtige Maßnahmen sind weitgehend umgesetzt worden. Vor allem aber wurde im Regierungsübereinkommen der 1999 neugewählten Salzburger Landesregierung eine textliche Überarbeitung aller überörtlichen Programme mit dem Ziel ihrer Vereinfachung vorgesehen.

Daher wurde im Jahr 2000 eine generelle Fortschreibung und Überarbeitung des LEP in die Wege geleitet. Dabei sollten folgende Leitvorstellungen umgesetzt werden:

- raumordnungsfachliche Überprüfung des aktuellen Erfordernisses aller bestehenden Bestimmungen
- erhöhte Transparenz durch bessere Lesbarkeit und fachliche Begründung der Bestimmungen
- Verbesserung der Vollziehbarkeit einzelner Maßnahmen
- Beseitigung von inhaltlichen Redundanzen
- Reaktion auf neue Herausforderungen
- Stärkung der Entwicklungsplanung

Davon ausgehend wurde zunächst im Jahr 2000 von einer internen Arbeitsgruppe der Abteilung Raumplanung ein erster Überarbeitungsentwurf erstellt. Er unterschied sich allein von der Gliederung her bedeutend vom bisherigen LEP, da nunmehr eine Gliederung der Ziele und Maßnahmen nach Sachbereichen vorgesehen ist. Dies soll einer verbesserten Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit dienen und eine Reihe von bisherigen Redundanzen in den raumbezogenen Aussagen entbehrlich machen. Darüber hinaus wurden die „Grundsätze und Leitlinien zur Landesentwicklung“ unter anderem um Bezüge zum Wirtschaftsleitbild des Landes Salzburg ergänzt. Als neues Kapitel wurden Aussagen zur EUREGIO „Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein“ eingeführt. Auf den bisherigen Teil mit unverbindlichen Empfehlungen wurde vorerst gänzlich verzichtet.

Dieser Entwurf wurde im Jahr 2001 einem ersten Hörungsverfahren gemäß ROG 1998 unterzogen. Die zahlreichen dazu eingegangenen Stellungnahmen, Anregungen und Forderungen wurden inzwischen bewertet und – soweit möglich und sinnvoll – im Überarbeitungsentwurf berücksichtigt. Als kontroversiell ergab sich dabei unter anderem das Thema der zentralörtlichen Gliederung des Landes, weshalb dazu mittlerweile ein eigenes Gutachten eingeholt worden ist. Auch zur geplanten Vereinfachung der Aussagen zur strukturellen Gliederung des Landes gingen eine Reihe von kritischen Stellungnahmen ein. Da mittlerweile von Bayern eine generelle Überarbeitung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms verfolgt wird, ergaben sich in diesem Zusammenhang auch neue Anstöße in Hinblick auf eine engere Abstimmung struktureller Festlegungen mit dem bayerischen LEP.

Derzeit ist die Phase der erforderlichen Öffentlichkeitsarbeit in Vorbereitung, die das zweite Hörungsverfahren für das überarbeitete Landesentwicklungsprogramm einleiten soll.

SCHLUSSBEMERKUNGEN.

Die kurze Darstellung der Anstöße zu einem Salzburger Landesentwicklungsprogramm, seiner Entwicklung und der zwischenzeitlichen Erfahrungen zeigt jedenfalls, dass dieses Instrument der überörtlichen Raumplanung durchaus eine besondere Bedeutung hat. Einerseits kann es als ein längerfristig orientierter Ausdruck landespolitischer Zielsetzungen in der Raumordnung angesehen werden, andererseits kommt ihm ein hoher Stellenwert als konkretes Instrument in der Tätigkeit der Behörden zu. Allerdings bringt gerade das Landesentwicklungsprogramm und seine aktuelle Überarbeitung ebenso die prozesshaften Tendenzen zum Ausdruck, die heute die Raumordnung auch auf überörtlicher Ebene in zunehmender Weise prägen. Diesen Anforderungen im Rahmen eines verbindlichen Planungsinstruments mit einem längerfristigen Geltungszeitraum gerecht zu werden, stellt sicher eine grundlegende Herausforderung an die Raumplanung dar.

DIPL.-ING. DR. CHRISTOPH BRAUMANN
REFERAT 7/01 LANDESPLANUNG UND SAGIS, SALZBURG