

Salzburg, am 11. 08. 2026

An das
Regionalverband Salzburg Stadt
und Umgebungsgemeinden
Nonntaler Hauptstraße 55 / 2. Stock
5020 Salzburg

Per E-Mail an:
post@rvs.salzburg.at

Betreff: Stellungnahme des Naturschutzbundes Salzburg

Stellungnahme des Naturschutzbundes Salzburg zum 1. Entwurf der Überarbeitung des Regionalprogramms Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden

Der Naturschutzbund Salzburg nimmt zum vorliegenden Entwurf des Regionalprogramms Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden (REP) samt Umwelt- und Erläuterungsbericht Stellung.

Der Naturschutzbund begrüßt ausdrücklich das Ziel einer starken gemeindeübergreifenden Regionalplanung. Gerade im Salzburger Zentralraum mit seinem außergewöhnlich hohen Siedlungs-, Verkehrs- und Nutzungsdruck braucht es eine überörtliche Planung, die langfristige Grenzen setzt, Freiräume sichert und verhindert, dass kurzfristige Einzelinteressen die räumliche Entwicklung bestimmen.

Genau an diesem Anspruch muss sich das vorliegende Regionalprogramm messen lassen.

Der Regionalverband bezeichnet den regionalen Grüngürtel selbst als das „Herzstück“ der Planung. Der Grüngürtel dient nach den bisherigen Festlegungen unter anderem der langfristigen Erhaltung einer unverbauten Landschaft, der Sicherung zusammenhängender landwirtschaftlicher Bereiche, der Verhinderung des Zusammenwachsens von Siedlungsgebieten, der Sicherung von Grünverbindungen sowie dem Schutz natürlicher und naturnaher Lebensräume.

Umso schwerwiegender ist aus Sicht des Naturschutzbundes, dass gerade dieses Schutzinstrument nun flexibler gestaltet und geschwächt werden soll.

Ein Schutzinstrument wird nicht dadurch stärker, dass seine Grenzen leichter verschoben werden können. Der Naturschutzbund sieht insbesondere beim geplanten „rollierenden Grüngürtel“, bei dessen Verhältnis zur Salzburger Grünlanddeklaration, beim Zusammenspiel von LEP, REP und REK, bei der Alternativenprüfung sowie bei der Strategischen Umweltprüfung erheblichen Klärungs- und Überarbeitungsbedarf.

1. Der regionale Grüngürtel darf nicht vom Schutzinstrument zum Flächenkonto werden

Der bestehende regionale Grüngürtel wurde ausdrücklich geschaffen, um bedeutende gemeindeübergreifende Freiräume langfristig zu sichern. Der Regionalverband selbst nennt als zentrale Ziele die „langfristige Erhaltung einer freien, d. h. unverbauten Landschaft“, die Sicherung zusammenhängender Flächen für die Landwirtschaft, die Verhinderung des Zusammenwachsens von Siedlungsgebieten sowie den Schutz natürlicher und naturnaher Lebensräume. Auch der vorliegende REP-Entwurf bekräftigt diese Schutzfunktion und ergänzt sie um die Sicherung von Grünkeilen, Kaltluftströmen und funktionalen Biotopverbindungen. Konsequenterweise ist innerhalb des Grüngürtels grundsätzlich keine Baulandwidmung vorgesehen.

Gerade dieser klare und auf Dauer angelegte Schutzgedanke wird durch den vorliegenden Entwurf jedoch erheblich abgeschwächt. Mit dem Konzept eines „rollierenden Grüngürtels“ wird ein Mechanismus eingeführt, bei dem neu eingebrachte Flächen in die Flächenbilanz einfließen und dadurch spätere Herausnahmen ermöglichen oder zumindest erleichtern können. Damit verändert sich die planerische Logik des Grüngürtels grundlegend: Aus einer langfristig gesicherten räumlichen Grenze droht ein flexibles Flächenkonto zu werden, in dem Schutzflächen gegeneinander verrechnet werden können.

Ein Grüngürtel erfüllt seine Schutzfunktion jedoch gerade dadurch, dass seine Grenzen Verlässlichkeit schaffen und nicht bei entsprechendem Flächentausch immer wieder neu zur Disposition stehen. Wird dieser Grundsatz aufgeweicht, bleibt der Grüngürtel zwar formal bestehen, seine langfristige Sicherungswirkung wird jedoch geschwächt.

Der Naturschutzbund Salzburg lehnt ein solches Verständnis ab: Ein Grüngürtel ist kein Flächenkonto.

Eine Fläche ist nicht allein deshalb gleichwertig ersetzt, weil an anderer Stelle dieselbe oder eine größere Anzahl Quadratmeter in den Grüngürtel aufgenommen wird. Böden unterscheiden sich hinsichtlich Ertragsfähigkeit, Wasserspeicherung, Versickerung und Grundwasserneubildung. Grünräume unterscheiden sich hinsichtlich Kaltluftentstehung, Biotopverbund, Biodiversität, Naherholung und Landschaftsbild.

Boden ist nicht verschiebbar. Grundwasserneubildung ist nicht verschiebbar. Kaltluftentstehung ist nicht verschiebbar. Gewachsene Lebensräume sind nicht verschiebbar.

Eine rein quantitative Flächenbilanz ist daher fachlich unzureichend.

Gerade das REP selbst hebt die Bedeutung von Kaltluftsystemen für die Kühlung dicht bebauter Siedlungsräume hervor. Bemerkenswert ist zudem, dass der Umweltbericht selbst bereits für den vorliegenden Entwurf eine Verringerung der Grüngürtelfläche um 4,9 ha feststellt und ausdrücklich darauf hinweist, dass die neuen Regelungen künftig zu einer weiteren geringfügigen Reduktion führen können.

Der Naturschutzbund fordert daher, die Möglichkeit, über zusätzliche Einbringungen ein Guthaben für spätere Herausnahmen zu schaffen, zu streichen.

2. Grundlegende Rechtsfrage: Wie kann ein verbindlicher Grüngürtel „rollen“?

Diese Frage ist nicht nur fachlicher, sondern auch rechtlicher Natur. Gemäß § 8 Abs. 1 ROG 2009 werden Regionalprogramme von der Landesregierung durch Verordnung für verbindlich erklärt. Das Gesetz stellt ausdrücklich klar:

„Die Entwicklungsprogramme bestehen aus dem Wortlaut und der allenfalls erforderlichen planlichen Darstellung.“ Damit ist die planliche Festlegung des Grüngürtels nicht bloß eine unverbindliche Orientierung.

§ 8 Abs. 2 ROG verlangt darüber hinaus, dass Entwicklungsprogramme grundlegende Aussagen für die örtliche Raumplanung enthalten, ohne diese im Einzelnen vorwegzunehmen.

Gleichzeitig regelt § 12 ROG die Änderung von Entwicklungsprogrammen.

Daraus ergibt sich eine zentrale Rechtsfrage, die im REP vor dessen Verbindlicherklärung eindeutig beantwortet werden muss:

Wenn eine konkrete, in der verbindlichen planlichen Darstellung enthaltene Grüngürtelfläche später herausgenommen und an anderer Stelle ersetzt wird – handelt es sich dabei um eine Änderung des Regionalprogramms?

Falls ja, muss klar dargestellt werden, welches formelle Änderungsverfahren erforderlich ist.

Falls nein, ist darzulegen, auf welcher gesetzlichen Grundlage verbindlich erklärte räumliche Festlegungen außerhalb eines solchen Änderungsverfahrens verändert werden können.

Der Naturschutzbund behauptet ausdrücklich nicht, dass der „rollierende Grüngürtel“ allein deshalb rechtswidrig wäre. Wir verlangen aber eine eindeutige Antwort auf die Frage, wie ein verbindliches Entwicklungsprogramm gleichzeitig räumlich „rollieren“ kann.

Diese Rechtsfrage darf nicht erst beim ersten konkreten Herausnahmebegehren geklärt werden.

3. Besondere Bedeutung der Grünlanddeklaration der Stadt Salzburg

Für die Stadt Salzburg erhält diese Frage zusätzliche Brisanz durch die Deklaration „Geschütztes Grünland“. Die Grünlanddeklaration ist keine beliebige kommunale Planungsidee.

Die Grünlanddeklaration ist Ergebnis einer jahrzehntelangen politischen und gesellschaftlichen Entscheidung zum dauerhaften Schutz der Salzburger Stadtlandschaften.

Im Jahr 2006 unterstützten 12.666 Wahlberechtigte ein Bürgerbegehren, dessen zentrale Forderung lautete: „den dauerhaften Schutz der in der Grünland-Deklaration ausgewiesenen Flächen zu sichern und für die Rahmenbedingungen zur Mobilisierung des bestehenden Baulandes zu sorgen.“

Dieser Satz ist für die aktuelle Diskussion von bemerkenswerter Aktualität. Die Bürgerinnen und Bürger verlangten nämlich nicht nur Grünlandschutz. Sie verlangten gleichzeitig eine Alternative zur Außenentwicklung: bestehendes Bauland mobilisieren statt geschütztes Grünland verbauen.

Der Landesgesetzgeber reagierte darauf mit einer besonderen rechtlichen Absicherung.

In den Gesetzesmaterialien wird ausdrücklich festgehalten, dass der Grünlandschutz eine „besondere formale Grundlage“ erhalten sollte. Für Beschlüsse über den Schutz der betroffenen Stadtlandschaften wurden besonders qualifizierte Anwesenheits- und Abstimmungserfordernisse vorgesehen.

Für Einschränkungen wurde sogar eine Bürgerabstimmung vorgesehen.

Als besonders relevanter Fall wird ausdrücklich genannt: „Herausnahme von Flächen aus dem Schutzgebiet ohne weitestgehend gleichwertigen Flächenersatz“

Die Materialien begründen die besonderen Quoren ausdrücklich mit der „besonderen Bedeutung des Gegenstands“. Der Grünlandschutz der Stadt Salzburg wurde damit bewusst mit einer erhöhten demokratischen und politischen Bestandskraft ausgestattet.

4. Gleichwertiger Ersatz bedeutet nicht: Quadratmeter gegen Quadratmeter

Gerade für den geplanten rollierenden Grüngürtel ist die historische Ausgestaltung der Grünlanddeklaration von besonderem Interesse. Der städtische Amtsbericht zur Reform der Grünlanddeklaration stellt klar, dass bei der Beurteilung eines weitestgehend gleichwertigen Flächenersatzes sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien heranzuziehen sind.

Entscheidend sind damit nicht allein Größe und Flächenbilanz.

Zu beurteilen sind insbesondere räumlicher Zusammenhang und ökologische bzw. kleinklimatische Wertigkeit.

Diese planerische Erkenntnis muss auch für den regionalen Grüngürtel gelten.

Es wäre fachlich nicht nachvollziehbar, wenn für die kommunale Grünlanddeklaration ein qualitatives Verständnis der Gleichwertigkeit gilt, während auf regionaler Ebene ein System etabliert wird, das im Wesentlichen auf einer Flächenbilanz beruht.

Der Naturschutzbund fordert deshalb:

Jeder Ersatz für eine herausgenommene Grüngürtelfläche muss funktional gleichwertig sein.

Zu bewerten sind zumindest:

- Bodenfunktionen,
- landwirtschaftliche Produktionsfähigkeit,
- Versickerung, Wasserrückhalt,
- Grundwasserneubildung,
- Kaltluftproduktion,
- Biodiversität,
- Biotopverbund,
- Naherholung,
- Landschaftsbild und
- räumlicher Zusammenhang.

Eine bloße Quadratmeterbilanz ist ausdrücklich nicht ausreichend. Flächengleichheit darf nicht mit ökologischer Gleichwertigkeit verwechselt werden

Das REP verlangt für einen Flächenausgleich grundsätzlich zumindest dasselbe Flächenausmaß. Als Kriterien für neue Grüngürtelflächen werden unter anderem Anschluss an bestehende Grüngürtelbereiche, eine Mindestgröße von 150 m² sowie eine ökologische Wertigkeit genannt.

Aus Sicht des Naturschutzbundes reicht dies nicht aus.

Vor jeder Herausnahme muss zuerst die ökologische, klimatische, hydrologische, landwirtschaftliche und landschaftliche Funktion der Ausgangsfläche festgestellt werden. Erst danach kann beurteilt werden, ob eine angebotene Ersatzfläche tatsächlich gleichwertig ist.

Eine ausschließlich quantitative Flächenbilanz kann eine solche Prüfung nicht ersetzen.

Wir fordern daher **eine verbindliche funktionale Gleichwertigkeitsprüfung**, die jedenfalls Bodenfunktionen, Wasserrückhalt und Grundwasserneubildung, Kaltluftsysteme, Biodiversität und Biotopverbund, landwirtschaftliche Bedeutung, Erholung und Landschaftsbild umfasst.

5. Herausnahmen sogar ohne Flächenausgleich oder Kompensation sind besonders kritisch

Der Entwurf geht noch weiter: Unter bestimmten Voraussetzungen sollen Grüngürtelflächen ohne Flächenausgleich und ohne ökologische Kompensation herausgenommen werden können.

Dies ist unter anderem für öffentliche Einrichtungen regionaler bzw. überregionaler Bedeutung und für die Entwicklung von Freihaltezonen Arbeiten vorgesehen. Darüber hinaus enthält der Entwurf weitere Ausnahmeregelungen für Bestandsbauten und Verkehrsinfrastruktur.

In der Summe entsteht damit eine zunehmende Zahl von Wegen, auf denen eine eigentlich langfristig geschützte Grüngürtelfläche für andere Nutzungen geöffnet werden kann.

Gerade vor diesem Hintergrund darf die Umweltprüfung die einzelnen Ausnahmebestimmungen nicht isoliert betrachten. Entscheidend ist ihre kumulative Wirkung über den gesamten Planungshorizont.

Der Naturschutzbund fordert, Herausnahmen ohne Ausgleich oder Kompensation auf absolut zwingende Ausnahmefälle zu beschränken und den Nachweis zu verlangen, dass keine zumutbare Alternative außerhalb des Grüngürtels besteht.

6. Die Auswirkungen des REP auf die Grünlanddeklaration sind keine theoretische Frage

Besonders bedeutsam ist, dass Wechselwirkungen zwischen überörtlicher Regionalplanung und der Grünlanddeklaration historisch bereits dokumentiert sind. Im Amtsbericht der Stadt Salzburg zur Reform der Grünlanddeklaration wird beschrieben, dass aufgrund damaliger überörtlicher raumordnungsrechtlicher Vorgaben Änderungen des Deklarationsgebietes vorgenommen wurden.

Damit ist belegt:

Überörtliche Raumplanung kann reale Auswirkungen auf die örtliche Grünlandplanung der Stadt Salzburg entfalten.

Auch der aktuelle REK-Entwurf der Stadt bezeichnet sowohl die Grünlanddeklaration als auch den regionalen Grüngürtel ausdrücklich als übergeordnete Vorgaben für die Neuaufstellung des REK.

Das Verhältnis zwischen REP und Grünlanddeklaration darf deshalb im vorliegenden Verfahren nicht als nebensächlich behandelt werden.

Der Naturschutzbund fordert eine ausdrückliche rechtliche und fachliche Darstellung:

Welche Auswirkungen können Änderungen des regionalen Grüngürtels auf das REK und mittelbar auf die darin verankerte Grünlanddeklaration entfalten?

Und insbesondere:

Wie wird ausgeschlossen, dass eine auf regionaler Ebene erleichterte Herausnahme aus dem Grüngürtel mittelbar den Entwicklungsdruck auf Flächen der Grünlanddeklaration erhöht?

7. Vorratsbeschlüsse für spätere Grüngürtelausnahmen werden abgelehnt

Zusätzlich sieht das REP vor, dass der Regionalverband bereits im Zuge einer REK-Änderung einen „(Vorrats-)Beschluss“ zur Herausnahme von Flächen fassen kann. Die definitive Herausnahme soll zwar erst mit einer entsprechenden Widmung erfolgen, die grundsätzliche planerische Entscheidung kann jedoch bereits vorher vorbereitet werden.

Der Naturschutzbund hält dieses Instrument für problematisch.

Ein Grüngürtel, dessen spätere Herausnahme bereits vorsorglich beschlossen werden kann, verliert einen Teil seiner Funktion als langfristig verlässliche Siedlungsgrenze.

Entscheidungen über eine Herausnahme sollten daher erst für ein ausreichend konkretisiertes Vorhaben und nach Vorlage der erforderlichen fachlichen Untersuchungen und Alternativenprüfung erfolgen.

8. Keine planerische Vorwegnahme des noch nicht abgeschlossenen REK

Noch deutlicher zeigt sich diese Problematik im Bereich des Flughafens. Der Erläuterungsbericht verweist darauf, dass die Verbandsversammlung bereits am 18. Juni 2026 einen Beschluss zur „Freihaltezone Arbeiten Flughafen Salzburg“ gefasst hat. Dieser Beschluss basiert ausdrücklich auf dem Entwurf des neuen REK der Stadt Salzburg. Gleichzeitig soll die Freihaltezone Flughafen nach dem REP prioritär als Pilotprojekt umgesetzt werden; die Stadt Salzburg soll dafür insbesondere im REK die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen.

Damit entsteht die Gefahr eines planerischen Zirkelschlusses:

REK-Entwurf → REP → verbindliche übergeordnete Vorgabe → REK.

Gerade vor diesem Hintergrund ist § 8 Abs. 2 ROG von besonderer Bedeutung. Danach haben Entwicklungsprogramme zwar die für die örtliche Raumplanung grundlegenden Aussagen zu enthalten, dürfen diese Planung jedoch „nicht im Einzelnen vorwegnehmen“.

An diesem Maßstab ist auch das vorliegende REP zu messen. Werden Inhalte aus einem noch nicht abgeschlossenen REK-Entwurf in das REP übernommen und erlangen dort übergeordnete Verbindlichkeit, während das REK anschließend wiederum diese regionalen Vorgaben berücksichtigen muss, besteht zumindest die Gefahr, dass Entscheidungen, die im laufenden REK-Verfahren formal noch offen sind, über die regionale Planungsebene faktisch vorweggenommen werden.

Dies ist nicht nur raumordnungsrechtlich zu hinterfragen, sondern auch demokratiepolitisch problematisch. Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen und Organisationen haben im Rahmen des REK-Verfahrens umfangreiche Stellungnahmen eingebracht. Sie müssen darauf vertrauen können, dass die zur Diskussion gestellten Planungsentscheidungen tatsächlich noch offen sind und ihre Einwendungen in die weitere Entscheidungsfindung einfließen können.

Bürgerbeteiligung verliert einen wesentlichen Teil ihres Sinns, wenn während eines noch laufenden Beteiligungs- und Entscheidungsverfahrens auf einer übergeordneten Planungsebene Festlegungen getroffen werden, die den späteren Entscheidungsspielraum faktisch einengen.

Der Naturschutzbund fordert daher eine vollständige und transparente Offenlegung, welche Festlegungen des REP auf bereits rechtswirksamen Planungen beruhen und welche aus dem noch nicht abgeschlossenen REK-Entwurf übernommen wurden. Ebenso ist nachvollziehbar darzulegen, welche dieser Festlegungen bereits bindende oder faktische Vorwirkungen für das weitere REK-Verfahren entfalten und wie gewährleistet wird, dass aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen weiterhin substanzielle Änderungen des REK möglich bleiben.

9. LEP – REP – REK: Die Planungshierarchie muss offengelegt werden

Das Regionalprogramm steht nicht im luftleeren Raum.

Vereinfacht besteht folgende Planungskette:

LEP → REP → REK → Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung.

Gemäß § 11 ROG dürfen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Gemeinden nur im Einklang mit den Entwicklungsprogrammen gesetzt werden.

Gerade deshalb ist die derzeitige Situation besonders problematisch.

Parallel zur Überarbeitung des REP wird das Landesentwicklungsprogramm geändert. Gleichzeitig befindet sich das neue REK der Stadt Salzburg in einem noch nicht abgeschlossenen Verfahren.

Damit werden derzeit praktisch gleichzeitig auf mehreren Planungsebenen die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung des Salzburger Zentralraums verändert.

Der Naturschutzbund fordert deshalb für jede wesentliche Festlegung des REP eine nachvollziehbare Darstellung:

Welche Vorgabe stammt aus dem geltenden LEP?

Welche Änderung ergibt sich aus dem derzeitigen LEP-Änderungsentwurf?

Welche eigenständige Entscheidung trifft das REP?

Welche Konsequenz hat diese Entscheidung anschließend für das REK?

Ohne eine solche Darstellung ist für Öffentlichkeit und Betroffene kaum nachvollziehbar, auf welcher Ebene eine raumplanerische Entscheidung tatsächlich getroffen wird.

10. Parallel geplante LEP-Änderung verschärft die Problematik

Die aktuelle LEP-Änderung ist für die Beurteilung des REP von erheblicher Bedeutung.

Das bisherige Landesentwicklungsprogramm enthält für die Stadt Salzburg eine besondere Möglichkeit zur Schaffung leistbaren Wohnraums innerhalb bestehender Betriebsgebiete. Als besonderer Grund wird dort ausdrücklich die vertikale Durchmischung genannt – betriebliche Nutzungen in der Sockelzone, darüber Wohnen.

Bemerkenswert ist vor allem die Begründung dieser Sonderregelung: Sie wurde gerade vor dem Hintergrund der eingeschränkten Siedlungsentwicklungsmöglichkeiten durch die Grünlanddeklaration geschaffen.

Die planerische Logik war richtig:

Wenn Außenentwicklung durch Grünlandschutz begrenzt wird, muss Innenentwicklung erleichtert werden. In der derzeit vorgesehenen Neufassung des LEP findet sich diese ausdrückliche Salzburger Sonderregelung jedoch nicht mehr.

Gleichzeitig enthält der LEP-Änderungsentwurf neue Regelungen für Betriebsbaulandausweisungen und Freihaltezonen Arbeiten. Diese Entwicklung muss bei der Beurteilung des REP berücksichtigt werden.

Es wäre raumordnungspolitisch widersprüchlich, auf Landesebene ein ausdrücklich wegen der Grünlanddeklaration geschaffenes Instrument der Innenentwicklung zurückzunehmen, während auf regionaler Ebene gleichzeitig der Umgang mit dem Grüngürtel flexibilisiert wird.

11. Flughafen: keine Festlegung der Nutzungsrichtung ohne echte Alternativenprüfung

Bürgerinitiativen haben gemeinsam mit dem Naturschutzbund Salzburg einen Alternativvorschlag zur zukünftigen Stadtentwicklung vorgelegt. Dabei wurde unter anderem angeregt, im Flughafenbereich einen Bildungs-, Forschungs- bzw. Universitätsstandort zu untersuchen.

Der Naturschutzbund verlangt keineswegs, diese Variante ungeprüft festzuschreiben. Im Gegenteil: Wir fordern eine ergebnisoffene und nachvollziehbare Prüfung aller ernsthaft in Betracht kommenden Alternativen, bevor eine bestimmte Nutzungsrichtung planerisch vorgegeben wird.

Gerade wenn die Inanspruchnahme wertvoller Grün- und Freiflächen im Raum steht, muss zuvor überzeugend dargelegt werden, dass weniger eingriffsintensive Alternativen geprüft und sachlich bewertet wurden. Die Verbauung von Grünland darf nicht am Beginn einer Planung stehen, sondern kann – wenn überhaupt – erst am Ende einer sorgfältigen Alternativenprüfung stehen.

Dazu gehören unter anderem gewerbliche Entwicklung, Bildung und Forschung, Mischnutzungen, Transformation bereits stark anthropogen belasteter Flächen und der weitgehende Erhalt bestehender Grünflächen.

Wer Bürgerbeteiligung ernst nimmt, muss Alternativen vor der planerischen Festlegung prüfen – nicht erst, wenn andere Optionen bereits ausgeschlossen wurden.

12. Das REP lässt eine zentrale Alternative zur Grünlandinanspruchnahme ungenutzt

Naturschutzbund Salzburg und Bürgerinitiativen haben im Zusammenhang mit dem REK ausdrücklich eine stärkere vertikale Durchmischung bestehender Betriebs- und Siedlungsstrukturen vorgeschlagen.

Dieser Ansatz ist keineswegs eine unrealistische Wunschvorstellung. Er entspricht gerade jener planerischen Idee, die das bisherige LEP für die Stadt Salzburg ausdrücklich vorgesehen hat. Der Naturschutzbund kritisiert daher, dass diese Möglichkeit im REP nicht als zentrale regionale Innenentwicklungsstrategie aufgegriffen wird.

Gerade ein Regionalprogramm hätte die Aufgabe, Gemeindegrenzen zu überwinden und vorhandene Flächen effizienter zu nutzen.

Bevor neue Grünflächen beansprucht werden, muss deshalb verbindlich geprüft werden:

- Kann zusätzlicher Wohnraum durch Nachverdichtung geschaffen werden?
- Können bestehende Betriebsgebiete vertikal gemischt werden?

- Können versiegelte oder anthropogen stark überprägte Flächen transformiert werden?
- Welche Baulandreserven bestehen tatsächlich?
- Welche Leerstände können aktiviert werden?

Erst wenn diese Möglichkeiten nachvollziehbar ausgeschöpft oder ausgeschlossen wurden, darf die Inanspruchnahme un bebauter Flächen überhaupt erwogen werden.

13. Die Alternativenprüfung der SUP ist aus unserer Sicht unzureichend

Strategische Umweltprüfung: Alternativen und langfristige Systemwirkungen untersuchen: **Dieser Punkt stellt einen zentralen Kritikpunkt des Naturschutzbundes dar.**

Der Umweltbericht erkennt selbst an, dass im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung vernünftige Alternativen zu umweltbelastenden Planungen zu untersuchen sind. Dennoch wird auf eine weitergehende Alternativenprüfung mit der Begründung verzichtet, die Entwicklung zusätzlicher „hypothetischer“ Alternativen sei nicht sinnvoll, da bereits auf Ebene des LEP verschiedene Standortalternativen geprüft worden seien.

Diese Begründung überzeugt nicht.

Das REP übernimmt nicht lediglich unverändert die großräumigen Festlegungen des LEP, sondern konkretisiert diese räumlich weiter. Dies gilt insbesondere für die Freihaltezonen und wird auch im Umweltbericht selbst ausdrücklich festgehalten. Mit zunehmender räumlicher Konkretisierung werden jedoch auch die möglichen Umweltauswirkungen konkreter – und damit können und müssen auch Alternativen auf dieser Planungsebene entsprechend konkreter geprüft werden.

Eine Alternativenprüfung auf Ebene des LEP kann daher nicht ohne Weiteres eine Alternativenprüfung auf Ebene des REP ersetzen. Gerade die Strategische Umweltprüfung soll sicherstellen, dass vernünftige Alternativen geprüft werden, bevor planerische Festlegungen getroffen werden, die den weiteren räumlichen Entwicklungsspielraum wesentlich beeinflussen.

Die SUP ist daher um eine nachvollziehbare und der Konkretisierungsebene des Regionalprogramms entsprechende Alternativenprüfung zu ergänzen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die SUP die langfristigen und kumulativen Auswirkungen des vorgesehenen „rollierenden Grüngürtels“ ausreichend erfasst. Es genügt nicht, ausschließlich die unmittelbar mit dem vorliegenden REP verbundenen Flächenänderungen zu betrachten. Wird ein System geschaffen, das künftig weitere Herausnahmen aus dem Grüngürtel bei gleichzeitiger Einbringung anderer Flächen

ermöglicht oder erleichtert, muss auch die langfristige Wirkung dieses Mechanismus Gegenstand der Umweltprüfung sein.

Entscheidend ist dabei nicht allein die rechnerische Gesamtfläche des Grüngürtels. Ein Grüngürtel kann flächenmäßig gleich groß bleiben und dennoch erheblich an ökologischer, klimatischer und raumplanerischer Qualität verlieren. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn siedlungsnahen, landwirtschaftlich hochwertigen, klimatisch bedeutsamen oder für den Biotopverbund besonders wichtigen Flächen schrittweise herausgenommen und durch Flächen mit geringerer funktionaler Bedeutung ersetzt werden.

Auf dem Papier bliebe der Grüngürtel gleich groß – in seiner tatsächlichen Schutzwirkung würde er jedoch zunehmend geschwächt.

Die SUP muss deshalb nicht nur einzelne Flächenänderungen, sondern auch die möglichen kumulativen Folgen des neu geschaffenen Systems untersuchen. Dabei sind insbesondere die langfristigen Auswirkungen auf Boden und Bodenfruchtbarkeit, Landwirtschaft, Wasserhaushalt und Grundwasserneubildung, Klima und Kaltluftversorgung, Biodiversität und Biotopverbund, Landschaftsbild sowie Siedlungsstruktur zu berücksichtigen.

Der Naturschutzbund fordert daher eine Ergänzung der SUP um geeignete langfristige Entwicklungsszenarien, anhand derer nachvollziehbar geprüft wird, welche Auswirkungen eine wiederholte Anwendung des vorgesehenen Mechanismus auf die Funktion und Qualität des regionalen Grüngürtels haben kann. Eine bloße Betrachtung der aktuellen Flächenbilanz reicht dafür nicht aus.

14. Verbindliche Standortkaskade statt weiterer Entwicklung auf der grünen Wiese

Hochwertige Böden, zentrale Lebensraumkorridore sowie besonders wichtige Flächen für Wasserhaushalt und Klimaanpassung sollen grundsätzlich von neuer Bebauung freigehalten werden. Der Naturschutzbund fordert deshalb eine verbindliche Standortkaskade für das gesamte Verbandsgebiet:

1. Bereits versiegelte und bebaute Flächen
2. Nachverdichtung und vertikale Mehrfachnutzung
3. Transformation bereits anthropogen überprägter Standorte
4. Mobilisierung bestehender Baulandreserven
5. Erst danach Prüfung bislang unbebauter Flächen

Hochwertige landwirtschaftliche Böden, wichtige Versickerungsflächen, Biotopverbundachsen und besonders bedeutsame Grüngürtelflächen dürfen nicht

bloß die letzte Stufe dieser Kaskade darstellen, sondern müssen bei entsprechender Schutzwürdigkeit dauerhaft von Bebauung freigehalten werden.

Gerade ein Regionalprogramm muss dabei gemeindeübergreifend denken.

Dass eine Gemeinde selbst keine geeignete Fläche findet, darf nicht automatisch bedeuten, dass sie Grünland beanspruchen darf, wenn wenige Kilometer entfernt bereits versiegelte oder erheblich weniger konfliktträchtige Flächen verfügbar sind.

Die eigenen Ergebnisse der SUP sprechen für eine verbindliche Standortkaskade

Besonders aufschlussreich ist der Vergleich der einzelnen Freihaltezonen.

Bei Anif-Niederalm stellt die SUP hochwertige Grünlandbereiche und Feuchtwiesen fest, die teilweise naturschutzrechtlich geschützt sind. Außerdem werden wertvolle landwirtschaftliche Produktionsflächen mit hoher Produktions- und Abflussregulierungsfunktion genannt. Durch Versiegelung verlieren diese Böden ihre Funktion dauerhaft.

Bei Anthering Süd–Bergheim verläuft der sensible Lebensraumkorridor Siggerwiesen innerhalb der Freihaltezone. Geschützte Lebensräume und hochwertige landwirtschaftliche Böden sind betroffen; außerdem liegt die Zone in unmittelbarer Nähe zum Europaschutzgebiet Salzachauen.

Beim Flughafen werden überwiegend unversiegelte, teilweise naturschutzfachlich hochwertige Flächen sowie Wiesenbrüter, Amphibien, Reptilien und ein Wasserschutzgebiet festgestellt.

Bei Wals-Viehhausen sind unter anderem Ackerflächen mit hoher Produktionsfunktion und mögliche Lebensräume von Wiesenbrütern und Zugvögeln betroffen. Die SUP stellt wiederum fest, dass die Bodenfunktionen durch Versiegelung dauerhaft verloren gehen.

Demgegenüber ist die Freihaltezone Siezenheim-Kaserne bereits größtenteils versiegelt und anthropogen geprägt.

Aus diesen eigenen Ergebnissen der SUP müsste eigentlich eine klare planerische Konsequenz folgen:

Bereits versiegelte und stark anthropogen überformte Standorte sind zuerst zu entwickeln.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum hochwertige landwirtschaftliche Böden, Lebensraumkorridore und unversiegelte Flächen gleichrangig als Entwicklungsoptionen behandelt werden, wenn gleichzeitig deutlich weniger konfliktträchtige Standorte vorhanden sind.

Strategische Umweltprüfung: Nicht nur einzelne Flächen, sondern das System untersuchen:

Besonders kritisch sieht der Naturschutzbund die Frage, ob die Strategische Umweltprüfung die langfristige Systemwirkung des rollierenden Grüngürtels ausreichend erfasst.

Es reicht nicht, die unmittelbar vorgesehenen Flächenänderungen zu bewerten.

Wenn ein neues System geschaffen wird, das über Jahre oder Jahrzehnte zusätzliche Herausforderungen und Ersatzflächen ermöglicht, muss gerade diese kumulative Entwicklung untersucht werden.

Denn die Gefahr besteht nicht nur im Verlust der Gesamtfläche.

Es ist durchaus möglich, dass die rechnerische Fläche des Grüngürtels langfristig gleich bleibt, während seine tatsächliche Qualität sinkt:

Entwicklungsattraktive, siedlungsnah, landwirtschaftlich hochwertige oder klimatisch wichtige Flächen werden herausgenommen, während weniger konfliktträchtige Flächen neu eingebracht werden.

Auf dem Papier bleibt der Grüngürtel gleich groß. In der Landschaft wird er schwächer.

Die SUP muss daher Szenarien über mindestens 10, 20 und 30 Jahre untersuchen und insbesondere die kumulativen Auswirkungen auf Boden, Landwirtschaft, Wasserhaushalt, Grundwasserneubildung, Klima, Biodiversität, Biotopverbund, Landschaftsbild und Siedlungsstruktur bewerten.

15. Klimaanpassung und Wasserhaushalt: Grünflächen sind Infrastruktur

Angesichts zunehmender Hitze- und Trockenperioden ist eine weitere Flexibilisierung des Freiraumschutzes auch fachlich nicht zeitgemäß.

Unversiegelte Böden sind keine ungenutzten Restflächen. Sie nehmen Niederschläge auf, speichern Wasser, ermöglichen Versickerung und Grundwasserneubildung, produzieren Kaltluft und reduzieren Überhitzung.

Damit sind Grünflächen Teil der natürlichen Infrastruktur des Salzburger Zentralraums.

Ein Regionalprogramm mit einem Planungshorizont von rund 15 Jahren muss diese Funktionen nicht nur beschreiben, sondern planerisch sichern.

Unsere derzeit noch vergleichsweise gute Ausgangslage bei Wasser und Grünraum ist kein Argument dafür, diese Flächen leichter verfügbar zu machen. Sie ist das Ergebnis jener Freiräume, die bisher nicht verbaut wurden.

16. Bürgerbeteiligung: Sechs Wochen Sommerferien sind formal möglich – demokratiepolitisch unzureichend

Der Naturschutzbund kritisiert auch den gewählten Zeitraum der öffentlichen Auflage.

Die Unterlagen wurden vom 30. Juni bis 11. August aufgelegt – damit fällt die sechswöchige Stellungnahmefrist praktisch vollständig in die Sommer- und Urlaubszeit.

Natürlich arbeiten Behörden auch im Sommer. Aber Bürgerbeteiligung ist keine Behördenarbeit.

Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen und engagierte Bürgerinnen und Bürger leisten diese Arbeit überwiegend ehrenamtlich – neben Beruf, Familie und Urlaub.

Bei einem Regionalprogramm, das die räumliche Entwicklung des Zentralraums für etwa 15 Jahre prägen soll, darf sich Beteiligung nicht darin erschöpfen, eine gesetzliche Frist formal einzuhalten.

Besonders problematisch ist, dass bereits beim REK der Stadt Salzburg die zeitliche Gestaltung der Bürgerbeteiligung kritisiert wurde.

Wenn sich bei eng miteinander verbundenen Planungen wiederholt Stellungnahmefristen auf Ferien- und Urlaubszeiten konzentrieren, entsteht zwangsläufig der Eindruck, dass Beteiligung zwar formal angeboten, praktisch aber erschwert wird.

Demokratische Beteiligung bedeutet nicht, eine Frist in einen Kalender zu schreiben. Sie bedeutet, den Betroffenen eine faire Möglichkeit zu geben, komplexe Unterlagen zu verstehen, sich zu organisieren und wirksam Stellung zu nehmen.

17. Forderungen des Naturschutzbundes Salzburg

Der Naturschutzbund fordert daher eine grundlegende Überarbeitung des vorliegenden Regionalprogramms.

Insbesondere fordern wir:

1. Rechtliche Klärung des rollierenden Grüngürtels.

Es ist eindeutig darzustellen, ob und unter welchen Voraussetzungen Veränderungen der verbindlichen planlichen Grüngürtelabgrenzung ein formelles REP-Änderungsverfahren erfordern.

2. Kein Grüngürtel als Flächenkonto.

Neue Einbringungen dürfen kein automatisch verfügbares Guthaben für spätere Herausnahmen schaffen.

3. Funktionale statt bloß quantitative Gleichwertigkeit.

Ersatzflächen müssen hinsichtlich Boden, Wasser, Klima, Landwirtschaft, Biodiversität, Biotopverbund, Naherholung und räumlicher Funktion weitestgehend gleichwertig sein.

4. Schutz der Grünlanddeklaration.

Die Wechselwirkungen zwischen REP, REK und der besonders abgesicherten Salzburger Grünlanddeklaration sind ausdrücklich rechtlich und fachlich zu untersuchen.

5. Keine mittelbare Aushöhlung demokratischer Schutzmechanismen.

Es ist darzulegen, wie verhindert wird, dass übergeordnete Planungsänderungen den besonderen Schutz der Grünlanddeklaration faktisch unter Anpassungsdruck setzen.

6. Offenlegung der Planungskette LEP – REP – REK.

Für jede wesentliche Festlegung muss erkennbar sein, auf welcher Planungsebene sie getroffen wurde und welche Bindungswirkung sie für nachfolgende Ebenen entfaltet.

7. Keine Vorwegnahme des laufenden REK.

Noch offene kommunale Planungsentscheidungen dürfen nicht über das REP vorentschieden und anschließend als übergeordnete Vorgabe an das REK zurückgespielt werden.

8. Verbindliche Standortkaskade.

Versiegelte und bereits bebaute Flächen sind zuerst zu nutzen; hochwertige Böden, Grüngürtel, Biotopverbundachsen und klimatisch bedeutsame Freiräume zuletzt bzw. bei besonderer Schutzwürdigkeit gar nicht.

9. Vertikale Durchmischung als regionale Innenentwicklungsstrategie.

Die gemeinsame Nutzung bestehender Betriebsflächen für Arbeiten und Wohnen ist ausdrücklich als Alternative zur Außenentwicklung aufzunehmen.

10. Echte Alternativenprüfung am Flughafen.

Gewerbliche Nutzung, Bildung und Forschung, Mischnutzungen, Transformation bereits belasteter Flächen und Freiraumerhalt sind ergebnisoffen miteinander zu vergleichen.

11. Überarbeitung der SUP.

Nicht nur einzelne Flächenänderungen, sondern die langfristige kumulative Wirkung des rollierenden Grüngürtels ist zu untersuchen.

12. Keine Vorratsbeschlüsse für spätere Herausnahmen.

13. Öffentliches Grüngürtelregister und jährliche Funktionsbilanz.

18. Schlussfolgerung

Der regionale Grüngürtel ist keine beliebig verschiebbare Flächenreserve. Er ist eines der wichtigsten raumplanerischen Schutzinstrumente des Salzburger Zentralraums und das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen um eine geordnete Siedlungsentwicklung und den Erhalt jener Freiräume, die Salzburg bis heute prägen.

Bemerkenswerterweise erinnert der Erläuterungsbericht selbst daran, dass bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren Bürgerinitiativen vor den Folgen des zunehmenden Flächenverbrauchs gewarnt haben und diese gesellschaftliche Auseinandersetzung wesentlich zur späteren Grünraumsicherung beigetragen hat. Auch die Geschichte der Salzburger Grünlanddeklaration steht für einen klaren planerischen Grundgedanken: Grünland dauerhaft schützen und Entwicklung vorrangig innerhalb bereits bestehender Siedlungsstrukturen ermöglichen. 12.666 Salzburgerinnen und Salzburger haben sich 2006 für diesen Schutz ausgesprochen.

Gerade heute, angesichts von Bodenverbrauch, Klimawandel, zunehmender Hitze und Trockenheit, Biodiversitätsverlust und wachsendem Siedlungsdruck, wäre es widersprüchlich, dieses über Jahrzehnte entwickelte Schutzsystem flexibler und damit weniger verlässlich zu gestalten.

Besonders kritisch ist dabei die Gleichzeitigkeit der derzeit laufenden Planungen: Auf Landesebene wird das LEP verändert. Auf regionaler Ebene soll der Grüngürtel flexibler gestaltet werden. Auf kommunaler Ebene wird ein neues REK erarbeitet, in dem geschützte Grünflächen als mögliche Entwicklungspotenziale diskutiert werden. Diese Planungen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Entscheidend ist ihre rechtliche, planerische und tatsächliche Gesamtwirkung.

Der Naturschutzbund Salzburg ist nicht gegen Entwicklung. Wir fordern vielmehr eine Raumordnung, die ihre zentrale Aufgabe erfüllt: Entwicklung dorthin zu lenken, wo sie mit möglichst geringen Schäden für Natur, Boden, Wasser, Klima und Bevölkerung möglich ist. Der REP-Entwurf selbst formuliert dafür den richtigen Grundsatz:

Innenentwicklung vor Außenentwicklung.

Dieser Grundsatz darf jedoch nicht nur als Ziel formuliert werden. Er muss sich auch in den verbindlichen Festlegungen und in den tatsächlichen Planungsentscheidungen

wiederfinden. Bereits versiegelte und erschlossene Flächen müssen vorrangig entwickelt und bestehende Baulandreserven mobilisiert werden, bevor weitere wertvolle Freiräume unter Entwicklungsdruck geraten.

Gerade deshalb lehnt der Naturschutzbund eine Entwicklung ab, bei der aus einer langfristig verlässlichen räumlichen Schutzgrenze schrittweise ein flexibles Flächentauschsystem wird. Ein Regionalprogramm hat nicht die Aufgabe, den Weg für jede künftige Entwicklung möglichst flexibel offenzuhalten. Es muss vielmehr dort verlässliche Grenzen setzen, wo kurzfristige Entwicklungsinteressen langfristige und teilweise irreversible Folgen nach sich ziehen können.

Ein Grüngürtel, dessen Grenzen unter Entwicklungsdruck immer wieder verschoben werden können, ist nicht dasselbe Schutzinstrument wie ein Grüngürtel, auf dessen Bestand Bevölkerung, Landwirtschaft und Natur langfristig vertrauen können. Entscheidend ist deshalb nicht allein, ob seine rechnerische Gesamtfläche erhalten bleibt, sondern welche Flächen geschützt werden und welche Funktionen diese Flächen erfüllen.

Salzburg braucht keinen Grüngürtel, der auf dem Papier gleich groß bleibt. Salzburg braucht einen Grüngürtel, der in der Landschaft funktioniert.

Der Naturschutzbund Salzburg fordert daher vor einer Verbindlicherklärung des REP eine umfassende rechtliche und fachliche Klärung der aufgezeigten Wechselwirkungen sowie eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs in den genannten Punkten. Die eingebrachten Einwendungen sind im weiteren Verfahren nachvollziehbar zu prüfen und zu berücksichtigen.

Denn bei aller planerischen Flexibilität gibt es eine Grenze, die nicht übersehen werden darf:

Was heute als Linie auf einer Karte verschoben wird, kann morgen gewidmet und übermorgen verbaut sein. Einen Plan kann man wieder ändern. Einen verbauten Boden bekommen wir nicht zurück.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Winfrid Herbst
Vorsitzender

Ingrid Eichberger, MSc
Geschäftsführerin