

Jänner

Die „regio salisburgensis“ oder: „Statt-Planung“ in Salzburg

von Peter Weichhart¹

Es war ein ungemütlicher, nasskalter Jänner Abend. Wir saßen nach getaner Arbeit in einer gemütlichen Gaststube und erfreuten uns an einem wärmenden Getränk. Draußen hasteten die Passanten vorbei, den Unannehmlichkeiten der Witterung ausgesetzt, eilig auf dem Weg zum Bahnhof. Damals konnte man den Bahnhof noch unbehindert durch jene ominöse Baustelle erreichen, die man später als ein Symbol für die „Statt-Planung“ in unserem Lande ansah. Damals musste man sich noch nicht darüber Gedanken machen, ob man im nächsten Jänner die Höhendifferenz zwischen Lokalbahn- und Hauptbahnhof per Lastenaufzug oder mit Hilfe der Technik des Stabhochsprungs bewältigen werde. Wir aber saßen im Warmen und hatten Muße zu philosophieren.

Mein Freund hatte nämlich ernste Sorgen, sozusagen grundsätzlicher Art. Als hochrangiger und verantwortungsbefrachteter Landesbeamter, in einer Position, die es ihm erlaubt, weit hinter die Kulissen der ehrwürdigen Landespolitik zu blicken, war er immer wieder mit

¹ Univ.-Prof. Dr. Peter Weichhart, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien; E-Mail: peter.weichhart@univie.ac.at; Homepage: <http://homepage.univie.ac.at/peter.weichhart/>

Nota bene: Der vorliegende Text wurde vor einem Jahrzehnt im Jahr 1995 geschrieben. Zu dieser Zeit war der Autor als Gutachter, Berater, SIR-Vorstandsvorsitzender und interessierter wie engagierter Beobachter der politischen und administrativen Praxis in aktuelle Tagesfragen und Diskurse der Salzburger Raumordnung eingebunden. Ich war damals einerseits begeistert von den innovativen Leistungen des Salzburger Raumordnungssystems, das diesbezüglich immer „Musterschüler“ im Vergleich mit den anderen Bundesländern war, andererseits aber höchst irritiert und verwundert über die Resistenz, Ignoranz und Verweigerungshaltung des politischen Systems hinsichtlich der konkreten Umsetzung von Innovationen. Mit großer Ungeduld habe ich damals erwartet, dass die politischen Akteure zum Wohle der Bevölkerung und der Wirtschaft des Landes tatkräftig die neuen Planungsrezepturen (wie Stärkung der Regionalplanung, Regionalmanagement, Clusterentwicklung, Regionalmarketing, grenzüberschreitende interkommunale Kooperation etc.) verwirklichen. In der Zwischenzeit (und aus einer neuen Perspektive am Standort Wien) habe ich resignierend zur Kenntnis genommen, dass das Politiksystem anscheinend zu den Modernisierungs- und Globalisierungsverlierern zählt, weil es offensichtlich nicht wirklich bereit ist, sich den Herausforderungen der Gegenwart zu stellen. Das vorprogrammierte Scheitern des Österreich-Konvents und das ungenügende Nutzen der aus dem hier ablaufenden Diskurs denkbaren Gestaltungs- und Erneuerungsoptionen ist dafür ein deprimierender Beleg. Die kritische Diagnose, die ich im vorliegenden Text vor zehn Jahren formuliert habe, kann ich aus heutiger Sicht leider nicht revidieren. Die Dinge sind eher noch schlimmer geworden. Ohne fundamentale Änderung der Rahmenbedingungen (z. B. die bundesweite Einführung einer verbindlichen grenzüberschreitenden Regionalplanung oder die Umgestaltung von Funktionalregionen zu Programmregionen, die als eigenständige politische Subjekte agieren können) wird sich auch in Zukunft nichts zum Besseren wenden.

Ich habe darauf verzichtet, die im Text angeführten Beispiele (und Verweise auf Gesetze und Planungsdokumente) zu aktualisieren. Jeder Kenner der Materie kann hier problemlos selbst die (durchaus lehrbuchverdächtigen) Highlights der neuesten Fehlentwicklungen einfügen. Nachgeführt wurden nur einige Hinweise zur Literatur und zu aktuellen Gutachten.

Ereignissen und Phänomenen konfrontiert, die ihn an seinem Realitätssinn und seiner Vernunft zweifeln ließen. Er konnte einfach die Logik der politischen Geschehnisse in unserem Lande nicht mehr verstehen. Und da er – wie jeder Mensch – gerne in Einklang und Übereinstimmung mit seiner sozialen Umwelt leben wollte, sah er sich genötigt, seine Theorie der zwei Wirklichkeiten zu entwickeln. Er erklärte sie mir so:

„Du musst eben zwischen der ‚Wirklichkeit‘ und der ‚wirklichen Wirklichkeit‘ unterscheiden. Die Wirklichkeit, das ist der äußere Schein. Das sind zum Beispiel die Gesetze, Verordnungen, Erlässe und Verfahren, mit deren Hilfe die anstehenden landespolitischen Probleme gelöst und bewältigt werden sollen. Diese Gesetze werden dazu gemacht, Sachfragen zu behandeln und zu regulieren. Sie sollen den Menschen in unserem Lande Gerechtigkeit und Sicherheit gewährleisten.“

Die wirkliche Wirklichkeit aber ist das, was eigentlich dahinter steht, sozusagen die Tiefenstruktur der Verordnungen und Gesetze. Was du dort findest, sind die Motivationslagen der Entscheidungsträger, ihre ‚wahren‘ Interessen: Nicht die Lösung von Sachfragen, sondern die Erhaltung und Festigung ihrer Macht und ihres Einflusses, nicht Gerechtigkeit für alle, sondern die Befriedigung der Interessen des eigenen Klientels oder die Schadensminimierung für assoziierte Gruppen, wahltaktische und parteipolitische Überlegungen, der Versuch, dem politischen Gegner zu schaden, ihn zu behindern, ihm Unannehmlichkeiten zu bereiten. Das sind die eigentlichen Hintergründe für vordergründige Sachentscheidungen. Argumentativ bewegt man sich aber – zumindest in der Öffentlichkeit – durchaus auf der Sachebene. Die ‚wahren‘ Motivlagen werden damit verdeckt, und die Sachdiskussion hat vielfach den Charakter der Scheinargumentation, wirkt unecht, bleibt Theaterdonner. Es werden Begründungen vorgeschoben, denen man anmerkt, dass sie nur Pseudorationalitäten darstellen.“

Was meinen Freund aber besonders beunruhigte, ihm Sorgen machte und ihn arg verstörte, das war die Frage, ob sie, die politischen Entscheidungsträger, eigentlich noch in der Lage und Willens sind, diese zwei Ebenen der Wirklichkeit auseinander zu halten. (Tatsächlich fand unser oben geschildertes Gespräch während einer Fachtagung im sommerlichen Südtirol statt, und wir tranken kein Heißgetränk, sondern eisgekühlten Campari. Aber der Herausgeber hat den Autor eben in den Jänner geschickt. So musste die Geschichte ein bisschen umgedichtet werden. An der Pointe ändert sich dadurch nicht das Geringste.)

Man muss es eigentlich mit Erstaunen und Verwunderung registrieren: Das Land Salzburg hatte in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen der Raumordnung innerhalb Österreichs immer eine Vorreiterposition inne. Mit dem „Gesetz vom 13. April 1956 über die Raumordnung (Raumordnungsgesetz – ROG)“² verfügte Salzburg als erstes österreichisches Bundesland über ein modernes Regulativ zur „... koordinierende(n) Vorsorge für eine geordnete, den Gegebenheiten der Natur und den zusammengefassten öffentlichen Interessen im Lande entsprechende(n) Flächennutzung ...“ (§ 1). Auch hinsichtlich des konzeptuellen Entwicklungsstandes und der Instrumentarien des Planungsprozesses braucht Salzburg den Vergleich mit anderen Bundesländern nicht zu scheuen (vgl. C. BRAUMANN, 1993). Das neue Salzburger Raumordnungsgesetz (ROG 92)³, das neue Salzburger Landesentwicklungsprogramm⁴ sowie das Sachprogramm „Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“⁵ gelten unter Planungsexperten in vielen Aspekten als zukunftsweisende und besonders gelungene Vorgaben für eine gedeihliche und problemadäquate Raumplanung. Der Großteil der beamteten Landes- und Stadtplaner sowie der am Planungsprozess beteiligten Ziviltechniker hat auch international einen guten oder gar hervorragenden Ruf. Die Salzburger Vertreter dieser Berufsgruppen gelten als hoch qualifizierte Fachleute, die ihre Arbeit professionell und mit großem persönlichen Engagement verrichten.

Woran kann es dann – so muss man sich fragen – um Himmels Willen liegen, dass der Zustand der Raumstruktur in unserem Land alles andere als erfreulich ist und wir mit zahlreichen ungelösten Problemen und Defiziten konfrontiert sind: Überhitzte Suburbanisierung, exzessive Zersiedelung, eine extreme Form der neuen Wohnungsnot, eine infrastrukturelle Unterversorgung weiter Landesteile und ein vorprogrammiertes Verkehrschaos vor allem im Salzburger Zentralraum dokumentieren in drastischer Form das weit gehende faktische Versagen der so ambitioniert angegangenen Raumordnung.

Sucht man nach den Ursachen und Hintergründen für diese eigenartige Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität, dann lassen sich (zumindest) fünf Faktorenbündel identifizieren, die eine effiziente Raumplanung generell erschweren und die in Salzburg aus verschiedenen Gründen besonders markant zum Tragen kommen:

- *In der Öffentlichkeit und vor allem im politischen Diskurs wird das Projekt der Raumplanung unter anderem mit weltanschaulich verbrämten Pseudoargumenten immer wieder desavouiert und grundsätzlich suspekt gemacht. Die Raumplanung besitzt in der Öffentlichkeit ein eher negatives Image und gilt als bloße Verhinderungsinstitution“, deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit oft nicht eingesehen wird (siehe auch Punkt 3).*

Raumplanung wird von vielen Menschen als Institution angesehen, deren Nutzen nicht so recht klar ist und die anscheinend primär dazu dient, den freien Bürger bei der Verwirklichung seiner legitimen Interessen zu behindern. Die Raumplaner, das sind jene Bösewichte, die schuld daran sind, dass man auf seinem eigenen Grund und Boden nicht so

² LGBl. Nr. 19/1956.

³ LGBl. Nr. 98/1992.

⁴ 80. Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 4. Juli 1994 zur Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsprogramms.

⁵ Sachprogramm „Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“. – Salzburg, (= Materialien zur Entwicklungsplanung, Heft 12)

bauen darf, wie man will, die hinterlistigerweise verhindern wollen, dass sich ein Vermögen durch ein paar Striche im Flächenwidmungsplan plötzlich um den Faktor 20 bis 40 vermehrt oder dass ein Unternehmen eine betriebswirtschaftlich optimale Standortpolitik realisieren kann.

In der öffentlichen Diskussion lässt sich immer wieder eine völlig abstruse Fehldeutung beobachten: Es wird ernsthaft die Meinung vertreten, dass *Raumplanung* so etwas wie eine spezifische Form der *Planwirtschaft* sei – und das wäre doch ein längst überwundenes Konzept, welches in unserer freien Marktwirtschaft keinen Platz hätte. In der Raumplanung kämen obrigkeitliche Anmaßung, zentralistisches Eingreifen in die Autonomie der Wirtschaft und der Gemeinden sowie eine unzeitgemäße Bevormundung des Staatsbürgers zum Ausdruck. Die Raumplanung wird damit in die Nähe einer vielleicht gar marxistisch orientierten, jedenfalls aber diktatorischen Funktionärspolitik gerückt und somit für unser Gesellschaftssystem wirkungsvoll disqualifiziert. Erstaunlicherweise wird dieses „Argument“ gar nicht so selten von hochrangigen Vertretern der Wirtschaft vorgebracht. Nun weiß aber jeder erstsemestrige Student der Wirtschaftswissenschaften hinreichend darüber Bescheid, dass der Unterschied zwischen den verschiedenen Varianten der Marktwirtschaft und jenen der „zentralen Planwirtschaft“ natürlich *nicht im Planen*, sondern in den Eigentumsverhältnissen und in der Zuordnung der Planungs- und Entscheidungskompetenzen⁶ liegt. Gerade in der Marktwirtschaft ist eine vorausschauende, zielorientierte, ressourcen- und nutzenoptimierende Planung eine unabdingbare Voraussetzung für jede erfolgreiche Betriebsführung. Man kann sich daher des Eindrucks nicht erwehren, dass in den oben angesprochenen Meinungsäußerungen oft nicht nur schlichte Unwissenheit zum Ausdruck kommt, sondern dass damit eine gezielte Pseudoargumentation, eine bewusste Verdrehung und Umdeutung realer Gegebenheiten versucht wird, die man zum Zweck einer absichtsvollen Diffamierung unternimmt. Warum wohl?

- *Im System politischer Macht- und Einflussfaktoren kommt der Raumplanung nur ein sehr bescheidener Stellenwert zu.*

Das Raumordnungsressort zählt *nicht* zu den wichtigen oder einflussreichen Politikbereichen. In Salzburg wurde dieses Ressort traditionellerweise dem politischen „Juniorpartner“ zugeschoben. Die sollen sich damit abplagen. Vor dem Hintergrund der Salzburger Landesverfassung bedeutet dies, dass alle Aktivitäten auch innerhalb dieses Ressorts automatisch durch die Brille partei- und oppositionstaktischer Reflexionen gesehen werden. Die Sachpolitik gerät damit automatisch unter die Räder einer systemimmanenten Opportunitätslogik, die nicht an sachlich begründeten Ziel-Mittel-Relationen, sondern daran orientiert ist, was dem jeweils eigenen politischen Lager und Klientel nützt und dem anderen schadet. Dass gerade dem Raumordnungsressort eine besonders wichtige Koordinationsaufgabe zukommen könnte, wenn man sie problemangemessen als Querschnittsmaterie auffasst, bei der die Vernetzung zwischen praktisch allen Politikbereichen zu operationalisieren ist, wurde von den Vertretern des politischen Systems offensichtlich noch nicht als hochrangige Profilierungschance erkannt.

⁶ In der zentralen Planwirtschaft bestimmt der Staat (in den Personen der Funktionäre) die Antworten auf die „wirtschaftlichen Grundfragen“ („Wer produziert wann, was, in welcher Menge, zu welchem Preis, für wen“); in der Marktwirtschaft werden die Antworten auf diese Fragen im Rahmen der Angebot-Nachfrage-Interaktion von den Produzenten/Anbietern und den Konsumenten/Nachfragern *gemeinsam* entschieden.

- *In der politischen wie in der medialen Diskussion wird die räumliche Dimension von Sachproblemen nicht oder nur unzureichend erkannt. Der regionale Kontext alltäglicher sozioökonomischer Handlungszusammenhänge und die Funktionalität von Standort-Interaktionssystemen bleibt bei der Wahrnehmung von Sachproblemen, der Identifikation ihrer Ursachen und auch bei Versuchen zu ihrer Lösung daher meist außer Betracht.*

Das Faktum, dass fast alle unsere lebensweltlichen Probleme auch eine sehr bedeutsame *räumliche* Dimension besitzen, wird in der öffentlichen Diskussion kaum je ernsthaft berücksichtigt. Lebensweltliche und politisch relevante Problemlagen werden von uns primär als *Sachprobleme* wahrgenommen: Wohnungsnot, wirtschaftliche Schwierigkeiten, Infrastrukturdefizite, Zuwanderungsdruck etc. Von Laien werden solche Gegebenheiten je nach persönlicher Betroffenheit sehr selektiv, verkürzt, ego- oder gruppenzentriert und vor allem eben als rein *sachliche* Schwierigkeiten wahrgenommen. Die *raumstrukturellen* Aspekte der Gegebenheiten werden dabei in der Regel nicht bewusst und bleiben verdeckt. Wir übersehen einfach, dass Probleme oft nur dadurch entstehen, *weil die räumliche Verteilung dieser Sachverhalte nicht optimiert ist, die Lagerrelationen nicht stimmen*. Dass bestimmte Probleme im Salzburger Zentralraum (wie die Wohnungsnot oder das Verkehrsproblem) etwas mit Lage- und Distanzrelationen zu tun haben, dass sie mit der räumlichen Verteilung von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen zusammenhängen, wird nicht hinreichend erkannt – auch nicht von wichtigen Entscheidungsträgern.

Genau hier setzt die Problemlösungskompetenz von Raumplanung an. Aus der Fachperspektive der Raumplaner und Regionalforscher stehen gerade die *raumstrukturellen* Manifestationen der Probleme im Vordergrund der Betrachtung. Aus dieser Perspektive wird klar, dass viele der regionalen Probleme durch eine ungünstige, nicht optimale räumliche Anordnung der materiellen Strukturen entstanden sind. Die Raumordnung versucht, die bestehenden Probleme durch Vorschläge für eine Verbesserung der Lagerrelationen zu lösen. Das grundlegende Manko der Raumplanung besteht also darin, dass gerade jene Sachzusammenhänge, aus denen sich ihre Kompetenz und die Notwendigkeit ihrer Verwirklichung ableitet, nicht zum durchschnittlichen Alltagswissen der Bevölkerung und vieler Entscheidungsträger zählt.

Zu den gravierendsten Wissensdefiziten zählt dabei die völlig unzureichende Wahrnehmung des *raumstrukturellen Systemcharakters* von Ballungsräumen. Der Salzburger Zentralraum ist eine so genannte „Nodalregion“. Darunter versteht man eine Region, die durch intensive Binnenverflechtungen von Standort-Interaktionssystemen gekennzeichnet ist und die eine funktionale Ausrichtung auf städtische Zentren (die so genannten „Kernstädte“) aufweist. Die „administrativen Kernstädte“ sind allerdings in den letzten Jahrzehnten gewachsen. Dieses Wachstum fand auf dem Territorium der unmittelbaren Umlandgemeinden statt. Dadurch wuchsen die administrativen und ihre hoch suburbanisierten Umlandgemeinden zu „funktionalen Kernstädten“ zusammen. Zwischen den Bewohnern und Betrieben der funktionalen Kernstadt und der Bevölkerung sowie den Betrieben des Umlandes bestehen vielfältige Wechselwirkungen und Interaktionen. Die Wirtschaft der gesamten Region ist überwiegend auf die funktionale Kernstadt zentriert, die gleichzeitig als wichtiger Standort von Versorgungs-, Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen von der Bevölkerung des Umlandes häufig und regelmäßig aufgesucht wird. Andererseits erfüllt das Umland wichtige Standortfunktionen für die Wirtschaft und die Bevölkerung der funktionalen Kernstadt, enthält Zielpunkte des Freizeit- und Konsumverhaltens. Die funktionale Kernstadt ist ein dominierendes Einpendlerzentrum für die Arbeitsbevölkerung des Umlandes. Umgekehrt

haben aber auch viele Stadtbewohner ihren Arbeitsplatz in einer Umlandgemeinde. Augenscheinlicher Ausdruck dieser wechselseitigen Verflechtungen sind die intensiven tagesrhythmischen Verkehrsbeziehungen innerhalb der Nodalregion. Der Prozess, der zur verstärkten Ausbildung derartiger Zentralräume führt, ist die so genannte „Suburbanisierung“. Darunter versteht man die *Auslagerung städtischer Funktionen in das Umland der Städte*.

Durch diesen Prozess entwickelte sich ein völlig neuartiges Siedlungssystem, das räumlich weit über die bestehenden kommunalen Grenzen ausgreift. Das neue Siedlungsgefüge lässt sich nur mehr auf der regionalen Maßstabebene sinnvoll beschreiben. Die gesamte Region hat sich zu einem vielfältig vernetzten Raumsystem entwickelt, vergleichbar einer komplizierten Maschine, bei der ein Rädchen ins andere greift und die nur als Ganzheit funktionstüchtig bleibt. Jede Maßnahme in einer Umlandgemeinde strahlt auf die Kernstadt zurück, jede Strukturveränderung in der Kernstadt wirkt sich massiv bis an die Grenzen des betreffenden Zentralraumes aus. Dieser *siedlungsfunktionale Gesamtzusammenhang* und seine vielfältigen Konsequenzen werden von der Bevölkerung und den Entscheidungsträgern, deren Problemwahrnehmung überwiegend auf die Ebene der Einzelgemeinde zentriert ist, nicht mit ausreichender Klarheit erkannt. Daher sieht man auch nicht so recht ein, dass planerische Steuerungsmaßnahmen notwendigerweise auf dieser übergeordneten Ebene des regionalen Gesamtsystems ansetzen müssen.

- *Ein beachtlicher Teil der aktuellen Problemlagen hat seine Wurzeln in nicht wieder gutzumachenden Fehlern oder Versäumnissen der Vergangenheit.*

Einmal etablierte Raumstrukturen besitzen eine hohe zeitliche Persistenz. Baulichkeiten, Verkehrslinien und materielle Infrastrukturen sind schließlich aufwändige Langfristinvestitionen, die man nicht einfach wieder rückgängig machen kann und die ihrerseits Folgewirkungen nach sich ziehen. Planerische Fehlentscheidungen schaffen daher Fakten, die sich als schwerwiegende Hypotheken für die Zukunft auswirken können. Richtige Entscheidungen, die zu treffen man verabsäumt hat, können später oft nicht mehr nachgeholt werden. Denn durch die ungesteuerte Weiterentwicklung der Landnutzungssysteme und den oft suboptimalen Verbrauch ehemaliger Dispositionsflächen sind manche Chancen und positive Optionen zu einem späteren Zeitpunkt unwiderruflich vertan.

Eine gesetzliche Rahmenbedingung, die zu raumordnerischen Fehlentscheidungen offensichtlich geradezu herausgefordert hat, war der berüchtigte „Ausnahmeparagraph“ (§ 19/3) des Raumordnungsgesetzes aus 1977, welcher bis Februar 1993 die spezielle Behandlung von einzelnen Sonderfällen vorsah. Mit dieser Bestimmung wurde die Möglichkeit von Einzelbewilligungen als eigenes Rechtsinstitut zur Flexibilisierung der Flächenwidmungspläne geschaffen. Primär stand dahinter die Absicht des Gesetzgebers, für weichende Bauernkinder die Errichtung von Wohnbauten im hofnahen Grünland zu ermöglichen. Weiters sollte damit die Voraussetzung für eine Genehmigung von Um- oder Zubauten im Bestand jener Baulichkeiten gegeben werden, die im Grünland zugelassen waren. Die Einzelbewilligung bewirkte einen bescheidmäßig abgesicherten Dispens für ein Vorhaben, das mit der bestehenden Flächenwidmung „Grünland“ nicht in Einklang stand. Ihre Genehmigung war eine Ermessensentscheidung der Gemeinde.

Dieses von der Grundidee her durchaus vernünftige Korrektiv mutierte in der Praxis aber gleichsam zum Hauptinstrument der örtlichen Raumplanung und wurde dadurch sinnentfremdend missbraucht (vgl. G. JURITSCH und H. K. WYTRZENS, 1990, C. DOUBEK et al., 1993, sowie P. WEICHHART, 1994). Zwischen 1977 und 1988 wurden im

gesamten Bundesland fast 7.000 Einzelbewilligungen der Aufsichtsbehörde zur Prüfung vorgelegt. 92% der Fälle – also beinahe alle – erhielten eine Genehmigung. Auf die eigentliche Zielgruppe, die weichenden Bauernkinder, entfielen dabei aber nur knapp mehr als ein Sechstel der Bescheide. Der § 19/3 wurde vielmehr zum Standardinstrument für die Bewilligung von Wohn- und Gewerbebauten im Grünland umfunktioniert.

Das quantitative Ausmaß der Bauflächen außerhalb des gewidmeten Baulandes wird deutlich, wenn man die davon betroffenen Flächen dem gesamten Bauland gegenüberstellt. Die über Ausnahmeregelungen bebauten Grundstücke stellen etwa im Flachgau insgesamt immerhin 42% der gesamten Siedlungsfläche dar. Anders formuliert: Nur knapp mehr als die Hälfte der realen Siedlungsfläche ist gewidmetes Bauland, fast die Hälfte der Gebäude steht widmungswidrig im Grünland! Wenn man die Protokolle der Gemeinderatssitzungen aus den Monaten Jänner und Februar 1993 durchsieht, dann muss man feststellen, dass es kaum eine Gemeinde im Land Salzburg gibt, die in diesen beiden letzten Monaten der Gültigkeit des Ausnahmegesetzes nicht noch rasch einen ganzen Stapel von Ausnahmebewilligungen durchgepeitscht hat. Damit ist die Praxis der Anwendung dieses Paragraphen wesentlich für die extreme Zersiedelung weiter Landesteile mitverantwortlich.

Ein weiterer bedeutsamer Hintergrund für das schwere Erbe, das den Salzburger Raumplanern durch die Fehler der Vergangenheit aufgebürdet wurde, ist die weitgehende Ineffizienz der nur schwach ausgebildeten Planung auf der *regionalen* Maßstabsebene.

Das Wirkungsfeld der Salzburger Raumplanung war in den letzten Jahrzehnten primär auf die örtliche Planung konzentriert und fand auf der Maßstabsebene und vor dem Problemhintergrund der Einzelgemeinden statt. Die Ebene der Landesplanung, die sich mit der Globalbetrachtung des gesamten Bundeslandes beschäftigt, war zwar immer voll und in manchen Aspekten durchaus innovativ entwickelt, verblieb vielfach aber im Bereich allgemeiner, wenig operationalisierbarer und oft nur vage formulierter Absichtserklärungen. Was weitgehend fehlte, war die besonders wichtige mittlere Ebene der *Regionalplanung*, auf der etwa die spezifischen Probleme des Zentralraumes hätten artikuliert werden können. Der alte Entwicklungsplan für die Stadt Salzburg und ihr Umland (A. MOSER, W. LENDL und O. ERNEGG, 1971), der inhaltlich in verschiedenen Einzelaspekten gar nicht schlecht war, hatte keine effektive Steuerungswirkung. Somit bestand über Jahrzehnte ein Defizit bei der aktiven und vorausschauenden planerischen Gestaltung *regionaler Strukturen*. Damit verblieb auch jener funktionalräumliche Zusammenhang, den wir mit dem Begriff „Salzburger Zentralraum“ umschreiben, weitgehend außerhalb des Einflussbereiches einer als aktive *regionale Entwicklungsplanung* konzipierten, zukunftsorientierten Raumordnung. Die im ROG 1992 eingeführte verbindliche Vorgabe der Konstituierung von Regionalverbänden (eine ausdrückliche Innovation!) wurde mit der Regierungsübereinkunft zwischen ÖVP und SPÖ und der nächsten Novellierung des ROG wieder zurückgenommen.

- *Zahlreiche raumstrukturelle Probleme haben ihre Ursachen in globalen Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft und des Gesellschaftssystems. Da Salzburg (speziell der Salzburger Zentralraum) nicht zuletzt aufgrund der Lagegunst innerhalb Österreichs und Europas zu den sehr dynamischen Wachstumsregionen zählt, in denen eben diese Steuerungselemente unmittelbar und markant wirksam sind, werden die Konsequenzen dieser Entwicklung bei uns besonders deutlich sichtbar.*

Das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Spätmoderne ist durch eine forcierte Globalisierung gekennzeichnet. Durch das hohe Ausmaß der weltweiten Vernetzungen ist vieles von dem, was in unserem Lande geschieht, in erheblichem Maße fremdbestimmt und von außen gesteuert. Für die Wirtschaft besteht praktisch keine Möglichkeit, sich diesen Zwängen zu entziehen. In unserem Kontext sind hier vor allem die Notwendigkeit einer reaktionsschnellen Standortoptimierung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Vorteile von Konzentrationsprozessen anzuführen. Vor dem Hintergrund der massiven Bevölkerungssuburbanisierung⁷, die einerseits durch den Wachstumsdruck der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und andererseits durch die Dynamik der Bodenpreise und mangelnde Flächenverfügbarkeit in der Kernstadt in Gang gehalten wird, führen derartige Konzentrationsprozesse und Standortoptimierungen in Verbindung mit der dispersen Bevölkerungsverteilung im Umland zu einer Unterversorgung mit Diensten der unteren Zentralitätsstufen. Daraus ergibt sich ein *strukturell bedingter Mobilitätswang*, der eine Minderung der regionalen Lebensqualität und schwerwiegende Verkehrsprobleme nach sich zieht.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen und Wirkfaktoren lässt sich zur Statusbeschreibung der Raumordnung im Lande Salzburg (und leider auch in den anderen österreichischen Bundesländern) zusammenfassend folgende Diagnose stellen:

- Raumordnung als zukunftsgerichtete Gestaltungsaufgabe mit einer mittel- bis langfristigen Zeitperspektive ist ein ungeliebtes Stiefkind der politischen Handlungspraxis. Engagement in diesem Arbeitsbereich bietet anscheinend nur wenig Möglichkeiten, im tagespolitischen Wettstreit zu punkten. Entscheidungsträger lassen sich daher nicht selten dazu verleiten, übergeordnete Gestaltungsziele zugunsten einer kurzfristig-populistischen Minimierung vermeintlicher Nachteile zu verwässern oder gar aufzugeben. Dies geschieht auch deshalb, weil die komplexen raumstrukturellen Kausalzusammenhänge, die hinter den Problemlagen stehen, oft nicht unmittelbar einsichtig sind.
- Raumordnung ist – nicht nur in Salzburg – meist durch ein „Anpassungs- oder Auffangs-Handeln“ mit allzu langen Reaktionszeiten charakterisiert. Ehe endlich auf negative raumstrukturelle Tendenzen (und dann oft nur halbherzig) reagiert wird, sind die Schäden oft nicht mehr reparierbar. Was fehlt, ist der Mut zu einer aktiv-gestaltenden Entwicklungsplanung, die negative Trends unterläuft und Visionen zulässt.
- Es gibt keine konfliktfreie Raumordnung. Jede raumordnungspolitische Maßnahme hat Verlierer und Gewinner. Die Kunst der Raumplanung besteht darin, eine im Konsens aller gesellschaftlichen Gruppen als erstrebenswert angesehene Raumstruktur herzustellen und zu erhalten. Dabei ist ein möglichst

⁷ Wie bereits erwähnt, versteht man unter „Suburbanisierung“ die Auslagerung städtischer Funktionen in das Umland von Städten. Sie betrifft nicht nur die Wohnfunktion, sondern auch den Bereich der Produktion und der Dienstleistungen. Als Motor der Suburbanisierung gelten einerseits die Dynamik der Bodenpreise in den Kernstädten und andererseits die steigenden betrieblichen Flächenansprüche (auch für den ruhenden Verkehr). Als Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für diesen Prozess der Standortverlagerung sind die Dominanz und praktische Ubiquität des motorisierten Individualverkehrs, die Möglichkeiten der Telekommunikation sowie technologische Entwicklungen im Bereich von Produktion und Lagerhaltung anzusehen. Problematisch wird die Suburbanisierung dann, wenn sie – wie im Salzburger Zentralraum – forciert und ungesteuert abläuft.

hoher Nutzen für die Allgemeinheit anzustreben. Wenn man die Raumordnungspraxis in Salzburg beobachtet, dann sieht es so aus, als ob nicht die Optimierung des Nutzens bei gleichzeitiger Minimierung des Schadens als handlungsleitende Maxime im Vordergrund steht, sondern eher eine möglichst „verdünnte“ und damit aber flächenhafte Verteilung des Schadens auf alle. Nicht selten kommt es dabei zu einer Maximierung des Nutzens für Einzelne, die sich´s richten können.

- Der unvoreingenommene Beobachter kann sich gelegentlich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Politikbereich „Raumordnung“ in Salzburg den Status eines bloßen „Papiertigers“ hat. Das nominale wie das funktionale Raumplanungsrecht bietet Optionen, die nicht immer voll ausgeschöpft und vielfach nur halbherzig genutzt werden.

Die Therapie: Mehr Planung und weniger „Statt“-Planung.

Bausteine für einen Salzburger Masterplan

In jedem Kochbuch gibt es vor den eigentlichen Rezepturen einen allgemeinen Teil, in dem die Adepten nützliche Ratschläge erhalten, wie man mit den Werkzeugen der Küche umzugehen hat, wie sie zu pflegen und zu warten sind. Man erfährt, wie die Zutaten auszuwählen, zu lagern und zu parieren sind, man hört von der Kunst des Würzens, man lernt, wie ein meisterlicher Koch die Speisen anzurichten und aufzutragen hat. Ganz in diesem Sinne seien der im folgenden Menü zusammengestellten kleinen Auswahl konkreter „Kochrezepte“ für eine geschmackvolle, bekömmliche und nahrhafte Raumplanung im Lande Salzburg in aller Bescheidenheit einige generelle Ratschläge in Form kurzer Merksätze vorangestellt.

Eine erfolgreiche Raumordnung basiert auf der Voraussetzung, dass unsere Politiker endlich die Chance wahrnehmen, welche die Raumordnungspolitik als Querschnittsmaterie bietet: die Möglichkeit einer regional differenzierbaren und im realen Kontext lebensräumlicher Interaktionszusammenhänge umsetzbaren *Vernetzung der verschiedenen „Sachpolitiken“*.

Dabei sollte nicht der Buchstabe, sondern der *Sinn* des Raumordnungsrechts als allgemeine Handlungsmaxime wirksam werden. Anstelle juristischer Spitzfindigkeit und Sophistereien⁸ sollte als primäre Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage raumordnerischen Handelns die *Sachlogik der raumstrukturellen Auswirkungen sozioökonomischer Prozesse* und vor allem eine konsequente und widerspruchsfreie Verfolgung klar definierter landesplanerischer Zielvorstellungen herangezogen werden.

Eine besonders bedeutsame Funktion der Raumordnung ist in der Produktion von Rechtssicherheit für Belange der Landnutzung zu sehen. Nach einer zynischen Definition besteht Rechtssicherheit darin, dass die Mächtigen mit Sicherheit davon ausgehen können, dass sie recht behalten werden. Das politisch-administrative System täte gut daran, jederzeit nachzuweisen zu können, dass dieses Diktum für Salzburg selbstverständlich *nicht* gilt.

Raumordnung steht und fällt mit ihrer Akzeptanz. Aber: Die Menschen sind nicht so dumm, wie sie von vielen Medien und wohl auch von manchen Politikern gehalten werden. Die Erfolge einer „Planung von unten“ zeigen, dass auch unpopuläre, schmerzhaft und kostenintensive Maßnahmen akzeptiert werden, wenn die Beplanten ihren Sinn und ihre Notwendigkeit verstehen. *Moderne Raumplanung besteht zu einem erheblichen Teil aus Aufklärung, Information, Mediation und Marketing.*

Das letztlich dringendste Desiderat wäre aber der Mut zu regional- und landespolitischen Visionen anstelle eines ängstlich-populistischen Reagierens auf die vermeintlichen Erfordernisse tagespolitischer Querelen. Nicht kurzfristiges Taktieren und Lavieren zwischen den Interessengruppen, sondern ein klares Bekenntnis zur Optimierung der Lebensqualität für die Bevölkerung und der Wettbewerbsfähigkeit für die Wirtschaft des Landes sollte die

⁸ Wer will, mag hier etwa an die „Lex Preimesberger“ oder die „Weißflächentheorie“ in der Causa „Brennhoflehen“ denken.

Maxime der Entscheidungsträger sein. Dass dies nur gelingen kann, wenn die Wirtschaft floriert *und* die natürlichen Grundlagen unseres Lebens geschont und nachhaltig genutzt werden, sollte heute eigentlich ein Allgemeinplatz politischer Bildung sein.

Ein Jänner-Menü

Amuse Gueule

Das Raumplanungsressort wird in einer feierlichen Parteienübereinkunft zu einer weisungsfreien Serviceeinrichtung für die Umsetzung der im Konsens aller politischen Kräfte beschlossenen Vision einer zukunftsorientierten sozial- und umweltverträglichen Landesentwicklung umstrukturiert.

Vorgericht

Die Konstituierung von Regionalverbänden mit klar definierten Aufgaben wird verbindlich vorgeschrieben. Sie tragen die Regionalplanung und koordinieren eine intensive interkommunale Kooperation. Sie nehmen unverzüglich ihre Aufgaben wahr: die Lösung gemeindeübergreifender Probleme, die Vernetzung von Raumstrukturen und die Entwicklung einer regionalen Identität durch eine aktive Regionalplanung.⁹

Die Suppe

Es werden geeignete Maßnahmen zur Mobilisierung von Bauland ergriffen.

Der erste Hauptgang

Für den Salzburger Zentralraum wird auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge ein regionales Einzelhandelskonzept erstellt, mit dem unter Bezug auf die regionale Kaufkraft eine Limitierung der Einzelhandelsflächen und eine Festlegung auf eine begrenzte Zahl von Standorten für den großflächigen Einzelhandel erreicht wird.

Zur Erfrischung zwischendurch

Probleme der Raumordnung werden in einer professionell geführten Informationskampagne planungsdidaktisch aufbereitet und mit intensiver Medienunterstützung einer interessierten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht.

⁹ Salzburger Landesentwicklungsprogramm, 1994, S. 27.

Der zweite Hauptgang

Die EuRegio „Salzburg – Berchtesgadener Land / Traunstein“ wird als tragfähiges Medium für ein integrales und grenzüberschreitendes Raumordnungskonzept instrumentalisiert. Unter Einbeziehung aller kreativen Ressourcen wird ein fundiertes Konzept der qualitativen Regionalentwicklung erarbeitet. Zur Umsetzung werden alle Anstrengungen unternommen, durch ein komplexes Regionalmarketing eine erfolgreiche Positionierung der EuRegio im Wettbewerb der europäischen Regionen sicherzustellen.

Dessert

Die Empfehlungen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) werden ernsthaft zur Kenntnis genommen.

Veröffentlichungen und (zum Teil unveröffentlichte) Gutachten zum Thema „Raumordnung im Bundesland Salzburg“, die man lesen sollte¹⁰.

- BRAUMANN, C., 1993, Entwicklung der Raumplanung seit 1945. Beispiel Land Salzburg. – Wien.
- DOLLINGER, F. und C. SALLETMAIER, 1995, Landesplanung zwischen Sachaufgaben und politischen Zwängen. – In: SIR-Mitteilungen und Berichte, 1/4 1995, S. 7–24.
- DOUBEK, C. et al., 1993, Grundlagen für das Sachprogramm „Wohn- und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“. – Salzburg, (= SIR-Schriftenreihe, Bd. 13).
- JURITSCH, G. und H. K. WYTRZENS, 1990, Die Einzelbewilligung als Flächenwidmungskorrektiv. Analyse eines spezifischen Salzburgerischen Raumordnungsinstrumentes. – In: SIR-Mitteilungen und Berichte, 1990, 1–4, S. 37–53.
- KIEFER, A., 1995, Euregios – bürgernahe grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Konkrete Beispiele aus dem deutsch-niederländisch-belgischen Grenzraum und das Euregio-Projekt an Saalach und Salzach. – In: SIR-Mitteilungen und Berichte, 1/4, 1995, S. 25–38.
- MOSER, A., W. LENDL und O. ERNEGG, 1971, Entwicklungsplan: Die Stadt Salzburg und ihr Umland. – Salzburg.
- PLANUNGSBERICHT zum Sachprogramm „Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“. – Salzburg, 1995, (= Planungsberichte zur Salzburger Landesplanung, Heft 2).
- SACHPROGRAMM „Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum“. – Salzburg, (= Materialien zur Entwicklungsplanung, Heft 12).
- SALZBURGER LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM. – Salzburg, 1994, (= Materialien zur Entwicklungsplanung, Heft 11).
- WEICHHART, P., 1994, Raumordnung und Klima. Kriterien einer „klimaverträglichen“ Raumordnung, dargestellt am Beispiel des Salzburger Zentralraums. – In: Greenpeace Spezial: Klima. – Salzburg, S. 51–74.
- WEICHHART, P., 1994/95, Zentrale Orte im Bundesland Salzburg. Grundlagenstudie zum Sachprogramm „Infrastruktureinrichtungen“. Teil 1: Neueichung des Katalogs und Bestimmung der Zentralen Orte (1991). 199 Seiten; Teil 2: Einzugsgebiete und Bereichsabgrenzung der Zentralen Orte des Bundeslandes Salzburg. 769 Seiten. – Salzburg.
- WEICHHART, P., 1995, Überlegungen zum Standort einer AHS–Langform im Flachgau. Eine Stellungnahme aus der Sicht der Raumordnung. Verfaßt im Auftrag der Marktgemeinde Neumarkt am Wallersee. – Neumarkt a. Wallersee.
- WEICHHART, P., 2000, Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum. Handlungsstrategien der Stadt Salzburg. Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung. Endbericht. – Salzburg, Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Magistratsabteilung 9, Stadtplanung und Verkehr. – Salzburg, 184 S., Anhang, 18 Abb., 5 Tab.
- WEICHHART, P., 2001, Die Nutzung der Kernstadt Salzburg durch die Bevölkerung ihres Umlandes. Die Entwicklungsdynamik seit dem EU-Beitritt. Verfasst im Auftrag der Stadt Salzburg, Magistratsabteilung 9. – Wien, 68 S., 4 Tab., 26 Abb. und 3 Karten, 2 Tab. im Anhang.
- WEICHHART, P. und H. FASSMANN, 2004, Zentralität und Raumentwicklung. Mit Beiträgen von W. HESINA, W. LOIBL, B. ÖMER-RIEDER und T. TÖTZER. – Wien, (= ÖROK-Schriftenreihe Nr. 167).

¹⁰ Gleichzeitig Literaturverzeichnis für den Beitrag „Die ‚regio salisburgensis‘ ...“.

Fussnoten

1 LGBl. Nr. 19/1956.

2 LGBl. Nr. 98/1992.

3 80. Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 4. Juli 1994 zur Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsprogramms.

4 Sachprogramm "Siedlungsentwicklung und Betriebsstandorte im Salzburger Zentralraum". - Salzburg, (= Materialien zur Entwicklungsplanung, Heft 12)

5 In der Zentralen Planwirtschaft bestimmt der Staat (in den Personen der Funktion%ore) die Antworten auf die "wirtschaftlichen Grundfragen" ("Wer produziert wann, was, in welcher Menge, zu welchem Preis, für wen"); in der Marktwirtschaft werden die Antworten auf diese Fragen im Rahmen der Angebot-Nachfrage-Interaktion von den Produzenten/Anbietern und den Konsumenten/Nachfragern gemeinsam entschieden.

6 Wie bereits erwähnt, versteht man unter "Suburbanisierung" die Auslagerung städtischer Funktionen in das Umland von Städten. Sie betrifft nicht nur die Wohnfunktion, sondern auch den Bereich der Produktion und der Dienstleistungen. Als Motor der Suburbanisierung gelten einerseits die Dynamik der Bodenpreise in den Kernstädten und andererseits die steigenden betrieblichen Flächenansprüche (auch für den ruhenden Verkehr). Als Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für diesen Prozess der Standortverlagerung sind die Dominanz und praktische Ubiquität des motorisierten Individualverkehrs, die Möglichkeiten der Telekommunikation sowie technologische Entwicklungen im Bereich von Produktion und Lagerhaltung anzusehen. Problematisch wird die Suburbanisierung dann, wenn sie - wie im Salzburger Zentralraum - forciert und ungesteuert abläuft.

7 Wer will, mag hier etwa an die "Lex Preimesberger" oder die "Weifflächentheorie" in der Causa "Brennhoflehen" denken.

8 Salzburger Landesentwicklungsprogramm, 1994, S. 27.

9 Gleichzeitig Literaturverzeichnis für den Beitrag "Die 'regio salisburgensis' ...".

Anmerkung:

Dieser Beitrag ist erschienen in: Alfred Kyrer (HSG.), Politische Kultur in Salzburg oder: Der Mozartkugel fressende goldene Eier legende Woll-Milch-Stier, der keinen Mist macht! Interregio Verlag Salzburg 2005, Seite 19 bis 35, ISBN: 3-85198001-8