



Weichen- stellungen im Land Salzburg

Enquete
des Landtages
am 9. Oktober 2012

SCHRIFTENREIHE DES LANDES-MEDIENZENTRUMS
Serie „Salzburger Landtag“, Nr. 22



Weichenstellungen im Land Salzburg
Enquete des Landtages am 9. Oktober 2012



Weichen- stellungen im Land Salzburg

Enquete
des Landtages
am 9. Oktober 2012

Herausgegeben von
Karin Gföllner



Impressum:

SCHRIFTENREIHE DES LANDES-MEDIENZENTRUMS

Serie „Salzburger Landtag“, Nr. 22

Verleger: Land Salzburg, vertreten durch das Landes-Medienzentrum
Information, Kommunikation und Marketing

Herausgeber: Chefredakteurin Mag. Karin Gföllner, Hofrat Dr. Karl Edtstadler

Redaktion: Mag. Gerhard Scheidler
alle Chiemseehof, Postfach 527, 5010 Salzburg

Fotos: Otto Wieser, Privat, Peter Freitag / pixelio.de (Cover)

Umschlaggestaltung, Satz und Grafik: Hausgrafik Land Salzburg

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg

Erschienen im Mai 2013

ISBN 978-3-85015-269-3

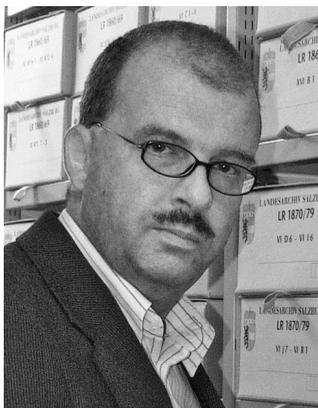
Inhalt

Mag. Dr. Oskar Dohle, Direktor Salzburger Landesarchiv	3
Salzburg seit 1945 – Versuch einer „Periodisierung“	
Tagesordnung	27
zur Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages „Weichenstellungen“	
Landtagspräsident Simon Illmer	29
Breiter Themenbogen über wichtige Anliegen des Landes	
Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil, Universität Salzburg	31
Weichenstellungen im Salzburger Landes-Sozialrecht – Salzburg als Vorreiter in der Sozialpolitik(?)	
Diskussion	43
ao. Univ.-Prof. Dr. Mag. Walter Scherrer, Universität Salzburg	51
Verkehrsinfrastruktur – langfristige Weichenstellungen für den (Wirtschafts-)Standort Salzburg	
Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber, Universität für Bodenkultur	71
Ländliche Räume – wenn kein Stein auf dem anderen bleibt. Das Land vor großen Herausforderungen	
Diskussion	79
Mag. Erich Mild	85
Ökologische Weichenstellungen im Spannungsfeld von Wirtschaft, Natur- und Klimaschutz	
Univ.-Prof. Dr. Kurt Luger, Universität Salzburg	105
Nachhaltigkeitsüberlegungen zum Salzburg Tourismus	
Mag. Stefan Wally, Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen	127
Anstehende Weichenstellungen für das politische System in Salzburg	
Diskussion	142
Schlusswort von Landtagspräsident Simon Illmer	149
Hofrat Dr. Karl Edtstadler, Landtagsdirektor	151
Weichenstellungen – Essay zur Parlamentarischen Enquete	
Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	167
Bisherige parlamentarische Enqueten des Salzburger Landtages	173

Salzburg seit 1945 – Versuch einer „Periodisierung“

Die Wahrnehmung von historischen Perioden oder gar Epochen ist subjektiv und von den Auswirkungen auf die jeweilige Lebenssituation abhängig. Die Hochzeit, die Geburt eines Kindes oder Todesfälle im nächsten Verwandten- und Bekanntenkreis stellen in der Regel einen größeren Einschnitt in der eigenen Biographie dar, als der Wechsel eines politischen Systems oder der Abzug von Besatzungssoldaten. Unter diesen Gesichtspunkten sollte der nachfolgende Versuch einer „Periodisierung“ der Geschichte Salzburgs seit 1945 gesehen werden. Die Jahre vom Abzug der US-Besatzungsmacht 1955 und ersten „Ölkrise“ 1973 werden detaillierter dargestellt, da hier Entwicklungen ihren Anfang nahmen und umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen ihren Ursprung hatten, deren Auswirkungen teilweise bis heute für Stadt und Land Salzburg prägend wirken.

Die Biographien der in den jeweiligen Jahren regierenden Landeshauptleute sollen jene letztlich politischen Entscheidungsträger und ihre Herkunft vorstellen, die in vielen Bereichen als „die Weichen stellenden“ Persönlichkeiten entscheidenden Einfluss auf die Geschicke des Bundeslandes Salzburg hatten. Dennoch wurden die Amtszeiten der Landeshauptleute nicht als Grundlage für die nachstehende „Periodisierung“ herangezogen, da historische Ereignisse außerhalb ihres Macht- und Wirkungsbereiches dafür verantwortlich waren. Sie konnten darauf nur reagie-



ren, ohne die Möglichkeit einer aktiven Beeinflussung.

Der nur beschränkt zur Verfügung stehende Umfang dieses Beitrages machte es unmöglich, alle Aspekte der Geschichte Salzburgs in den Jahrzehnte seit 1945 darzustellen. Einige Themenbereiche können daher nur angesprochen werden, andere bleiben überhaupt unerwähnt. Hauptaugenmerk wurde auf die Periodisierung und ihre historische Begründung gelegt.

Kriegsende und erste Nachkriegszeit (1945 bis 1947)

Als zeitliche Eingrenzung für diese erste Phase könnten das Kriegsende 1945 und die weitgehende Aufhebung der Personenkontrollen an den Grenzen der „westlichen“ Besatzungszonen im Jahr 1947 herangezogen werden.

Anfang Mai 1945 ging auch im Bundesland Salzburg der Zweite Weltkrieg zu Ende. Unmittelbar zu Kriegsende bestand für die Stadt Salzburg die Gefahr, dass es auf ihrem Gebiet noch zu Kampfhandlungen zwischen der anrückenden US-Army und den in Richtung Alpen zurückflutenden deutschen Truppen kommen könnte – weitere sinnlose Verluste an Menschenleben und zusätzliche Zerstörungen wären die Folge gewesen. Am 3. Mai 1945¹ erreichten die ersten amerikanischen Sol-

¹ Ilse Sackerbauer, *Der Einmarsch der US.-Truppen im Mai 1945 in Salzburg*. In: *Salzburger Landesarchiv (Hrsg.), Katalog zur Ausstellung Einzüge. Schriftenreihe des Salzburger Landesarchivs Nr. 11, Salzburg 1995, S. 58-62.*

daten im Raum Freilassing schließlich die Saalach, wobei die gesprengte Autobahnbrücke ein rasches Vorrücken motorisierter Einheiten über den Fluss verzögerte. Die Gauleitung und die Wehrmachtsführung hatten sich kurz zuvor in Richtung Alpen abgesetzt. Gauleiter Gustav Adolf Scheel erkannte die Sinnlosigkeit weiteren militärischen Widerstandes und ermächtigte am 3. Mai den „Kampfkommandanten“ von Salzburg, Oberst Hans Lepperdinger, die Stadt den Amerikanern zu übergeben – die letzten größeren kampfbereiten deutschen Einheiten rückten daraufhin ab. Die Stadt Salzburg selber wurde gegen Mittag des 4. Mai 1945 von US-Truppen kampfflos besetzt.

Ende Mai 1945 nahm in Salzburg die provisorische Landesregierung unter Landeshauptmann Dr. Adolf Schemel ihre Tätigkeit auf. Diese neue Landesregierung stand vor großen Problemen, denn der Krieg hatte im ganzen Land viele Zerstörungen verursacht. Vor allem in der Landeshauptstadt Salzburg hatten die insgesamt 15 Luftangriffe neben öffentlichen Gebäuden und die Infrastruktur vor allem große Schäden am Wohnraum verursacht.² Insgesamt wurden in Salzburg 7.600 Wohnungen zerstört oder beschädigt. Dies war etwas weniger als ein Drittel des Gesamtbestandes. Geradezu als Symbol für die verheerenden Folgen alliierter Luftangriffe ragte die bereits beim ersten Luftangriff am 16. Oktober 1944 weitgehend zerstörte Dom-

kuppel in den Himmel.³ Zahlreiche Verkehrsverbindungen in Stadt und Land Salzburg waren unterbrochen, und die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs war nicht gesichert.

Zudem wurde das Land geradezu überschwemmt von einer Masse gestrandeter Menschen. Im Mai 1945 lebten in der Landeshauptstadt rund 66.000 Flüchtlinge in Lagern und anderen Behelfsunterkünften. 11.000 davon waren sogenannte „displaced persons“ („DPs“),⁴ also Personen, die sich als Kriegsgefangene, Zwangsarbeiter oder von den Nationalsozialisten als rassistisch oder politisch verfolgt im Land aufhielten. Sie standen unter dem Schutz der Vereinten Nationen und wurden bevorzugt behandelt.⁵ Es vergingen teilweise noch Jahre, bis sie in ihre Heimatländer zurückkehren konnten oder größtenteils in Übersee eine neue Heimat finden sollten.

Auch die zeitweise mehr als 7500 inhaftierten Funktionsträger und Sympathisanten des NS-Regimes, die im „Camp Marcus W. Orr“ („Lager Glasenbach“) interniert waren, stellten eine zusätzliche Belastung für die angespannte Versorgungslage dar. Dieses an der Alpenstraße, im Süden der Stadt Salzburg gelegene Lager bestand von Herbst 1945 bis Sommer 1947 bzw. Jahresbeginn 1948.⁶

² Reinhard Rudolf Heimisch, *Der Luftkrieg*. In: Erich Marx (Hrsg.), *Bomben auf Salzburg. Die „Gauhauptstadt“ im „Totalen Krieg“*. Schriftenreihe des Archivs der Stadt Salzburg Nr. 6, Salzburg 31995, S. 9-28, S. 24/25.

³ *Zur Zerstörung des Salzburger Doms*; vgl.: Thomas Mitterecker, *Bombardierung – Sicherung – Konsolidierung. Der Salzburger Dom zwischen Oktober 1944 und Oktober 1946*. In: Peter Keller (Hrsg.), *Ins Herz getroffen. Zerstörung und Wiederaufbau des Domes 1944-1959. Katalog zur 35. Sonderschau des Dommuseums zu Salzburg 15. Mai bis 26. Oktober 2009*. Salzburg 2009, S. 118-133.

⁴ Robert Kriechbaumer, *Lederhose, Mozart, Jeans und Jazz. Salzburg 1945-1955*. In: Ulrike Engelsberger / Robert Kriechbaumer, *Als der Westen golden wurde. Salzburg 1945-1955 in US-amerikanischen Fotografien. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg Bd. 25*. Wien-Köln-Weimar 2005, S. 9-22, S. 12.

⁵ Ernst Hanisch, *Der politische Wiederaufbau*. In: Heinz Dopsch / Hans Spatzenegger (Hrsg.), *Geschichte Salzburgs. Stadt und Land, Bd. III/2*, S. 1171-1208, S. 1199.

⁶ *Zur Geschichte von „Camp Marcus W. Orr“*; vgl.: Oskar Dohle / Peter Eigelsberger, *Camp Marcus W. Orr. „Glasenbach“ als Internierungslager nach 1945. Schriftenreihe des Salzburger Landesarchivs Nr. 15*. Linz-Salzburg 2009.

Verschärft wurde die Situation durch den Umstand, dass es ab Sommer 1945 zu Entlassungen in großem Stil von Nationalsozialisten aus dem öffentlichen Dienst kam.⁷ Alleine in den ersten zehn Monaten nach Kriegsende wurden im Bundesland Salzburg 18,3 Prozent aller öffentlich Bediensteter auf Grund des „NS-Verbotsgesetzes“ entlassen.⁸ In vielen Bereichen, vor allem in den Schulen brachte dies den laufenden Dienstbetrieb an den Rand des Zusammenbruches.

Die Landesverwaltung, aber auch die amerikanischen Besatzungsbehörden waren in den ersten Wochen mit Unterbringung und Verpflegung der Flüchtlinge und der Bewältigung der unmittelbaren Kriegsfolgen weitgehend überfordert. Die Förderung der Auswanderung jener, die langfristig nicht in Salzburg bleiben konnten oder wollten war seitens der Landesverwaltung vordringliches Ziel der Flüchtlingspolitik – verwaltungsmäßig fand dies ihren Niederschlag in dem bis in die zweite Hälfte der 1950er Jahre bestehenden „Landesamt für Umsiedlung“.⁹ Die sogenannten volksdeutschen Flüchtlinge¹⁰ waren die erste Gruppe, deren Ansiedlung gefördert wurde (zum Beispiel Salzachseesiedlung in Liefering, Ansiedlungen in Salzburger Umlandgemeinden). Die nicht

bestehende sprachliche Barriere und der Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitskräften erleichterte ihre Integration. Jene Volksdeutsche, die in Salzburg eine neue Heimat fanden, leisteten einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Wiederaufbau und zum ökonomischen Aufschwung dieses Bundeslandes.

Zwei Landeshauptleute, nämlich Dr. Adolf Schemel und Dipl.-Ing. Albert Hochleitner, waren auf Landesebene die prägenden Personen in jenen Jahren.¹¹

Adolf Schemel Ritter von Künritt¹² trat 1903 als Jurist in den Salzburger Landesdienst. Von 1911 bis 1922 war er bei den Bezirkshauptmannschaften Zell am See und Salzburg, von 1922 bis 1931 im Gewerbereferat und von 1931 bis 1934 als Referatsleiter für Schulangelegenheiten im Landesdienst tätig. 1934 wechselte er in die Politik und übte im autoritären Ständestaat von November 1934 bis zu seiner Absetzung durch die Nationalsozialisten im März 1938 die Funktion eines Landeshauptmann-Stellvertreters und Landesfinanzreferenten aus. Unmittelbar nach Kriegsende setzten intensive Verhandlungen zur Bildung einer Landesregierung ein. Bereits nach wenigen Tagen einigte man sich auf Adolf Schemel (ÖVP) als Landeshauptmann und Anton Neumayr (SPÖ)

7 *Erlass des Landeshauptmannes in Salzburg vom 8. August 1945; SLA, PRÄ 1945. Die Veröffentlichung jenes Erlasses erfolgte am 18.8.1945 in den „Salzburger Nachrichten“. Die in diesem Erlass enthaltenen Bestimmungen entsprechen weitgehend jenen des Verfassungsgesetzes vom 8. Mai 1945 über das Verbot der NSDAP (Verbotsgesetz), Art. II: Registrierung der Nationalsozialisten, § 4 - § 7 im Verfassungsgesetz vom 8. Mai 1945 über das Verbot der NSDAP (Verbotsgesetz)*

8 *Oskar Dohle, „Allem voran möchte ich das Problem der endgültigen Liquidierung des nationalsozialistischen Geistes stellen“ Entnazifizierung im Bundesland Salzburg. In: Walter Schuster / Wolfgang Weber (Hrsg.), Salzburg, Städtische Lebenswelt(en) seit 1945. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische-Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg Bd. 11. Wien-Köln-Weimar 2000, S. 117-155, S. 135.*

9 *Zur Organisation des Landesamts für Umsiedlung; vgl. Organigramm in: SLA, PRÄ 1951/25.1.*

10 *Zum Thema Volksdeutsche; vgl.: Brunhilde Scheuringer, Das soziale Milieu der Volksdeutschen in der Stadt Salzburg nach 1945. In: Hanns Haas / Robert Hoffmann / Robert Kriebbaumer (Hrsg.), Salzburg, Städtische Lebenswelt(en) seit 1945. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische-Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg Bd. 11. Wien-Köln-Weimar 2000, S. 119-154.*

11 *Die nachfolgenden Biographien der Landeshauptleute in diesem Aufsatz wurden in überarbeiteter bzw. gekürzter Version folgender Publikation entnommen: Oskar Dohle, 150 Jahre Salzburger Landeshauptleute 1861-2011. Schriftenreihe des Salzburger Landesarchivs Nr. 17. Salzburg 2011.*

12 *Dr. Adolf Schemel (Salzburg 30.6.1880-24.4.1961 Salzburg; Landeshauptmann: 23.5.1945-12.12.1945)*

als dessen Stellvertreter. Am 23. Mai 1945 erfolgte schließlich die Anerkennung der neuen Landesregierung durch die US-Besatzungsgruppen. Ein Grund für die Bestellung von Adolf Schemel war der Umstand, dass er als vormaliger Landeshauptmann-Stellvertreter und ehemaliger Spitzenbeamter in der Landesverwaltung über die nötige Erfahrung verfügte, um das Land in dieser katastrophalen Situation nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes zu führen. Neben der Sicherung der Lebensmittelversorgung galt sein Hauptaugenmerk der Wiederherstellung der größtenteils zerstörten Infrastruktur und der Verkehrsverbindungen sowohl innerhalb des Landes als auch zu den anderen Bundesländern. In der Verwaltung sollte durch die Entlassung der Nationalsozialisten die Basis für einen demokratischen Neubeginn geschaffen werden. Dies war auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, im Interesse der Bevölkerung möglichst rasch ein gutes Verhältnis zu den Besatzungsbehörden herzustellen. Im Sommer 1945 fanden in Salzburg unter dem Vorsitz von Adolf Schemel Länderkonferenzen der westlichen und südlichen Bundesländer statt, bei der die Position gegenüber der Bundesregierung unter Karl Renner festgelegt wurde. Viele dieser Positionen, die einen wesentlichen Einfluss auf die föderale Struktur der Zweiten Republik haben sollten, wurden dann in Wien bei der ersten gesamtösterreichischen Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 durchgesetzt. Wie unverzichtbar die Erfahrung von Adolf Schemel in der unmittelbaren Nachkriegszeit war, zeigt sich daran, dass er nach seinem Rücktritt noch bis zum 1. Dezember 1949 als Landeshauptmann-Stellvertreter entscheidenden Einfluss auf die Geschehnisse Salzburgs hatte.

Albert Hochleitner¹³ begann nach seinem Studium an der Hochschule für Bodenkultur in Wien seine berufliche Karriere bei der niederösterreichischen Landwirtschaftskammer. 1926 wechselte er in den Staatsdienst. 1931 übernahm er die Leitung des milchwirtschaftlichen

Referats im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. Von 1933 bis zu seiner Zwangspensionierung 1938 führte er im Rang eines Ministerialrates die Abteilung für Tierzucht und Milchwirtschaft. Die provisorische Landesregierung bestellte Albert Hochleitner nach Kriegsende zum Direktor der wiedererrichteten „Kammer für Landwirtschaft und Ernährung“ und betraute ihn mit der Auflösung des nationalsozialistischen „Reichsnährstandes“. Seine Kenntnis auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der für das Ernährungswesen wichtigen Milch- und Viehwirtschaft waren ein Grund dafür, dass sich die ÖVP im Herbst 1945 für ihn als Nachfolger von Adolf Schemel entschied. In der konstituierenden Sitzung des Landtages vom 12. Dezember 1945 wurde er einstimmig zum Landeshauptmann gewählt. Von Dezember 1945 bis November 1948 gehörte er als Salzburger Mandatar dem Bundesrat an. Neben seinen Bemühungen zur Lösung der Flüchtlingsproblematik galt sein Bemühen dem Wiederaufbau der daniederliegenden Wirtschaft und ersten Schritten zur Ankurbelung des fast völlig zum Erliegen gekommenen Fremdenverkehrs. Bei der Förderung der für die Lebensmittelversorgung so entscheidenden Landwirtschaft kamen ihm seine Kenntnisse und seine jahrelange Erfahrung als führender Beamter im Landwirtschaftsministerium in der Ersten Republik sehr zugute. Gerade auf dem Gebiet der Nahrungsmittelversorgung gelang es ihm, nicht zuletzt mit Hilfe der US-Besatzungsmacht, die schlimmste Krise zu überwinden und eine erste Konsolidierung der Situation zu erreichen.

Konsolidierung und Besatzungszeit (1947 bis 1955)

Ist die Aufhebung der Kontrollen an den „westlichen Zonengrenzen“ in Österreich als Beginn dieser Phase eine eher willkürliche Begrenzung,

¹³ Dipl.-Ing. Albert Hochleitner (Blühnbach bei Werfen 30.1.1893-8.5.1964 Wien; Landeshauptmann: 12.12.1945-4.12.1947)

so stellt der Abzug der US-Besatzungsmacht 1955 zweifellos eine Zäsur in der Geschichte Salzburgs seit dem Zweiten Weltkrieg dar. In diesen Jahren gelang es die äußerlich sichtbaren, ärgsten Schäden des Krieges zu beseitigen und die Voraussetzungen für eine Ankurbelung der Wirtschaft zu schaffen.

So wie die zerstörte Domkuppel gleichsam ein Symbol für die Zerstörungen des Krieges darstellt, so sind es die Bauarbeiten an der Kraftwerksgruppe in Kaprun für den wirtschaftlichen Aufschwung und die Bemühungen des ganzen Landes zur Überwindung der Kriegsschäden. In diesem Zusammenhang darf aber nicht vergessen werden, dass die Basis für den Bau dieser Kraftwerksgruppe von tausenden Zwangsarbeitern gelegt wurde, die dort in den Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft zur Arbeit gezwungen wurden.¹⁴ Viele starben als Folge der teils unmenschlichen Bedingungen an den hochalpinen Baustellen. Nach Kriegsende versuchte die US-Besatzungsmacht die Arbeiten möglichst rasch wieder anlaufen zu lassen, da den Verantwortlichen die gesamtwirtschaftliche Bedeutung einer gesicherten Energieversorgung für das daniederliegende Österreich bewusst war. Gemeinsam mit bislang als „deutsches Eigentum“ geltenden Schlüsselindustrien, gingen am 17. Juli 1946 die Kraftwerksbaustellen in Kaprun treuhändisch an die österreichische Bundesregierung.¹⁵ Damit waren die Voraussetzungen für ein Bauvorhaben in bislang unbekannter Dimension gegeben. Als Bundespräsident Körner am 25. September 1951 die Limbergsperr

ihrer Bestimmung übergab, bezeichnete er sie, ganz dem Geist der damaligen Zeit folgend, als „Musterbeispiel für die Zusammenarbeit Hirn und Hand, von Ingenieur und Arbeiter“.¹⁶ Im Herbst 1955,¹⁷ fast zeitgleich mit dem Abzug der letzten Besatzungssoldaten gingen in Kaprun die letzten Maschinensätze ans Netz – der Mythos Kaprun als Sinnbild für den Wiederaufbau hielt sich auch hier gleichsam an das „Drehbuch der Geschichte“.

Einen wesentlichen Anteil an der Konsolidierung der Situation in den späten 1940er Jahren hatte auch die Entspannung des Verhältnisses zur US-Besatzungsmacht. Die restriktive Kontrolle durch die Militärregierung wich ab 1948 einer weitgehend zivilen Beobachtung.¹⁸ Dies spiegelte sich auch in der Reduktion der Truppenstärke wieder. Befanden sich zu Kriegsende noch zwischen 80.000 und 90.000 US-Soldaten auf dem Gebiet des Bundeslandes Salzburg, so verringerte sich ihre Zahl bis zu Jahresbeginn 1947 auf 12.306 Personen. Die Besatzungsmacht gab sukzessive ihre landesweite Omnipräsenz auf und zog sich auf wenige zentrale Kasernen zurück. Am 19. Dezember 1951 wurde „Camp Roeder“ (heute: Schwarzenbergkaserne des Österreichischen Bundesheeres) in Wals-Siezenheim als neuer zentraler Standort der „United States Forces in Austria (USFA)“ eröffnet. Das Selbstverständnis der US-Besatzungsmacht zeigt sich schon darin, dass der Salzburger Erzbischof Andreas Rohrer bei der Zeremonie anwesend war und diesen Militärstützpunkt segnete.¹⁹ Zusätzlich entstanden Wohnanlagen für die Familien der

¹⁴ Oskar Dohle / Nicole Slupetzky, „Arbeiter für den Endsieg“: Zwangsarbeit im Reichsgau Salzburg 1939–1945. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg. Bd. 21, Wien-Köln-Weimar 2004, S. 121-131.

¹⁵ Clemens M. Hutter, Kaprun. Geschichte eines Erfolgs. Salzburg 1994, S. 124.

¹⁶ Hutter, Kaprun (wie Anm. 15), S. 150.

¹⁷ Hutter, Kaprun (wie Anm. 15), S. 176/177.

¹⁸ Susanne Rolinek, Salzburg. Ein Bundesland vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart. Innsbruck-Wien 2012, S. 117.

¹⁹ Kriechbaumer, Salzburg 1945-1955 (wie Anm. 4), S. 14-16.

Soldaten – man richtete sich auch als Folge des „Kalten Krieges“ auf eine längere Besatzungszeit ein. Die finanziell über ausreichende Mittel verfügbaren US-Soldaten wurden nach der Aufhebung des Fraternisierungsverbotes mit den Einheimischen auch immer mehr zu einem Wirtschaftsfaktor, ganz abgesehen vom Einfluss auf das Kulturleben und den Alltag der Menschen in Salzburg – man denke hier nur an Coca Cola, Kaugummi oder Jazz. Trotzdem, sie blieben eine Besatzungsmacht mit all ihren Schattenseiten, von Schwarzmarkt über Schleichhandel bis hin zur Prostitution.

Auf das Phänomen der Kinder von Besatzungssoldaten mit einheimischen Frauen und auf die sozialen Probleme der dann oftmals zurückbleibenden alleinerziehenden Mütter kann hier nicht eingegangen werden. Dies würde den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen.

Unabdingbare Voraussetzung für jeden Wirtschaftsaufschwung ist eine funktionierende, moderne Infrastruktur. In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg lag in Salzburg das Hauptaugenmerk auf dem Ausbau des hochrangigen, überregionalen Straßennetzes. Wichtigste Maßnahme in diesem Zusammenhang war die Wiederaufnahme der Arbeiten an einer Autobahnverbindung nach Ostösterreich. Mit der Fortsetzung der schon 1937 bis zur Staatsgrenze ausgebaute „Reichsautobahn“ wurde mit einem propagandistisch aufwändig inszenierten Spatenstich in Anwesenheit des „Führers“ am 7. April 1938 begonnen.²⁰ Während des Krieges kamen auf den Autobahnbaustellen zunehmend ausländische Arbeitskräfte zum Einsatz – vornehmlich Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter. 1942 konnte noch der Anschluss

zur neuen Münchner Bundesstraße in dem Verkehr übergeben werden, dann ruhten die Arbeiten. Nicht einmal 20 km „Reichsautobahn“ waren in Salzburg bis zu diesem Zeitpunkt fertiggestellt. 1948 gingen die Vermögenswerte der „Reichsautobahnen“, die als „Deutsches Eigentum“ unter der Kontrolle der Besatzungsmächte standen, in den westlichen Besatzungszonen an das damalige „Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau“ über. Damit konnte bis 1949 der sogenannte „Salzburger Ring“, die weitgehend fertige Autobahnnumfahung der Landeshauptstadt Salzburg, von der heutigen Anschlussstelle Salzburg Süd bis zur provisorischen Ausfahrt Strass bei Eugendorf, dem Verkehr übergeben werden.²¹ 1949 und 1950 waren dafür kleinere Arbeiten, wie die Ergänzung von Betondecken oder die Montage von Brückengeländern nötig. Erst 1954 wurden mit dem Spatenstich beim Talübergang Zilling in der Gemeinde Hallwang die Bauarbeiten an der nunmehrigen „Westautobahn“ (A 1) wieder aufgenommen. In diesem Jahr übergaben die amerikanischen und sowjetischen Besatzungsbehörden die Trasse der vormaligen „Reichsautobahn“ endgültig an das zuständige österreichische Ministerium. 1958 wurde die ersten Teilstücke, darunter jenes von Lieferung bis Mondsee dem Verkehr übergeben. In Salzburg war damit die Westautobahn weitgehend fertiggestellt. Erst im Frühjahr 1967 war die Westautobahn schließlich durchgehend zwischen der Grenze am Walsberg und Wien befahrbar.²²

Einen wesentlichen Anteil am wirtschaftlichen Aufschwung in jenen Jahren hatte der Fremdenverkehr, wobei vorerst der Sommertourismus dominierte. Für den Massentourismus im Winter fehlten damals noch die Voraussetzungen

²⁰ Bemerkenswert ist, dass dieser Spatenstich noch vor der sogenannten „Volksabstimmung“ am 10. April 1938 erfolgte; vgl.: Oskar Dohle, Von der „Reichsautobahn“ zur „Westautobahn“ (A 1). In: Verein Stadtteilmuseum Salzburg-Liefering (Hrsg.), Vom Autobahnrennen bis Zuauwising. Geschichten aus Liefering - dem Dorf in der Stadt. Salzburg 2009, S. 17-24, S. 17.

²¹ Franz Matl, Entwicklung des Autobahnbaues in Österreich. In: Bundesministerium für Bauten und Technik (Hrsg.), Österreichs Autobahnen. Wien 1983, S. 154-157, S. 155.

²² Bundesministerium für Bauten und Technik (Hrsg.), Die Autobahn Wien-Salzburg. Wien 1967, Graphik „Autobahnbau von 1954 bis Mitte 1967“, ohne Seitenangabe.

wie Seilbahnen, Schilifte und ausgebaute Pisten. Neben der klassischen Sommerfrische, die es damals noch eine bedeutende Rolle spielte, waren es vor allem die Salzburger Festspiele, die tausende Fremde ins Land lockten. Schon 1945, von 12. August bis 1. September, gingen in Salzburg die ersten Nachkriegsfestspiele über die Bühne,²³ und in den folgenden Jahren gelang es, gefördert durch das Wohlwollen der Amerikaner, wieder an jene internationale Bedeutung anzuknüpfen, die dieses Festival vor 1938 hatte. Auch Künstler, die mehr oder weniger starkes Naheverhältnis zum Nationalsozialismus hatten²⁴, wie Wilhelm Furtwängler, Karl Böhm oder Herbert v. Karajan,²⁵ konnten in den folgenden Jahren wieder auftreten und trugen wesentlich dazu bei, dass die Festspiele wieder zu einem Aushängeschild der Salzburger und österreichischen Kultur in aller Welt wurden.

Zwei Landeshauptleute regierten Salzburg in diesen Jahren, nämlich Josef Rehr und Dr. Josef Klaus. War die Amtszeit von Josef Rehr noch geprägt von der Überwindung der Probleme der Nachkriegszeit, so ist jene von Josef Klaus gleichsam eine Klammer zwischen der Nachkriegszeit im weitesten Sinne und einer Phase des sich verstärkenden Wohlstandes und der Prosperität ab den späten 1950er Jahren. Viele seiner Maßnahmen als Landespolitiker fallen auch erst in die Zeit nach Abzug der US-Besatzungstruppen. Aus diesem Grund wird seine Biographie gemeinsam mit jener seines Nachfolgers im nächsten Abschnitt vorgestellt.

Josef Rehr,²⁶ der jüngere Bruder des für die Zwischenkriegszeit prägenden Landeshaupt-

mannes Dr. Franz Rehr (1922–1938), war ab 1931 Direktor des „Landestaubstummeninstituts“²⁷. Josef Rehr war in dieser Position einer der Pioniere der sogenannten „Lautsprachenmethode“ und der Höhrerziehung und fand auch international Anerkennung für seine Arbeit. Mit Auflösung dieser Einrichtung durch die Nationalsozialisten mit Ende des Schuljahres 1937/38 verlor er seinen Posten. 1941 erfolgte seine Zwangspensionierung. Nach der Wiedererrichtung der „Landestaubstummenanstalt Salzburg“ wurde er 1945 deren Direktor. Bereits im Herbst 1945 galt er als möglicher Landeshauptmann, die ÖVP entschied sich jedoch für Albert Hochleitner, und so wechselte Josef Rehr in den Bundesrat, dem er bis Anfang Dezember 1949 angehörte. Am 22. Dezember 1947 wurde Josef Rehr nur mit den Stimmen der ÖVP vom Landtag zum Landeshauptmann gewählt. Seine Amtszeit war geprägt von den Problemen der Nachkriegszeit, doch hatten sich die Rahmenbedingungen im Vergleich zu den ersten Jahren nach Kriegsende gebessert. Josef Rehr gelang es durch den konsequenten und zielgerichteten Einsatz der Finanzmittel aus dem ERP-Programm, die er durch sein geschicktes Verhandeln mit den zuständigen Stellen für Salzburg sichern konnte, wertvolle Impulse für den Wirtschaftsaufschwung zu setzen. Ein wichtiger Motor für den einsetzenden Wirtschaftsaufschwung war die Bauindustrie und in zunehmendem Maße auch der Fremdenverkehr. Auf kulturellem Gebiet förderte er, ähnlich wie sein älterer Bruder Franz in der Zwischenkriegszeit, die Salzburger Festspiele. Ein weiteres Anliegen war ihm die Integration der aus Osteuropa geflüch-

²³ *Gisela Gissela Prossnitz, Salzburger Festspiele 1945-1960. Eine Chronik in Zeugnissen und Bildern. Salzburg-Wien 2007, S. 7.*

²⁴ *Prossnitz, Salzburger Festspiele (wie Anm. 23), S. 31.*

²⁵ *Zur NS-Vergangenheit von Herbert v. Karajan, vgl. auch: Oskar Dohle, Das Salzburger Landesarchiv in der NS-Zeit. In: MÖSTA Bd. 54, Themenband „Österreichs Archive unter dem Hakenkreuz 1938-1945“, Wien 2010, S. 587-622, S. 619.*

²⁶ *Josef Rehr (Salzburg 7.1.1895-11.11.1960 Salzburg; Landeshauptmann: 22.12.1947-1.12.1949).*

²⁷ *heute: Landeszentrum für Hör- und Sehbildung und „Josef Rehr Schule“, Volks- und Hauptschule für gehörlose und schwerhörige Kinder.*

teten sogenannten „Volksdeutschen“. Nach seinem Ausscheiden aus der Landespolitik kehrte Josef Rehrl wieder an die „Landestaubstummenanstalt“ zurück und blieb bis zu seinem Tod deren Direktor.

„Wirtschaftswunder“ – Wachstum und Modernisierung (1955 bis 1973)

Eindeutig stellt der Abzug der US-Besatzungstruppen 1955 aus heutiger Sicht einen Einschnitt in der Geschichte Salzburgs im 20. Jahrhundert dar. Wesentlich schwieriger ist es, eine Jahresangabe für das Ende jener Ära, die häufig als „Wirtschaftswunder“ bezeichnet wird, zu finden. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüche in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren sind das Ergebnis von Entwicklungen von globalen Dimensionen, die schon Jahre zuvor begonnen hatten. Das Jahr 1973 mit der ersten „Ölkrise“ als eine Folge des Jom-Kipur-Krieges wurde ausgewählt, weil diese nicht nur weitreichende wirtschaftliche Folgen, sondern durch die empfindliche Verteuerung von Treibstoffen Auswirkungen auf den ganz persönlichen Alltag hatte.

Anfang der 1960er Jahre erlebte Salzburg einen Wirtschaftsaufschwung. Die Arbeitslosenrate lag unter dem österreichischen Durchschnitt. Der Abzug der Amerikaner und der damit verbundene Wegfall der USFA als Konsumenten der regionalen Wirtschaftsleistung hatten keine langfristigen Folgen.²⁸ Eine wesentliche Voraussetzung für die Finanzierung von Projekten im

Fremdenverkehr und zur Linderung der noch immer herrschenden Wohnungsnot, war die Übernahme des noch aus der Ersten Republik stammenden Fremdenverkehrsfonds sowie 1950 die Schaffung des Salzburger Wohnbauförderungsfonds.²⁹

Die vergleichsweise günstige gesamtwirtschaftliche Situation ermöglichte die Integration vieler ehemaliger „Displaced Persons“. Von den sich Anfang 1948 in Salzburg aufhaltenden DP's wurden bis 1956 rund 17.000 eingebürgert, zirka 18.000 blieben vorerst in Salzburg ohne Einbürgerung und der Rest, etwa 20.000, wanderte aus.³⁰ Auch die „Belastungen“ durch die Flüchtlinge, die 1956 in Zuge der Ungarn-Krise nach Salzburg kamen, konnten bewältigt werden. Spätestens ab der Mitte der 1960er Jahre konnte durch den raschen wirtschaftlichen Aufschwung der Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr gedeckt werden. Daher wurden vor allem aus Südosteuropa (Türkei, Jugoslawien) Menschen ins Land geholt, um (vorerst) für einen beschränkten Zeitraum hier zu arbeiten. Von 1964 bis 1973 stieg die Zahl der Ausländer unter den unselbständig Beschäftigten von 991 auf 19.173.³¹ Das Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung war häufig eher problematisch, vor allem dann, als die Familien dieser „Arbeits-Migranten“ nachzogen und sich hier ebenfalls ansiedelten.

Der zunehmende Individualverkehr, aber auch die gesteigerten Anforderungen von Seiten der Wirtschaft erforderten einen Ausbau des Straßennetzes bzw. die Errichtung neuer Straßen-

²⁸ Christian Dirninger, *Beschäftigung, Wachstum und Konjunktur im Bundesland Salzburg in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*. In: Ernst Hanisch / Robert Kriechbaumer (Hrsg.), *Salzburg zwischen Globalisierung und Goldhaube. Geschichte der Österreichischen Bundesländer nach 1945. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg*. Bd. 6, Wien-Köln-Weimar 1997, S. 81-136, S. 97.

²⁹ Waltraud M. Mann, *40 Jahre Salzburger Wohnbauförderungsfonds (1950-1990). Entstehung, Auswirkungen, Analysen*. In: Roland Floimair (Hrsg.), *40 Jahre Salzburger Wohnbauförderungsfonds. Schriftenreihe des Landespressebüros, „Salzburg Dokumentationen“ Nr. 101, Salzburg 1990, S.9-112*.

³⁰ Erika Weinzierl / Friedrich Steinkellner, *Landespolitik seit 1949. Struktur-Träger-Ergebnisse*. In: Heinz Dopsch / Hans Spatzenegger (Hrsg.), *Geschichte Salzburgs. Stadt und Land*, Bd. II/2, S. 1209-1285, S. 1212.

³¹ Dirninger, *Beschäftigung, Wachstum und Konjunktur (wie Anm. 28)*, S. 127.

verkehrsverbindungen. Die ökologischen Folgen dieser Entwicklung waren damals freilich noch kein Thema. Besonderes Augenmerk wurde auf die transalpinen Transitverbindungen gelegt. Teilweise an Trassenvarianten aus der NS-Zeit anknüpfend,³² erstellen man Mitte der 1960er Jahre die ersten konkreten Planungen für die Tauernautobahn (A 10). 1967 begannen erste geologische Sondierungsbohrungen zur Erkundung der Voraussetzungen für die beiden Haupttunnel. Nicht zuletzt den Bemühungen der Landeshauptleute von Salzburg, Hans Lechner, und Kärnten, Hans Sima, ist es zu verdanken, dass dieses Projekt verwirklicht werden konnte und der Nationalrat am 6. März 1969 das „Tauernautobahn-Finanzierungsgesetz“ beschloss.³³ In diesem Jahr wurde auch die „Tauernautobahn Aktiengesellschaft“ gegründet, um auf dem Kapitalmarkt die für den Bau nötigen Finanzmittel beschaffen zu können.³⁴ Am 28. Jänner 1971 erfolgte mit einer symbolischen ersten Sprengung am Katschbergtunnel, ausgelöst durch Lia Sima, der Frau des Kärntner Landeshauptmannes, der offizielle Baubeginn der Tauernautobahn-Scheitelstrecke.³⁵

Ebenfalls überregionale Bedeutung Als Nord-Süd-Verbindung hat die in den Jahren 1961-1967 errichtete Felbertauernstraße, deren Relevanz für den Alpen transit mit der durchgehenden Befahrbarkeit der Tauernautobahn

jedoch stark zurückging. Heute ist sie vor allem für den Urlauberverkehr eine beliebte Ausweichroute und Alternative zur A 10.³⁶

Vor allem touristischen Nutzen als Panoramastraße hat die zwischen 1962 und 1964 erbaute Gerlos Alpenstraße über den 1507 m hoch gelegenen gleichnamigen Pass von Krimml ins Tiroler Zillertal.³⁷ Sie setzt gleichsam die Tradition der Großglockner Hochalpenstraße zur touristischen Erschließung der Alpen durch den Individualverkehr fort – eine Form des Tourismus, die bereits wenige Jahrzehnte später undenkbar gewesen wäre.

Mit dem Staatsvertrag 1955 endeten auch die bis dahin geltenden Beschränkungen für den zivilen Luftverkehr. Der Salzburger Flughafen der vorher in erster Linie von Amerikanern genutzt wurde, ging somit wieder völlig unter österreichische Kontrolle, und noch im selben Jahr erfolgte die Gründung der „Salzburger Flughafen Betriebsgesellschaft“.³⁸ Entscheidend für den weiteren Aufschwung war ab 1960 die Verlängerung und Neuausrichtung der Start- und Landebahn, die es nunmehr ermöglichten, dass der heutige „Salzburg Airport W.A. Mozart“ auch von großen Passagierflugzeugen angefliegen werden konnte. Dies war eine für die damalige Zeit sehr weitsichtige Entscheidung, denn das Zeitalter der Düsenflugzeuge hatte im Passagierverkehr erst gerade begonnen. Daneben wurden auch die

32 *Schon am 10. Mai 1939 fand in Molzbichl bei Spittal a. d. Drau ein erster Spatenstich für die Tauernautobahn statt; Günther Köllensperger, Planung, Projektierung und Bau der Tauernautobahn-Scheitelstrecke. In: Tauernautobahn AG (Hrsg.), Tauernautobahn-Scheitelstrecke. Eine Baudokumentation bis zur Verkehrsübergabe am 21. Juni 1975. Bd. 1, Salzburg 1976, S. 29-179, S. 29ff.*

33 *BGBI. Nr. 115/1969.*

34 *Franz Matl, Das österreichische Autobahnnetz und die Tauernautobahn-Scheitelstrecke. In: (wie Anm. 32), S.21-27, S. 23.*

35 *Köllensperger, Tauernautobahn-Scheitelstrecke (wie Anm. 32), S. 164.*

36 *Michael Köll, Die Felbertauernstraße. In: Stadtgemeinde Mittersill (Hrsg.), Mittersill. Vom Markt zur Stadt. Mittersill 2008, S. 369-374.*

37 *Clemens M. Hutter, Alpenstraße Wald – Krimml – Gerlos. Salzburg 1994.*

38 *Friedrich Leitich, Städt. Flugplatz – Salzburg Airport. Geschichte der Lufifahrt im Raume Salzburg. Salzburg 1992, S. 118.*

Abfertigungsgebäude und die technische Ausstattung, die ab 1961 auch Starts und Landungen bei Schlechtwetter erlaubten,³⁹ auf den neuesten Stand der Technik gebracht.

Die Behebung des drückenden Wohnraumman- gels war eines der großen Ziele in der Amtszeit von Landeshauptmann Klaus. Zur Finanzierung der nötigen Baumaßnahmen sollte die „Salzburger Wohnbau-Anleihe 1957“ dienen.⁴⁰ Da diese Anleihe ein wirtschaftspolitisches Instrument dar- stellte, wodurch es den Verantwortlichen in Salz- burg gelang, wichtige wirtschaftliche Impulse zu setzen, soll sie im Folgenden näher dargestellt werden. Die „Anleihe des Landes Salzburg, I. Tranche 1957, zur Beseitigung von Barackenwohnungen“, auch „Anleihe des Landes Salzburg 1957 zur Linde- rung der Wohnungsnot, I. Tranche“ hatte bei einem Ausgabekurs von 98 v. H. eine Verzinsung von 7% mit einer Laufzeit von 15 Jahren (1.10.1957– 1.10.1972). Ihre Auflage wurde am 24.4.1957 vom Salzburger Landtag einstimmig beschlos- sen.⁴¹ Dieser bestimmte am 27.7.1957 auch, dass „der Erlös der Landesanleihe ... ausschließlich für Maßnahmen zur Beseitigung von Baracken und Notstandswohnungen sowie deren Ersatz durch Errichtung von Wohngebäuden zu ver- wenden“ sei.⁴² Der Nennbetrag der Wohnbauan- leihe 1957 betrug 20 Millionen Schilling, wobei Teilschuldverschreibungen zum Nennwert von 500 Schilling, 1.000 Schilling und 5.000 Schil- ling zur Ausgabe gelangten. Zeichnungsfrist war vom 2. bis 30. September 1957.⁴³ Da ein Zeich- nungsergebnis von lediglich 16.997.000 Schilling

erzielt werden konnte, wurde der Fehlbetrag auf das Nominale von einem Konsortium von Geld- gebern geleistet.⁴⁴ Insgesamt gelangten Mittel in der Höhe von rund 19 Millionen Schilling für Wohnbauzwecke zur Auszahlung, denn ca. 1 Mil- lion musste für die Kursdifferenz (Ausgabekurs 98 v. H.), Provisionen, Spesen, Druckkosten der Teil- schuldverschreibungen und für Werbung aufge- wendet werden.⁴⁵ Bis April 1958 wurden seitens des Landes Salzburg insgesamt 18.377.000 Schil- ling für Wohnbauzwecke zur Verfügung gestellt, nämlich für die Stadt Salzburg ca. 4,7 Millio- nen (139 Wohnungen), für den Bezirk Salzburg- Umgebung ca. 4,2 Millionen (182 Wohnungen), für den Pinzgau ca. 3.3 Millionen (130 Woh- nungen), für den Tennengau ca. 2,3 Millionen (100 Wohnungen), für den Pongau ca. 2,1 Mil- lionen (93 Wohnungen) und für den Lungau ca. 1,4 Millionen (50 Wohnungen).⁴⁶ 1958 wurde seitens des Landes Salzburg keine Anleihe mehr aufgelegt, obwohl dies ursprünglich als 2. Tranche der Salzburger Landesanleihe 1957 geplant wor- den war. Ursache dafür waren die hohen Kosten dieser Form der Kapitalbeschaffung.⁴⁷

Spätestens ab der Mitte der 1960er Jahre konnte durch den raschen wirtschaftlichen Aufschwung der Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr gedeckt werden. Daher wurden vor allem aus Südosteuropa (Türkei, Jugoslawien) Men- schen ins Land geholt, um (vorerst) für einen beschränkten Zeitraum hier zu arbeiten. Das Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung war häufig eher problematisch, vor allem dann, als

39 *Leitich, Salzburg Airport (wie Anm. 38), S. 139/140.*

40 *SLA, PRÄ 1933/1957.*

41 *Stenographische Protokolle des Salzburger Landtages 1957, S. 449.*

42 *Stenographische Protokolle des Salzburger Landtages 1957, S. 527-529.*

43 *Salzburger Nachrichten (ab jetzt SN), 28.8.1957, S. 3.*

44 *SLA, Abt. VIII K1 63/1957 und SN, 8.11.1957, S. 5.*

45 *SLA, PRÄ 1933/1957.*

46 *SN, 19.4.1958, S. 5.*

47 *SLA, PRÄ 1933/1957.*

die Familien dieser „Arbeits-Migranten“ nachzogen und sich hier ebenfalls ansiedelten.

Nachdem Anfang der 1950er Jahre die Reise- und Devisenbeschränkungen sowie die Beschlagnahme zahlreicher Beherbergungsbetriebe durch die US-Besatzungsmacht schrittweise aufgehoben worden waren, setzte ab der Mitte dieses Jahrzehnts ein kontinuierlicher Aufschwung im Salzburger Tourismus ein. Von 1956 bis 1975 stiegen die Gästenächtigungen im Winter von 996.456 auf 7.082.292 und im Sommer von 3.553.028 auf 12.194.121.⁴⁸ Ab Mitte der 1960er Jahre stellten auch im Wintertourismus ausländische Gäste die Mehrheit. Die daraus erzielten Deviseneinnahmen waren ein wichtiger Impuls für den wirtschaftlichen Aufschwung in den späten 1960er Jahren.

Ein Meilenstein für den überregionalen Naturschutz, auch im Hinblick auf die Bewahrung dieses Ökosystems für einen „sanften Tourismus“, bedeutete im Herbst 1971 die Gründung des „Nationalparks Hohe Tauern“. Grundlage dafür bildete die am 21. Oktober 1971 durch die Landeshauptleute von Kärnten, Salzburg und Tirol unterzeichnete Vereinbarung von Heiligenblut.⁴⁹ An diesem größten österreichischen Nationalpark im Herzen der österreichischen Alpen haben die Bundesländer Salzburg, Kärnten und Tirol Anteil. Österreichs höchste Berggipfel, weite Gletscherflächen, alpine Rasen, Felsen und Wasserfälle aber auch jahrhundertealte Kulturlandschaften prägen sein Aussehen. Der Anteil Salzburgs beträgt in den zehn Nationalparkgemeinden 667 km².⁵⁰

Nach den Plänen des Architekten Prof. Clemens Holzmeister in den Jahren 1956 bis 1960 erfolgte der Neubau des Festspielhauses, das am 26. Juli 1960 feierlich eröffnet wurde.⁵¹ Von den 1960er Jahren bis zu seinem Tod am 16. Juli 1989 war der Dirigent Herbert von Karajan prägende Persönlichkeit der Salzburger Festspiele. Herbert von Karajan erkannte sehr früh die Möglichkeiten, die sich durch die moderne Technik, vor allem auf dem Gebiet der Massenkommunikation und neuer digitaler Speichermedien auch für den Kulturbereich anboten. In der „Ära Karajan“ erlangte das Festival, das mit seinem zahlungskräftigen Publikum aus dem In- und Ausland einen nicht zu unterschätzenden Wirtschaftsfaktor für den Sommertourismus darstellt, ein internationales Ansehen, das weit über jenes in der Zwischenkriegszeit hinausgeht.

Eine bildungs- und wissenschaftspolitische Weichenstellung ersten Ranges war 1962 die Wiedererrichtung der unter bayerischer Herrschaft 1810 aufgelösten Universität Salzburg. Landeshauptmann Josef Klaus setzte sich während seiner Amtszeit, aber auch nach seinem Wechsel in die Bundespolitik maßgeblich dafür ein. Vorläufig erfolgte nur die Einrichtung einer Katholisch-Theologischen und einer Philosophischen Fakultät, die im Wintersemester 1964/1965 mit nicht einmal 300 Studierenden den Studienbetrieb aufnahmen. Ein Jahr später folgte die Juridische Fakultät.⁵² Großen Anteil an der Realisierung der bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Bestrebungen für die neue Universität hatte Landes-

⁴⁸ Robert Hoffmann / Kurt Luger, *Tourismus und sozialer Wandel – Strukturelle Rahmenbedingungen*. In: Ernst Hanisch / Robert Kriechbaumer (Hrsg.), *Salzburg Zwischen Globalisierung und Goldhaube. Geschichte der Österreichischen Bundesländer nach 1945. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg. Bd. 6, Wien-Köln-Weimar 1997, S. 168-209, S. 203/204.*

⁴⁹ SLA, OU 1971 X 21.

⁵⁰ Franz Schausberger, *Der Nationalpark Hohe Tauern*. In: Erika Scherrer, *Auf dem Weg zum Hohen Sonnblick. Schwarzach i. Pg. 2000, S. 9-16, S. 11.*

⁵¹ *Zu den Salzburger Festspielen unter Herbert von Karajan; vgl.: Robert Kriechbaumer, Salzburg Festspiele 1960-1989. Die Ära Karajan. Salzburg-Wien 2009.*

⁵² Josef Thonhauser, *Die Entwicklungen im Bildungsbereich*. In: Hanisch / Kriechbaumer (Hrsg.), *Salzburg (wie Anm. 48), S. 554-610, S. 575.*

hauptmann Hans Lechner, der in Anerkennung seiner Verdienste 1966 zu deren Ehrensator ernannt wurde.⁵³ Mit der Paris-Lodron-Universität gelang die langfristige Absicherung von Salzburg als Standort für Wissenschaft und Forschung auf höchstem Niveau.

Auch in Salzburg hatten die gesellschaftspolitischen Umwälzungen im Gefolge der „68er Bewegung“ ihre Folgen, wobei auch hier die Studentinnen und Studenten der noch jungen Universität ein prägendes Element waren – „1968“ war auch in dieser Stadt in erster Linie eine Studentenbewegung.⁵⁴ Besonders Aufsehen erregten die Proteste anlässlich des Besuchs von US-Präsident Richard Nixon.⁵⁵ Die Demonstranten bezeichneten auf Transparenten Präsident Nixon wegen der Beteiligung der Vereinigten Staaten am Vietnamkrieg als Mörder und verbrannten amerikanische Flaggen. Hunderten Demonstranten gelang es am Flughafen die Absperrungen der Polizei zu durchbrechen und auf das Rollfeld vorzudringen. Erst durch den massiven Einsatz von Gendarmerie und Polizei gelang es, das Flughafengelände zu räumen, sodass die „*Air Force No. 1*“ mit nur wenigen Minuten Verspätung auf dem Salzburger Flughafen landen konnte. Auch in der Salzburger Innenstadt kam es zu teils gewaltsamen Ausschreitungen. Bei dem Polizeieinsatz, der auf beiden Seiten Verletzte forderte, wurde eine Reihe von Demonstranten festgenommen. Unter den Festgenommenen befand sich auch der Autor und Zukunftsfor-

scher Robert Jungk. Die Diskussion über die Ausschreitungen und die Reaktion der Exekutive führten in den darauffolgenden Wochen noch zu innenpolitischen Kontroversen.

Die beiden nachfolgend vorgestellten Landeshauptleute trugen wesentlich dazu bei, dass in dieser Phase des fast ungebrochenen wirtschaftlichen Aufschwunges wesentliche Modernisierungsimpulse in ihrem Bundesland gesetzt wurden. Trotzdem, wie die Ereignisse im Gefolge der „68er Bewegung“ oder das sich abzeichnende Problem der Migrantinnen und Migranten zeigt, gab auch im Land Salzburg anstehende gesellschaftliche Probleme, die einer Lösung harhten.

Dr. Josef Klaus⁵⁶ ließ sich nach seinem 1934 abgeschlossenen Jus-Studium an der Universität Wien, ersten politischen Aktivitäten in den Jahren vor 1938 und seinem Kriegseinsatz 1945 in Salzburg nieder und eröffnete in Hallein eine Rechtsanwaltskanzlei. Politisch engagierte er sich in der ÖVP Hallein, für die er im Oktober 1949 auch für den Gemeinderat kandidierte. Anfang Dezember 1949 wurde er Landeshauptmann. Die Amtszeit von Josef Klaus war geprägt durch den sich immer mehr verstärkenden wirtschaftlichen Aufschwung und den Abzug der US-Besatzungsmacht im Gefolge des Abschlusses des Staatsvertrages 1955. Neben Maßnahmen zur Behebung des damals drückenden Wohnraum Mangels galten die Bemühungen von Dr. Klaus in erster Linie der Förde-

53 Hans Lechner, *Der Weg zur Universität Salzburg. Die dramatischen Bemühungen bis zur Wiedegründung*. In: Eberhard Zwink (Hrsg.), *Baudokumentation Universität und Ersatzbauten. Studiengebäude. Schriftenreihe des Landespressebüros Nr. 4*, S. 53-65, S. 55f.

54 Ewald Hiebl, *Zahme Viertelstunde oder heiße Revolution. Die Lebenswelt(en) der 68er in Salzburg*. In: Haas / Hoffmann / Kriechbaumer (Hrsg.), *Lebenswelt(en) seit 1945 (wie Anm. 10)*, S. 299-328, S. 303 ff.

55 Die nachfolgend zitierte Darstellung der Ereignisse rund um den Besuch von Präsident Nixon stützt sich in erster Linie auf Berichte in der zeitgenössischen Tagespresse; Oskar Doble, *Salzburg im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit. Vor 30 Jahren machte US-Präsident Nixon auf seinem Weg nach Moskau in Salzburg Station*. In: *Unser Land. Die Salzburger Landeszeitung*, 15/2002, S. 37.

56 Dr. Josef Klaus (Kötschach-Mauthen, Kärnten 15.8.1910-25.7.2001 Wien; Landeshauptmann: 1.12.1949 bis 10.4.1961, Bundesminister für Finanzen: 11.4.1961 bis 27.3.1963, Bundeskanzler: 2.4.1964-21.4.1970).

zung des Fremdenverkehrs und des kulturellen Lebens. Darüber hinaus wurden in seiner Amtszeit wichtige Projekte auf dem Gebiet der Infrastruktur, des Schulneubaues und des Verkehrswesens in Angriff genommen, die für Stadt und Land Salzburg für die nächsten Jahre und Jahrzehnte wichtige Impulse setzten. Im Frühjahr 1961 wechselte Josef Klaus in die Bundespolitik. Nach seiner Niederlage gegen Bruno Kreisky bei den Nationalratswahlen 1970 zog er sich aus der aktiven Politik zurück.

Dipl.-Ing. DDr. Hans Lechner⁵⁷ wurde nach Abschluss seiner agrarwissenschaftlichen Studien wurde 1939 bis 1942 Direktor des Salzburger Milchhofes. Nach Kriegseinsatz ab 1943 und der Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft trat er in den Salzburger Landesdienst als Mitarbeiter des parteilosen Landesrates und Beauftragten für Ernährung und Wirtschaft Herbert Groß ein. Ab 1947 war er Leiter des Landesernährungsamtes. 1949 wechselte er auf Wunsch von Landeshauptmann Klaus in die Präsidialabteilung beim Amt der Salzburger Landesregierung und bekleidete 1956 bis 1961 die Funktion des Leiters der Verkehrs- und Außenhandelsabteilung. Ab Juli 1959 war er in der Landesregierung als Landesrat für das Finanz- und Wohnungsressort sowie für Verkehrs- und Außenhandelsangelegenheiten zuständig. Er erwarb sich in dieser Funktion mit dem nach ihm benannten „Lechner-Plan“ zur Beseitigung der noch immer als Notunterkünfte genutzten Baracken einen über das Land Salzburg hinausreichenden Ruf. Als Landeshauptmann widmete er sich wichtiger kultureller und wirtschaftlicher Großprojekte. In seine Amtszeit fällt auch im Dezember 1970 die Eröffnung des Neubaus des Salzburger Landesarchivs in der Michael-Pacher-Straße. Auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes stellt der bundesländerübergreifenden „Nationalpark

Hohe Tauern“ einen Meilenstein in den Bemühungen zum Schutz der hochalpinen Ökosysteme dar. Auch nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik 1977 blieb Hans Lechner mit großem Interesse der Kultur und Politik in Stadt und Land Salzburg weiterhin verbunden.

Bewahren des Erreichten (1973 bis 1995)

So wie die ersten „Ölkrise“ 1973 das Ende des seit der Überwindung der unmittelbaren Folgen des Zweiten Weltkrieges fast ununterbrochenen ökonomischen Aufschwungs markierte, so brachte der 1995 vollzogene Beitrag Österreichs zur Europäischen Union eine Partizipation dieses Landes an gesamteuropäischen Entwicklungen, die wenige Jahre zuvor undenkbar gewesen werden. Eine wichtige globalpolitische Voraussetzung dafür war der Zusammenbruch des sogenannten Ostblocks im Jahr 1989, durch den Österreich geopolitisch vom östlichen Rand wieder in das Zentrum dieses Kontinents gerückt wurde.

1974 nahm das Wirtschaftswachstum erstmals seit der Mitte der 1950er Jahre einen negativen Wert an und konnte sich auch in den nächsten beiden Jahren nicht erholen. Auch in den nächsten Jahren erreichte das Wirtschaftswachstum abgesehen von 1976 nicht mehr das Niveau der Jahre zuvor. Trotz dieses Wachstumseinbruches waren die Jahre bis 1979 eine Phase der Vollbeschäftigung – Arbeitslosigkeit war in diesen Jahren mit einer Arbeitslosenrate von unter 2% selbst in den Wintermonaten im Baugewerbe kein Problem.⁵⁸ Ein Grund dafür war zweifellos der Umstand, dass in Salzburg industrielle Großbetriebe mit tausenden Beschäftigten fehlten, deren wirtschaftliche Probleme deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gehabt hätten.

⁵⁷ *Dipl.-Ing. DDr. Hans Lechner (Graz 16.7.1913-10.6.1994 Salzburg; Landeshauptmann: 17.4.1961-20.4.1977).*

⁵⁸ *Josef Wysocki, Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Eberhard Zwink (Hrsg.), Die Ära Lechner. Das Land Salzburg in den sechziger und siebziger Jahren. Schriftenreihe des Landespressebüros, „Salzburg Dokumentationen“ Nr. 77, Salzburg 1988, S. 49-62, S. 51 u. 57.*

Die in den 1970er Jahren immer noch andauernde Vollbeschäftigung führte dazu, dass weitere ausländische Arbeitskräfte, vornehmlich aus Südosteuropa und der Türkei ins Land kamen. Von einem vorübergehenden Phänomen konnte schon lange nicht mehr gesprochen werden, da immer mehr dieser als „Gastarbeiter“ bezeichneten Zuwanderer, immer häufiger ihre Familien nachkommen ließen. Spätestens ab dem Zeitpunkt wurde eine gezielte Integrationspolitik notwendig. Vor allem der Schulbereich und die Beschaffung von Wohnraum stellten und stellen Politik und Verwaltung vor große Herausforderungen. Die Überwindung sprachlicher Barrieren und die Verbesserung der Ausbildung dieser Emigranten der zweiten und dritten Generation sind bis heute eine Voraussetzung für deren Integration. Nach 1989 traf eine weitere, zahlenmäßig starke Gruppe von Emigranten in Salzburg ein. Diese Zuwanderer und Flüchtlinge verließen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen nach dem Zerfall des Ostblocks ihre Herkunftsländer. Vor 1989 war es eine vergleichsweise geringe Zahl von Menschen, die unter Lebensgefahr in abenteuerlichen Fluchten den „Eisernen Vorhang“ überwandten.

Anfang der 1980er Jahre änderte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt grundlegend, denn die Arbeitslosenrate kletterte über die 3%-Marke. Höhepunkt dieser Entwicklung war 1986/87 mit 4,2% erreicht. Dann verbesserte sich das weltwirtschaftliche Umfeld, und die Zahl der Erwerbslosen sank vorübergehend, erreichte aber Mitte der 1990er Jahre wieder Werte über 4,5% – die Jahre der Vollbeschäftigung waren endgültig vorbei.⁵⁹

Auch auf den Tourismus hatten die wirtschaftlichen Turbulenzen in Gefolge des Ölpreisschocks 1973 nachhaltige Wirkung, denn erstmals seit

1945 sanken 1974 die Nächtigungszahlen im Land Salzburg.⁶⁰ Obwohl die Anzahl der Übernachtungen in den Folgejahren wieder anstieg, markiert dieses Jahr dennoch eine Trendwende, denn der bis dahin parallel verlaufende Aufschwung von Sommer- und Wintertourismus fand ein Ende und wurde von einer gegenläufigen Entwicklung abgelöst. Nur noch der Wintertourismus verzeichnete größere Steigerungsraten, während die Übernachtungszahlen im Sommer stagnierten oder gar rückläufig waren. Für den Sommer wirkte sich die Tatsache, dass Flugreisen für immer mehr Menschen erschwinglich wurden, negativ aus. Vor allem Destinationen im Mittelmeerraum wurden zunehmend attraktiv. Die klassische „Sommerfrische“ konnte hier ganz einfach nicht mithalten. Im Winter erfreuten sich Salzburgs Berge nicht zuletzt durch immer neue und immer komfortablere Aufstiegshilfen bei den Gästen aus dem In- und Ausland weiterhin ungebrochener Beliebtheit. Dieser Massentourismus der Schifahrer war allerdings nur durch massive Investitionen möglich, deren ökologischen Folgen in den sensiblen Alpenregionen damals noch nicht hinterfragt wurden. Ab den frühen 1990er Jahren fanden auch im Wintertourismus die steigenden Nächtigungszahlen vorläufig ein Ende. Ursachen für diese „Phase des Rückganges“ waren die durch die günstigeren Preise für Ferndestinationen veränderte Reise- und Freizeitgewohnheiten und der Umstand, dass das Reisebudget der deutschen Gäste, die immer noch rund die Hälfte der Nächtigungen ausmachten, infolge des Einbrechens der Weltkonjunktur, spürbar zurückging.⁶¹

Am 21. Juni 1975 wurde die sogenannte „Scheitelstrecke“ der Tauernautobahn im Rahmen eines Festaktes dem Verkehr übergeben.⁶² Hier waren

⁵⁹ Dirninger, *Beschäftigung, Wachstum und Konjunktur* (wie Anm. 28), S. 83.

⁶⁰ Hoffmann / Luger, *Tourismus* (wie Anm. 48), S. 173.

⁶¹ Hoffmann / Luger, *Tourismus* (wie Anm. 48), S. 174.

⁶² Köllensperger, *Tauernautobahn-Scheitelstrecke* (wie Anm. 32), S. 171.

der Bau der zahlreichen Tunnel (z. B.: Tauern-tunnel: 6,4 km, Katschbergtunnel: 5,4 km), der vielen Brücken sowie von Schutzbauten gegen Muren und Lawinen besonders aufwändig. Seit der Fertigstellung des Katschbergtunnels bestand damit erstmals eine Autobahnverbindung zwischen den Bundesländern Salzburg und Kärnten. 1979 konnten im Land Salzburg die Arbeiten an der Tauernautobahn abgeschlossen werden – der zweispurige Ausbau der Tunnelverbindungen dauerte jedoch noch mehrere Jahrzehnte. Die Folgen großer Bauprojekte, vornehmlich im Bereich des Straßenbaues hatten oftmals dramatische Folgen für die Umwelt. Besonders das stark gestiegene Verkehrsaufkommen auf den Nord-Süd-Verbindungen wurde zunehmend zur Belastung für die anliegenden Gemeinden. So stieg beispielsweise auf der A 10, der wichtigsten Transitroute in Salzburg, zwischen 1980 und 1986 die Zahl der Kraftfahrzeuge von 2,6 auf 4,1 Millionen jährlich.⁶³ Daher wurde seither eine Reihe von Lärmschutzbauten errichtet, die dazu beitragen, die Lebensqualität der unmittelbar an dieser Transitroute lebenden Menschen zu gewährleisten.

Im Jahr 1986, zeigten sich dann mit geradezu dramatischer Deutlichkeit die Gefahren der Nutzung der Kernenergie – im weißrussischen Tschernobyl kam es zum bis dato folgenschwersten Reaktorunfall, dessen Auswirkungen für den Alltag der Menschen auch in Salzburg spürbar waren. Der geplante Bau einer Wiederaufbereitungsanlage für atomare Brennstäbe im bayerischen Wackersdorf stieß bereits Mitte der 1980er Jahre den entschiedenen Widerstand, nicht nur in weiten Kreisen der Bevölkerung,

sondern auch bei den maßgeblichen Politikern. Nachdem sich der Gemeinderat der Stadt Salzburg schon am 29. Oktober 1985 einstimmig gegen die Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf (WAW) ausgesprochen hatte, sprach sich am 25. Jänner 1986 auch die Landesregierung gegen dieses Projekt aus. Bemerkenswert ist, dass diese Beschlüsse noch vor dem Reaktorunglück in Tschernobyl am 26. April 1986 fielen. Die Stimmung, auch bei den politischen Entscheidungsträgern kurz nach dem Atomunfall, zeigt deutlich der Umstand, dass der von der Bürgerliste am 6. Mai 1986 im Gemeinderat der Landeshauptstadt eingebrachte Dringlichkeitsantrag, in dem die Landesregierung unter anderem aufgefordert wurde, „dem bayerischen Ministerpräsident Strauss den kürzlich verliehenen Salzburger Landesorden wieder abzu-erkennen“, nur knapp mit 15:12 Stimmen abgelehnt wurde.⁶⁴ 1988 beschloss die Landesregierung offiziell gegen die WAW Einspruch zu erheben. Über 100.000 Einwendungen aus Salzburg wurden daraufhin beim Genehmigungsverfahren eingebracht. Neben den teils gewalttätigen Protesten und der Ablehnung aus dem In- und Ausland waren es die explodierenden Baukosten, welche im April 1989 dazu führten, dass die Bauarbeiten an der Wiederaufbereitungsanlage eingestellt wurden.⁶⁵ Die immer wieder geäußerte ablehnende Haltung der Salzburger Landesregierung zu Wackerdorf belastete auch die persönliche Freundschaft von Landeshauptmann Haslauer zu Franz Josef Strauss. Bis zum Tod des bayerischen Ministerpräsidenten 1991 blieb das Verhältnis zwischen den beiden belastet.⁶⁶

⁶³ Robert Kriechbaumer, *Die Ära Haslauer (1977-1988)*. In: Dopsch / Spatzenegger (Hrsg.), *Bd. III/2 (wie Anm. 5), Anhang S. 1*-31**, S. 11*.

⁶⁴ Georg Schöfbänker / Erfried Erker, *Wackerdorf und Salzburg. Konturen einer Politik gegen eine Plutoniumfabrik*. In: Herbert Dachs / Roland Floimair (Hrsg.), *Salzburger Jahrbuch für Politik 1989*. Salzburg 1989, S. 99-120, S. 102.

⁶⁵ Dieter Pesendorfer, *Umwelt-, Energie-, und Verkehrspolitik in der Ära Haslauer*. In: Herbert Dachs / Roland Floimair / Ernst Hanisch / Franz Schausberger (Hrsg.), *Die Ära Haslauer. Salzburg in den siebziger und achtziger Jahren. Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg*. Bd. 13, Wien-Köln-Weimar 2001, S. 331-385, S. 360.

⁶⁶ Kriechbaumer, *Haslauer (wie Anm. 63)*, S. 10*.

Wichtige Maßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes (Emmissionskataster 1978, Abfallwirtschaftsgesetz 1979, Luftreinhalteverordnung 1986) sind bis heute Zeugnisse der Politik in der Amtszeit von Landeshauptmann Haslauer. Ein besonderes Augenmerk lag in jener Zeit auf dem Gewässerschutz, wobei hier neben den Salzburger Seen vor allem die Salzach im Zentrum des Interesses lag. Hier waren es vor allem die Industriebetriebe, deren Abwässer nicht mehr ungeklärt in den Fluss geleitet wurde und somit zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wasserqualität beitrugen.⁶⁷

Eine weitreichende Entscheidung zur institutionellen Verankerung des Umweltschutzes auf Landesebene war die Einrichtung der Landesumweltschutzbehörde Salzburg, die als „ein Kind Haslauer“⁶⁸ bezeichnet werden kann. 1986 nahm die „Landesumweltschutzbehörde für Ökologie und Landschaftsschutz“ ihre Arbeit auf, und am 9. Dezember 1987 erging vom Landeshauptmann an Eberhard Stüber als ersten Landesumweltschutzanwalt der Bescheid, wodurch das Institut für Ökologie im Haus der Natur als Landesumweltschutzbehörde anerkannt wurde.⁶⁹

Einen wesentlichen Anstoß zu einem gewissen Umdenken bei den etablierten Parteien in der Umweltpolitik hatten auch die sich seit der ersten Hälfte der 1970er Jahre immer häufiger formierenden Bürgerinitiativen, die in der Landeshauptstadt 1977 zur Gründung der „Salzburger Bürgerliste“ führte, die bei den Gemeinderatswahlen im Oktober dieses Jahres zwei Mandate erreichen konnten. Ihr prominentester Vertreter war der

Schauspieler Herbert Fux.⁷⁰ Auf Landesebene konnte diese politische Gruppierung vorerst nicht reüssieren. Erst 1989 gelang der „Bürgerliste Salzburg – Land“ mit zwei Vertretern der Einzug in den Landtag.⁷¹

Durch eine gezielte Ansiedlungspolitik von Betrieben sollten die Wirtschaftsstrukturen Salzburgs langfristig an die sich ändernden Herausforderungen angepasst werden. Vor allem auf den Bereich zukunftssträchtige Branchen wie Computer- und Kommunikationstechniken wurde besonderes Augenmerk gelegt. Als Plattform für neue Betriebe wurden im ganzen Land Salzburg eine Reihe von sogenannten „Technologiezentren“ („Techno-Z“) gegründet. Als erstes erfolgte 1988 die Gründung des „Techno-Z Salzburg“.⁷² Nicht zuletzt durch diese aktive Wirtschaftspolitik entwickelte sich das Land, und hier vor allem der Großraum Salzburg, zu einem bevorzugten Standort für große ausländische Firmen. Auch das große Reservoir an gut ausgebildeten Fachkräften machte den Wirtschaftsstandort Salzburg zunehmend attraktiv. Ein Beispiel für einen derartigen ausländischen Konzern mit neuer Produktionsstätte in Salzburg ist die Firma SONY, die mit ihren beiden Produktionsstandorten in Anif und Thalgau einen der wichtigsten Arbeitgeber in der Region darstellt. Bei dieser Betriebsansiedlung spielten die guten Kontakte von Herbert von Karajan nach Japan eine nicht unwesentliche Rolle. Weitere große multinationale Konzerne, die in Salzburg „unter Einschaltung österreichischer Sublieferanten in erheblichem Ausmaß“ produzieren, sind unter anderem „Liebherr“ in Bischofshofen, das „Miele“ Werk in Bürmoos oder die Zweigniederlassung der „Solvay-Gruppe“ in Hallein.⁷³

67 Pesendorfer, *Umwelt-, Energie-, und Verkehrspolitik (wie Anm. 65)*, S. 364ff.

68 zit. n.: Pesendorfer, *Umwelt-, Energie-, und Verkehrspolitik (wie Anm. 65)*, S. 345ff.

69 Pesendorfer, *Umwelt-, Energie-, und Verkehrspolitik (wie Anm. 65)*, S. 346.

70 Pesendorfer, *Umwelt-, Energie-, und Verkehrspolitik (wie Anm. 65)*, S. 341.

71 www.salzburg.gruene.at

72 Susanne Kovacs, *Auslandstöchter an der Salzach*. In: *Industrie. Die Wochenzeitschrift für Unternehmer und Führungskräfte*. Nr. 7/1990, Wien 1990, S. 6-11, S. 8.

73 Kovacs, *Auslandstöchter (wie Anm. 72)*, S. 9 ff.

Fünf Landesausstellungen, nämlich „Die Kelten in Mitteleuropa“ (Hallein 1980), „Reformation – Emigration. Protestanten in Salzburg“ (Goldegg 1981), „St. Peter in Salzburg. Schätze europäischer Kunst und Kultur“ (Salzburg 1982), „Fürsterzbischof Wolf Dietrich von Raitenau“ (Salzburg 1987) und die gemeinsam mit Bayern veranstaltete „Die Bajuwaren. Von Severin bis Tassilo 488–788“ (Mattsee und Rosenheim 1988) fanden in der Amtszeit von Landeshauptmann Haslauer statt. Unter seinem Nachfolger, Hans Katschthaler, folgten dann noch „Mozart – Bilder und Klänge“ (Salzburg 1992) sowie „SALZ“ (Hallein 1994). Nach diesen sieben Landesausstellungen wurden, anders als im benachbarten Oberösterreich, derartige Veranstaltungen mit ihrem aufwändigen Rahmenprogramm nicht mehr abgehalten. Neben den hohen Kosten war es auch das mangelnde Besucherinteresse bei den letzten Ausstellungen, das die Verantwortlichen dazu bewegen hat, in den folgenden Jahren auf derartige Großausstellungen zu verzichten.

Auf kulturellem Gebiet waren jene Jahre neben der steten Förderung der Salzburger Festspiele auch von der Gründung zahlreicher Kulturinstitutionen geprägt. Ein Beispiel dafür ist das 1983 eröffnete Salzburger Museum für Moderne Kunst und Graphische Sammlung „Rupertinum“ (heute: „Museum der Moderne Rupertinum“). Anders als die erwähnten Landesausstellungen zeigten diese Initiativen nachhaltige Wirkung. Dies gilt auch für den großzügigen Ausbau des Universitätsstandorts Salzburg, der ab 1975 zusätzlich über eine naturwissenschaftliche Fakultät verfügte.⁷⁴ In der Öffentlichkeit recht kontrovers diskutiert wurden ab den frühen 1970er Jahren die Verbaupläne für den Süden der Stadt Salz-

burg, wo auch der Campus der Universität entstehen sollte. Nach einem Architektenwettbewerb 1973 einigte man sich 1975 darauf, dass nur die Naturwissenschaftliche Fakultät und nicht, wie ursprünglich geplant, auch die Geisteswissenschaftliche Fakultät am Standort Freisaal, im Süden der Landeshauptstadt, untergebracht werden sollte. Nach vielen Adaptierungen und Umplanungen des ursprünglichen Konzepts begannen im April 1982 die Bauarbeiten. Mit der am 3. Oktober 1986 erfolgten feierlichen Eröffnung des Neubaus fand das jahrelange Provisorium der auf mehrere Standorte aufgeteilten naturwissenschaftlichen Institute und Forschungseinrichtungen ein Ende.⁷⁵

Die beiden nachstehend vorgestellten Landeshauptleute prägten die schwierigen Jahre nach dem Ende des lange anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwunges. Obwohl unter Landeshauptmann Haslauer viele nachhaltige Entwicklungen eingeleitet wurden, darf der Beitrag seines Nachfolgers nicht außer Acht gelassen werden. Landeshauptmann Katschthaler ist gleichsam eine Klammer zwischen den „schwierigen 1980er Jahren“ und der schon ins 21. Jahrhundert gerichteten zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung.

Dr. Wilfried Haslauer⁷⁶, Sohn eines Beamtenehepaares, trat nach seiner Heimkehr aus dem Krieg in den Dienst des Magistrats Salzburg ein, begann aber gleichzeitig als Werkstudent an der Universität Innsbruck ein Jus-Studium, das er 1948 abschloss. 1951 wechselte er in die Salzburger Handelskammer, der er von 1960 bis 1971 als Kammeramtsdirektor vorstand. Ab 1961 gehörte er dem Salzburger Landtag an. Von 1967 bis 1969 war Wilfried Haslauer

⁷⁴ Josef Thonhauser, *Die Entwicklungen im Bildungsbereich*. In: Hanisch / Kriechbaumer (Hrsg.), *Salzburg (wie Anm. 48)*, S. 554-610, S. 575.

⁷⁵ Caroline Hirschvogel, *Daten*. In: Eberhard Zwinkl (Hrsg.), *Baudokumentation Universität und Ersatzbauten. Naturwissenschaftliche Fakultät. Universität Salzburg. Schriftenreihe des Landespressebüros Nr. 7/III*, S. 53-54.

⁷⁶ Dr. Wilfried Haslauer (*Salzburg* 29.11.1926-23.10.1992 *Salzburg; Landeshauptmann: 20.4.1977-2.5.1989*).

als Vizebürgermeister der Landeshauptstadt in der Kommunalpolitik tätig. Im Juli 1973 wurde er Landeshauptmann-Stellvertreter und Landesfinanzreferent. Am 20. April 1977 löste er schließlich Hans Lechner als Landeshauptmann ab. In einer Phase großer ökonomischer Probleme und dem sich abzeichnenden Ende der Jahre der Vollbeschäftigung war Wilfried Haslauer darum bemüht, die Bedeutung des Wirtschaftsstandorts Salzburg vornehmlich durch die Forcierung einer Qualitätssteigerung im Fremdenverkehr und durch die Ansiedlung von Betrieben aus dem Bereich der Hochtechnologie zu fördern. Zahlreiche Maßnahmen auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes (Emmissionskataster 1978, Abfallwirtschaftsgesetz 1979, Luftreinhalteverordnung 1986) sind bis heute Zeugnisse der Politik seiner Amtszeit. Auf kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet zählen die Salzburger Landesausstellungen, der Ausbau der Universität, die Förderung der Salzburger Festspiele und die Gründung zahlreicher kultureller Einrichtungen zu den bis heute nachwirkenden Zeugnissen der Politik in der Ära Haslauer. In den Lebensjahren, die Wilfried Haslauer nach seinem Rücktritt von der aktiven Politik noch verblieben, zog er sich weitgehend aus der Öffentlichkeit zurück.

Mag. Dr. Hans Katschthaler⁷⁷ studierte nach dem Besuch der Lehrerbildungsanstalt 1954 bis 1959 in Innsbruck Philosophie, Pädagogik, Geschichte, Wirtschaftsgeschichte und Geographie. Nach dem Studium wurde er zunächst Lehrer und unterrichtete in Saalfelden, später am Bundesoberstufenrealgymnasium in der Akademiestraße in Salzburg, dessen Direktor er 1973 wurde. 1974 berief ihn Landeshauptmann Lechner in die Landesregierung. Als Landesrat widmete er sich neben bildungspolitischen Fragen dem Ausbau des Nationalparks Hohe Tau-

ern. 1979 bis 1983 war er auf Bundesebene bildungspolitischer Sprecher der ÖVP. Am 3. Mai 1989 wurde er Salzburger Landeshauptmann. In seiner Amtszeit veränderten die politischen Umwälzungen, die ab Herbst 1989 in Osteuropa stattfanden, die politischen Rahmenbedingungen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges den Kontinent geprägt hatten. Die sich immer stärker abzeichnende europäische Integration, die für Österreich mit Jahresbeginn 1995 mit dem EU-Beitritt ihren vorläufigen Höhepunkt finden sollte, stellte auch das Land Salzburg vor neue Herausforderungen. Zudem sah sich das Land Anfang der 1990er Jahre mit einem wirtschaftlichen Einbruch konfrontiert. Um den Belastungen des immer mehr zunehmenden Individualverkehrs entgegenzutreten und auf regionaler Ebene die Benützung des öffentlichen Nahverkehrs zu forcieren, erfolgte im Mai 1995 die Gründung des Salzburger Verkehrsverbundes. Im Bereich des Naturschutzes war Hans Katschthaler die Förderung des Nationalparkgedankens ein besonderes Anliegen – sichtbares Zeichen dafür war 1993 die Unterzeichnung eines Abkommens mit Bayern, das prinzipiell die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Nationalparks „Kalkhochalpen“ vorsieht. Auf dem Gebiet der Hochkultur mussten nach dem Tod des Dirigenten Herbert von Karajan am 16. Juli 1989 wichtige Weichenstellungen für die weitere Zukunft der Salzburger Festspiele vorgenommen werden, an denen Landeshauptmann Katschthaler ebenfalls federführend beteiligt war. Im April 1996 beendete Hans Katschthaler seine politische Karriere und zog sich ins Privatleben zurück. Vor allem auf kulturellem Gebiet blieb er bis wenige Monate vor seinem Tod⁷⁸ auf Grund vieler ehrenamtlicher Funktionen, beispielsweise als Präsident der Salzburger Kulturvereinigung, weiterhin höchst aktiv.

⁷⁷ *Mag. Dr. Hans Katschthaler (Embach, Gem. Lend 13.3.1933-5.7.2012 Salzburg; Landeshauptmann: 3.5.1989-24.4.1996).*

⁷⁸ *Karin Gföllner (Hrsg.), Abschied von einem großen Salzburger. Festliche Trauersitzung zum Ableben von Hans Katschthaler. Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums, Salzburger Landtag Nr. 21. Salzburg 2012.*

Salzburg in einer globalisierten Welt (1995 bis heute)

Brachte der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 vorerst „nur“ für die Entscheidungsträger eine grundlegende Veränderung des internationalen wirtschaftlichen und politischen Umfeldes, so stelle die Umstellung von Schilling auf Euro mit Jahresbeginn 2002 endgültig eine einschneidende Veränderung im Alltagsleben jedes einzelnen dar.⁷⁹ Der etwas „sperrige“ Umrechnungskurs von ein Euro = 13,7603 Schilling erleichterte auch nicht gerade die Gewöhnung an das neue Zahlungsmittel. Für die älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger war es teilweise schon die vierte Währungsumstellung in ihrem Leben.

In den Jahren von 1999 bis 2002 ereigneten sich mehrere schwere Unglücksfälle und Naturkatastrophen. So starben am 29. Mai 1999⁸⁰ auf der A10 bei einem Brand im Tauertunnel zwölf Menschen, und am 11. November 2000⁸¹ verloren in Kaprun bei einem verheerenden Brandunglück der Gletscherbahn 155 Menschen ihr Leben. 2002 wurde Salzburg vom schlimmsten Hochwasser seit dem Jahr 1959 heimgesucht, das in vielen Teilen des Landes große Verwüstungen zur Folge hatte.

Die labile Wirtschaftslage stellte die Landespolitik vor neue Herausforderungen, wobei vor allem die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und das Problem der zumeist älteren Langzeitarbeitslosen besondere Maßnahmen erforderten. Im Tourismus gelang in den späten 1990er Jahren zumindest in Teil-

bereichen eine längst überfällige Strukturanpassung.⁸² Dies führte allerdings viele Betriebe an die Grenzen ihrer Wirtschaftskraft. Die daraus resultierende massive Verschuldung könnte sich in Zukunft angesichts der sich abzeichnenden Investitionen, die durch die sich ändernden ökologischen Rahmenbedingungen nötig sein werden, als langfristig negativ und entwicklungshemmend herausstellen. Vor allem der Winterfremdenverkehr, bei dem in immer leistungsfähigere und komfortablere Aufstiegshilfen und großtechnische Einrichtungen zur Erzeugung von Kunstschnee investiert werden muss, könnte durch die globale Erderwärmung und ihre Folgen bereits in wenigen Jahren an seine Grenzen anlangen. In manchen niedriger gelegenen, kleineren Schigebieten stellt sich künftig bei Neubauten von Liftanlagen die grundsätzliche Frage der wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit. Ein Umstieg auf ökologisch verträglichere Formen eines „sanften Tourismus“ wäre nicht nur in diesen Regionen, sondern generell ein sinnvoller Lösungsansatz, damit auch in Zukunft Salzburg zu den Top-Destinationen für Gäste aus dem In- und Ausland zählt.

Betriebsansiedelungen und die Förderung Salzburgs als Wissenschafts- und Forschungsstandort sollten der immer härter werdenden Konkurrenz auf den internationalen Märkten entgegenwirken. In diesem Kontext steht auch die Errichtung der Fachhochschule Salzburg, die 1995 im „Techno-Z“ in Itzling („Telekommunikationstechnik und -systeme“) und am „Holztechnikum Kuchl“ („Holztechnik und Holzwirtschaft“) ihren Studienbetrieb aufnahm.⁸³ 2002 startete das Großpro-

⁷⁹ Karl Bachinger / Dieter Stiefel / Herbert Matis / Felix Butschek, *Ab schied vom Schilling. Eine österreichische Wirtschafts-geschichte. Graz-Wien-Köln 2001, S. 338 ff.*

⁸⁰ *SN* 30.5.1999, S. 1-4.

⁸¹ Peter Obermüller, *Kaprun. Dokumentation der Katastrophe am Kitzsteinhorn. Salzburg 2004, S. 34.*

⁸² Hoffmann / Luger, *Tourismus (wie Anm. 48), S. 174.*

⁸³ *Fachhochschule Salzburg (Hrsg.), 15 Jahre Fachhochschule Salzburg. Eine Zeitreise von 1995 bis 2010. Puch / Salzburg 2010, S. 5.*

jekt „Campus Fachhochschule Salzburg-Urstein“, der 2005 feierlich eröffnet und seither baulich laufend ergänzt wird. So entstand 2008 das Studentenheim „Matador“, und 2009 nahm der erste universitäre Holzbau in Passivbauweise seinen Betrieb auf. Schon 2006 konnte das Ausbildungsangebot auf den „Kompetenzbereich „Gesundheit- und Soziales“ erweitert werden.⁸⁴

2003 erwarb die „Akademie Schloss Urstein Privatstiftung“ das Schloss samt Meierhof und den dazugehörigen Nebengebäuden. Nach umfangreichen Renovierungs- und Adaptierungsmaßnahmen konnte im September 2005 die „Akademie Urstein“, ein Bestandteil des Bildungnetzwerkes der Wirtschaftskammer Salzburg, feierlich eröffnet werden. Im Fokus der Ausbildung stehen seither die mit Freizeit, Tourismus und Kultur verbundenen Berufsfelder.⁸⁵

Alle Bemühungen zur Gründung einer öffentlichen medizinischen Fakultät blieben in Salzburg mehr als vier Jahrzehnte lang erfolglos. Im Jahr 1999 wurden dann durch das „Akkreditierungsgesetz“ die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung der „Paracelsus Medizinische Privatuniversität“ (PMU) geschaffen, die im September 2003 ihren Studienbetrieb aufnahm. In Salzburg befindet sich seither Österreichs erste und Europas zweite medizinische Universität mit privater Trägerschaft, die ein Studium der Humanmedizin anbietet. Durch die Gründung der PMU und die daraus hervorgehende langfristige Partnerschaft erhielten die „Salzburger Landeskliniken“ den Status von „Universitätskliniken“.⁸⁶

Nachdem der Fachbereich Gesellschaftswissenschaften bereits 1989 in das Gebäude der ehemaligen k. k. Staatsgewerbeschule am Rudolfskai übersiedelt war,⁸⁷ bezogen in den Folgejahren verschiedene Einrichtungen der Paris-Lodron-Universität historische Gebäude in der Salzburger Innenstadt, sodass nun mit Recht von einer „Altstadt-Universität“ gesprochen werden kann. Beispiele dafür sind der Toskanatrakt der Residenz oder die drei Kapitelhäuser mit der ehemaligen Domdechantei.⁸⁸

Bauliche Großprojekte prägten in der Salzburger Innenstadt auch im Kulturbereich das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhundert. Einen weithin markanten Akzent im Erscheinungsbild des Möchlsbergs bildet das 2004 nach mehrjähriger Bauzeit fertiggestellte „Museum der Moderne“. Es entstand nach Plänen des Münchner Architekten-Büros Friedrich/Hoff/Zwink, das 1998 einen diesbezüglichen Architektenwettbewerb für sich entscheiden konnten. In Vorfeld der Errichtung dieses Museumsbaues hatte es auch über die Medien ausgetragene Diskussionen über seinen Standort und die architektonische Gestaltung gegeben. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an die Bestrebungen für ein „Museum im Berg“ („Guggenheim-Museum“, „Hollein-Entwurf“).⁸⁹ Ergänzt wurde die Museumslandschaft in der Landeshauptstadt Salzburg 2007 durch die Übersiedlung des „Salzburg Museum“ (früher: „Salzburger Museum Carolino Augusteum“) von seinem früheren Standort in der Griesgasse, gegenüber dem „Haus der Natur“, in

⁸⁴ *Fachhochschule Salzburg, 15 Jahre (wie Anm. 83), S. 13.*

⁸⁵ *Akademie Schloss Urstein Privatstiftung (Hrsg.), Akademie Urstein Salzburg. Salzburg o. J. (2006?), S. 10.*

⁸⁶ *www.pmu.ac.at*

⁸⁷ *Heinz Dopsch, Das Institutgebäude für Gesellschaftswissenschaften der Universität Salzburg, ehemals k. k. Staatsgewerbeschule am Rudolfskai. In: Salzburg Edition, Bd. 3, Bauwerke in Stadt und Land. Wien o. J., S. 44.*

⁸⁸ *Bernhard Hütter, Die Altstadt-Universität. In: Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung beim Amt der Salzburger Landesregierung (Hrsg.), Die bewahrte Schönheit: Drei Jahrzehnte Altstadterhaltung. Salzburg 1997, S. 54-69, S. 61ff.*

⁸⁹ *Reinhard Bachleitner / Martin Weichbold, Das Museum der Moderne Salzburg: Besucherverhalten und Besucherreaktionen. In: Reinhard Bachleitner / Martin Weichbold (Hrsg.), Kunst – Kultur – Öffentlichkeit. Salzburg und seine zeitgenössische Kunst. München-Wien 2008, S. 136-162, S. 136.*

die „Neue Residenz“ am Mozartplatz. Im Mai 2009 erhielt es als Höhepunkt im 175. Jubiläumsjahr seines Bestehens bei einem Festakt im türkischen Bursa den „European Museum of the Year Award“ verliehen – die höchste europäische Auszeichnung für Museen.⁹⁰

Die Vorbereitungen für das Mozartjahr 2006 bildeten den Anlass für den längst fälligen Um- und Ausbau des Kleinen Festspielhauses in ein „Haus für Mozart“. Neben einer Neugestaltung der Außenfassade wurden in knapp dreijähriger Bauzeit auch die Infrastruktur sowie der Bühnen- und Zuschauerbereich erneuert.⁹¹ Besonderes Augenmerk wurde auf die Verbesserung der Akustik sowie den Einbau moderner Kommunikationstechnik gelegt. Durch diese Baumaßnahmen gelang eine architektonisch wertvolle und vor allem zeitgemäße Ergänzung des Festspielbezirks in der Hofstallgasse, die im Unterschied zu anderen Großprojekten jener Jahre auf eine breite Zustimmung innerhalb der kulturinteressierten Öffentlichkeit stieß.

Teils heftige Kritik lösten die Pläne für den Neubau des Fußballstadions aus, dass die in die Jahre gekommene Anlage in Salzburg-Lehen ablöste. Nicht nur das äußere Erscheinungsbild der verschiedenen Projekte, sondern auch die Standortfrage war äußerst umstritten und bewegte nicht nur den fußballbegeisterten Teil der Salzburger Bevölkerung. Schlussendlich einigte man sich 1998 auf den an der Westau-

tobahn gelegenen Standort in der Gemeinde Wals-Siezenheim. Vor allem der Umstand, dass das 2001 bis 2003 errichtete 210 mal 180 Meter große Fußballstadion mit seinen Nebengebäuden und dem großen Parkplatz in unmittelbarer Nähe von Schloss Kleßheim gebaut wurde, führte zu sehr emotional geführten Diskussionen und Bürgerprotesten.⁹² Bei der Fußballeuropameisterschaft 2008 („EURO 2008“) fanden dann dort drei Vorrundenspiele der Gruppe D statt.⁹³ Für diesen Zweck war das Stadion, heute „Red Bull Arena“, auf ein Fassungsvermögen von über 30.000 Zuseher erweitert worden.

Noch in der ersten Amtsperiode von Landeshauptmann Schausberger wurde das Proporzsystem bei der Zusammensetzung der Landesregierung abgeschafft. Die Verteilung von Steuermittel bei Förderungen, aber auch die Besetzung von Spitzenposten im öffentlichen Dienst und in den landeseigenen Betrieben sollte damit nicht mehr nach den herrschenden politischen Kräfteverhältnissen erfolgen.⁹⁴ Noch im November 2000 beschloss daher der Landtag das „Salzburger Objektivierungsgesetz“, das mit 1. Jänner 2001 in Kraft trat.⁹⁵ Freilich, die Landesregierung gab damit auch die bis dato herrschende „Konsenslogik“ auf, weil sie auch bei weitreichenden landespolitischen Entscheidungen die nicht in der Regierung tretenden Landtagsparteien nicht mehr zu den Beratungen einbezog.⁹⁶ Die Opposition versuchte dies durch eine verstärkte Inanspruchnahme der

⁹⁰ Salzburger Museumsverein (Hrsg.), *Europäischer Museumspreis!* In: *Salzburger Museumsblätter* 6/2009, Salzburg 2009, S. 1.

⁹¹ *Haus für Mozart – Kleines Festspielhaus Errichtungs- und VerwaltungsGmbH* (Hrsg.), *Dokumentation des Bauvorhabens „Haus für Mozart“*. Salzburg 2008, S. 3 f.

⁹² Norbert Mayr, *Stadt Bühne und Talschluss. Baukultur in Stadt und Land Salzburg*. Salzburg-Wien 2006, S. 217-224.

⁹³ Ulrich Kühne-Hellmessen (Hrsg.), *Das war die EURO 2008. Orten-Salzburg 2008*, S. 125.

⁹⁴ Walter Thaler, *Der Wechsel vom Proporz- zum Majoratssystem in der Salzburger und Tiroler Landespolitik seit 1999. Eine empirische Untersuchung zur Evaluierung der neuen Arbeitsformen und der Konfliktfelder sowie der Akzeptanz, insbesondere im Hinblick auf Anreizeffekte für die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark; Dissertation Universität Salzburg 2005*, S. 347.

⁹⁵ *Gesetz, mit dem Bestimmungen über die Bestellung von Führungskräften und die Anstellung in den Landesdienst getroffen werden* (Salzburger Objektivierungsgesetz); LGBl. Nr. 7/2001.

⁹⁶ Thaler, *Proporz* (wie Anm. 94), S. 348.

Kontrollmechanismen des Landtages, wie Untersuchungsausschüsse, zumindest zum Teil zu kompensieren – das, *landespolitische Klima*“, so konstatiert der damalige Landtagsabgeordnete (SPÖ) und zweite Landtagspräsident Walter Thaler in seiner Dissertation, „*wurde durch den Wechsel vom Proporz- zum Majoratssystem erheblich kühler*“.⁹⁷

Die Landtagswahlen am 7. März 2004 brachten dann eine grundlegende Änderung der Machtverhältnisse auf Landesebene, denn erstmals stellte nunmehr die SPÖ mit Gabi Burgstaller die Landeshauptfrau. Bei den nächsten Wahlen zum Landtag, im März 2009, konnten die Sozialdemokraten trotz Stimmenverlusten ihre Mehrheit verteidigen. In der Landesregierung bildeten SPÖ und ÖVP eine Koalition, die trotz immer wieder auftretender Differenzen auch in der zweiten Amtszeit von Landeshauptfrau Burgstaller fortgesetzt wurde.

Die im Folgenden vorgestellten zwei Landeshauptleute lenkten an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert die Geschicke des Bundeslandes Salzburg. Anders als bei den anderen Perioden seit 1945 ist hier naturgemäß keine abschließende Bewertung möglich. Es wird sich erst weisen, welches Ereignis oder einschneidende Veränderung als Ende dieses Zeitabschnitts seit 1995 herangezogen werden wird – hier endet die Geschichte und die Zukunft beginnt ...

Univ.-Doz. Dr. Franz Schausberger⁹⁸ studierte nach seiner Gymnasialzeit in Steyr an der Universität Salzburg Philosophie, Pädagogik und Geschichte. 1973 promovierte er an der Universität Salzburg. Während seines Studiums war er bei der „Salzburger Volkszeitung“ und der „Furche“ journalistisch tätig. 1992 gründete Franz Schausberger das „Forschungs-

institut für politisch-historische Studien / Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek“ in Salzburg. 1994 bis 1996 war er als Lektor am Institut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität Linz tätig. 1996 habilitierte er sich an der Universität Salzburg mit einer Arbeit über die Nationalsozialisten in den Österreichischen Landtagen. Seine politische Karriere begann Franz Schausberger 1971 als ÖVP-Klubsekretär im Salzburger Landtag, dem er von 1979 bis 1996 als Abgeordneter angehörte. Von 1976 bis 1980 leitete er als Landesobmann die „Junge ÖVP Salzburg“. Am 24. April 1996 wählte ihn der Landtag zum Landeshauptmann. In seiner Amtszeit forcierte er mehrere Großprojekte, von denen einige in Teilen der Bevölkerung aber nicht unumstritten waren. Nach seiner Wahlniederlage bei den Landtagswahlen im Frühjahr 2004, zog sich Franz Schausberger aus allen politischen Ämtern auf Landesebene zurück. 2004 gründete er das „Institut der Regionen Europas“ (IRE) in Salzburg und ist seither Vorsitzender des Stiftungsvorstandes. Von 2004 bis 2006 war er Vorsitzender, 2006 bis 2010 Vizepräsident der „Kommission für Konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa (CONST)“ im „Ausschuss der Regionen“ (AdR), einem beratenden Organ im Rahmen der EU-Institution.

Mag. Gabi Burgstaller⁹⁹ absolvierte nach ihrer Matura in Gmunden 1981 und einem einjährigen Auslandsaufenthalt in England das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Salzburg. Nach ihrer Sponson 1987 arbeitete sie dort bis 1989 als Assistentin am Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht bzw. am Institut für Rechtssoziologie. Zwischen 1989 und 1999 war sie als Konsumentenberaterin bei der Arbeiterkammer Salzburg tätig. In dieser Funktion wurde sie als Vertreterin von 25.000 durch den WEB-Bautreuhand-IMMAG-Konzern

⁹⁷ Thaler, *Proporz (wie Anm. 94)*, S. 349.

⁹⁸ Univ.-Doz. Dr. Franz Schauburger (*Steyr, Oberösterreich* 5.2.1950; *Landeshauptmann*: 24.4.1996-28.4.2004).

⁹⁹ Mag. Gabi Burgstaller (*23.5.1963 Schwanenstadt, Oberösterreich; Landeshauptfrau*: seit 28.4.2004).

geschädigten Anlegern einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Ihre politische Laufbahn begann 1994, als sie in den Salzburger Landtag gewählt und sogleich SPÖ-Klubvorsitzende wurde. Ab den Wahlen 1999 war sie Landesrätin und zwei Jahre später folgte sie Gerhard Buchleitner als Landeshauptmann-Stellvertreterin nach. Nach ihrem Wahlsieg, bei der es den Sozialdemokraten erstmals gelang, die Mehrheit in dem seit 1945 durchgehend von der ÖVP dominierten Bundesland zu erobern, wurde sie am 28. April 2004 vom Salzburger Landtag zur Landeshauptfrau gewählt. Sie ist damit die erste Frau an der Spitze des Bundeslandes Salzburg. Nach ihrem neuerlichen Wahlsieg am 1. März 2009 wählte sie der Salzburger Landtag am 22. April 2009

wiederum zur Landeshauptfrau. Landeshauptfrau Burgstaller betonte einen zeitgemäßen Stil in ihrer Amtsführung. Repräsentationsausgaben wurden erheblich gekürzt und Herrschaftssymbole abgeschafft. Durch eine Reihe von Maßnahmen, wie dem Ausbau der Kinderbetreuung, sollte dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung getragen werden. Im Gesundheitsbereich lag ein besonderer Focus auf der langfristigen Absicherung der Landes- und Gemeindespitäler. Burgstaller setzte sich darüber hinaus für eine mittelfristige Finanzierung der Fachhochschulen ein. Die Auswirkungen der globalen ökonomischen Veränderungen und der Krise ab 2009 wird aber auch künftig die Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen stellen.

Weichenstellungen

42. PARLAMENTARISCHE ENQUETE DES SALZBURGER LANDTAGES

DIENSTAG, 9. OKTOBER 2012, 9.00 UHR,
KAISERSAAL, ALTE RESIDENZ,
RESIDENZPLATZ 1, 5020 SALZBURG



Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edistadler (ganz links) konnte als Referenten und Referentin (von links) Univ.-Prof. Dr. Kurt Luger, Mag. Erich Mild, Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil, Mag. Stefan Wally, Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber und Univ.-Prof. Dr. Walter Scherrer gewinnen. Landtagspräsident Simon Illmer (ganz rechts) führte durch die Enquete.

TAGESORDNUNG

zur Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages zum Thema „Weichenstellungen“ am
Dienstag, 9. Oktober 2012, 9.00 Uhr, im Kaisersaal, Alte Residenz, Residenzplatz 1

9.00 Uhr Eröffnung durch Landtagspräsident Simon Illmer

I. Sozialpolitik

9.30 Uhr Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil (Universität Salzburg, Institut für Arbeits- und Sozialrecht): *„Salzburg als Vorreiter in der Sozialpolitik(?)“*

10.00 Uhr Diskussion

10.30 Uhr Kaffeepause

II. Infrastrukturpolitik

11.00 Uhr ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Walter Scherrer (Universität Salzburg, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften): *„Verkehrsinfrastruktur – langfristige Weichenstellungen für den (Wirtschafts-)Standort Salzburg“*

11.30 Uhr Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber (Universität für Bodenkultur, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung): *„Ländliche Räume – wenn kein Stein auf dem anderen bleibt. Das Land vor großen Herausforderungen“*

12.00 Uhr Diskussion

12.30 Uhr Mittagserfrischungen

III. Ökologie und Tourismus

13.30 Uhr Mag. Erich Mild: *„Ökologische Weichenstellungen im Spannungsfeld von Wirtschaft, Natur- und Klimaschutz: Das – landespolitisch – „Mögliche“ wurde getan – aber wie kann das „Unmögliche“ gelingen?“*

14.00 Uhr ao. Univ.-Prof. Dr. Kurt Luger (Universität Salzburg, UNESCO-Lehrstuhl Kulturelles Erbe und Tourismus): *„Nachhaltigkeitsüberlegungen zum Salzburg Tourismus“*

14.30 Uhr Diskussion

IV. Ausblick

15.00 Uhr Mag. Stefan Wally (Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen): *„Anstehende Weichenstellungen: Wo baut sich kritische Masse auf?“*

15.30 Uhr Allgemeine Diskussion

16.30 Uhr Zusammenfassung durch Landtagspräsident Simon Illmer



Landtagspräsident Simon Illmer eröffnete die Enquete, auf dem Podium vertreten waren unter anderem (von links) Univ.-Prof. Dr. Walter Scherrer, Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber, Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil und Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edstadler.

Breiter Themenbogen über wichtige Anliegen des Landes

Mein herzlicher Gruß gilt Ihnen, die Sie heute zur nunmehr 42. Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages gekommen sind. Die Zählung dieser Enqueten beginnt mit der ersten im Jahr 1989. Mit der neuen Legislaturperiode 1989 bis 1994 wurden die geschäftsordnungsmäßigen Instrumente der Parlamentarischen Enquete und der Enquetekommission in unser Geschäftsordnungsgesetz des Landtages eingefügt.



umfangreiche Angelegenheiten eingesetzt werden. Eine solche wurde aus Anlass der Landesverfassungsgesetz-Novelle 1999 eingesetzt. Damals wurden herausragende Rechts- und Politikwissenschaftler – ich nenne stellvertretend die Namen Friedrich Koja (Salzburg) und Norbert Wimmer (Innsbruck) sowie Herbert Dachs (Salzburg) und Anton Pelinka (damals Innsbruck) – mit der Erstellung von Gutachten beauftragt.

Die dürren Worte der Geschäftsordnung besagen, dass eine Enquete zur Anhörung von Sachverständigen oder anderer Auskunftspersonen zur Meinungsbildung des Landtages über Angelegenheiten abgehalten werden kann, die in der Gesetzgebung in den selbstständigen Wirkungsbereich des Landes fallen oder von allgemeiner landespolitischer Bedeutung sind. Von dieser Möglichkeit der Anhörung von Sachverständigen hat der Landtag von 1989 bis heute, in einem Zeitraum von knapp 23 Jahren, 42 Mal Gebrauch gemacht. Der Themenbogen reicht von Transitverkehr über Energiesparen, EWR-Vertrag, Sicherheit, Kinderbetreuung, Musikschulen, Gemeindefinanzen, Schieneninfrastruktur bis zu Chancengleichheit als Standortfaktor, Widerstandskraft und Arbeitslosigkeit und letzten Endes zum Thema der alternativen Energien zu einem energieautonomen Salzburg.

Die Enquetekommission soll zur Schaffung ausreichender Grundlagen für Entscheidungen über

Soweit ein Blick in Geschichte und Wesen dieser für ein Parlament interessanten und regierungsabhängigen Informationsbeschaffung.

Zur heutigen Enquete: Ich bedanke mich, dass so viele herausragende Persönlichkeiten, vor allem aus der Wissenschaft, bereit waren, Themen unter den verschiedensten Aspekten im Lichte gesellschaftspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten eines Landes, eines Landtages, in der relativen Verfassungshoheit der Länder zu beleuchten – dies, um daraus nicht nur die Leistungen der Vergangenheit zu erkennen, sondern auch Entscheidungsgrundlagen für die Zukunft zu gewinnen. Der Themenbogen umspannt zahlreiche, für das Land wichtige Anliegen. Von der Sozialpolitik über die Verkehrsinfrastruktur, den ländlichen Raum, den Klimaschutz, den Tourismus bis hin zu der sehr interessanten in die Zukunft weisenden Frage, wo sich kritische Massen in einer Gesellschaft aufbauen könnten. Ich bin sicher, dass damit auch für die Landespolitik relevante wissenschaftliche Grundaussagen zur Verfügung gestellt werden. Mein Dank

in diesem Zusammenhang gilt allen Persönlichkeiten, die in einer Vorbereitungsgruppe mit Landtagsdirektor Dr. Karl Edtstadler das Bouquet der Themenstellungen sowie der Referentin und der Referenten entwickelt hat. Ohne, dass das heute als ein Referat vorgesehen wäre, hat Landesarchivdirektor Dr. Oskar Dohle eine Art Periodisierung der Entwicklung Salzburgs nach dem Zweiten Weltkrieg vorgenommen. Diese liegt in der Tagungsmappe auf und kann auch als Hilfe für zeitliche Einordnungen von Weichenstellungen verwendet werden.

Als Ergänzung zu den in der Schriftenreihe des Landtages publizierten Parlamentarischen Enqueten wird auch diese Enquete publiziert werden. Damit verfügen wir als Landtag mit

den in der Schriftenreihe des Landtages und den Büchern in der Schriftenreihe der Dr. Wilfried Haslauer Bibliothek über die politischen Eliten von 1861 bis 1918 und von 1918 bis in die Gegenwart, sowie über das Februarpatent von 1861, aus Anlass des 150-jährigen Bestehens des Salzburger Landtages über ein breites Spektrum an Publikationen. Dadurch soll auch die soziale und gesellschaftliche Relevanz der Tätigkeit politischer Institutionen, in diesem Fall am Beispiel des Salzburger Landtages, belegt werden. Mit der heutigen Enquete werden der Versuch einer Zusammenschau von historisch erkennbaren Weichenstellungen und der Versuch eines Blickes in die Zukunft unternommen.

Weichenstellungen im Salzburger Landes-Sozialrecht

*Salzburg als Vorreiter in der Sozialpolitik(?)
Geringfügig überarbeitete und erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags**

1. Einleitung und Abgrenzung des Themas

Der folgende Beitrag soll einen kleinen Streifzug durch das Salzburger Landes-Sozialrecht und seine jüngere Entwicklung bieten. Dabei soll – wie der Untertitel deutlich macht – vor allem der Frage nachgegangen werden, inwieweit vom Land Salzburg Impulse für die sozialpolitische Entwicklung in anderen Bundesländern oder vielleicht sogar für ganz Österreich ausgegangen sind.

Allerdings wird nicht zu vermeiden sein, auch Beispiele anzusprechen, bei denen eine Vorreiterfunktion nicht oder zumindest nicht im positiven Sinn festzustellen ist. Insofern darf ich mir auch erlauben, am Schluss ein paar Hinweise zu geben, welche – kleineren oder auch größeren – Weichenstellungen vorzunehmen wären, um eine solche Vorreiterrolle wiederzugewinnen oder zumindest den Anschluss an Entwicklungen, die anderswo schon stattgefunden haben, nicht zu verlieren. Dabei geht es freilich nicht um regionale Eitelkeiten oder einen föderalistischen Wettlauf, sondern vor allem darum, Vorkehrungen zu treffen, damit auch



kommende Herausforderungen bewältigt werden können.

Zunächst gilt es aber in Erinnerung zu rufen, was unter Landes-Sozialrecht zu verstehen ist. Die meisten Teile des Sozialrechtssystems in Österreich sind ja bekanntlich Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung,¹ wobei letztere meist an die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger übertragen ist.

Nach der Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung finden wir dementsprechend nur zwei ausdrückliche Anknüpfungen für das Landesrecht. Beide sind Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG zugeordnet und betreffen zum einen das Armenwesen, zum anderen die Kinder- und Jugendfürsorge. Beide Materien liegen an sich nur hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung in der Verantwortung der Länder, wobei lediglich die Jugendfürsorge, in Salzburg umgesetzt durch die Kinder- und Jugendwohlfahrtsordnung (JWO, SbgLGBl 1992/83), durch ein Bundesgrundsatzgesetz, das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 (BGBl 1989/161), determiniert ist. Beim Armenwesen hat der Bund seine diesbezügliche Kompetenz nie wahrgenommen, worauf die Länder in den frühen 1970er Jahren – unter Federführung Salz-

* Siehe Seite 42

¹ Vgl. insb. Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG: „Sozialversicherungswesen“, neuerdings ergänzt um das „Pflegegeldwesen“.

burgs – daran gegangen sind, die damaligen Fürsorgevorschriften, die ihre Wurzeln zum Teil noch in der Zeit des Nationalsozialismus hatten, durch zeitgemäße Regelungen zu ersetzen. In Salzburg erfolgte das durch das Sozialhilfegesetz (SHG, SbgLGBl 1975/19).

Erst in diesem Jahrtausend hat sich der Bund wieder seiner Steuerungsverantwortung erinnert und sich um Vorgaben für bundesweit möglichst einheitliche Regelungen im Rahmen einer bedarfsorientierten Mindestsicherung bemüht. Als Instrument dazu diente freilich – und ich durfte das ein klein wenig beeinflussen und in der Folge begleiten – eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Art 15a B-VG (vgl. deren Kundmachung in SbgLGBl 2011/27). Solche Vereinbarungen verpflichten nur die jeweiligen Vertragsparteien und müssen von diesen in ihrer jeweiligen Rechtsordnung umgesetzt werden. In Salzburg ist das bekanntlich im Jahr 2010 mit dem Mindestsicherungsgesetz (MSG, SbgLGBl 2010/63) erfolgt.

Das Instrument eines Staatsvertrages nach Art 15a B-VG ist auch in sozialpolitisch relevanten Bereichen zum Einsatz gekommen, für welche die Länder nach der Bundesverfassung eigentlich die alleinige Verantwortung tragen, weil sie nach Art 15 Abs 1 B-VG – vereinfacht gesprochen – subsidiär für alle Materien zuständig sind, für die es keine ausdrückliche Kompetenzzuordnung gibt. So wurden durch Art 15a-Vereinbarungen etwa 1993 Vorgaben für ein bundesweit einheitliches Pflegevorsorgesystem geschaffen (kundgemacht in SbgLGBl 1994/14), im Jahr 2004 die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung für Flüchtlinge und schutzbedürftige Fremde aufgestellt (kundgemacht in SbgLGBl 2004/91) oder 2005 die rechtliche Basis für die Durchlässigkeit und Kompatibilität zwischen (bundesgesetzlich geregelten) Gesundheitsbe-

rufen und den (landesrechtlich zu regelnden) Sozialbetreuungsberufen gelegt (kundgemacht in SbgLGBl 2006/76). Neuerdings denkt man sogar über den Einsatz dieses Instruments zur Formulierung einheitlicher Standards im Rahmen der Persönlichen Assistenz nach. Ja sogar im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurde diese Option als Alternative zu einem neuen Bundesgrundsatzgesetz erwogen.²

Die meisten landessozialrechtlichen Materien basieren auf der subsidiären Kompetenz nach Art 15 Abs 1 B-VG. Auch sie haben sich aber mehr oder weniger aus dem früheren Armenwesen entwickelt. Die für dieses kennzeichnende Voraussetzung der materiellen Bedürftigkeit der Adressatinnen und Adressaten der betreffenden Regelungen spielt hier allerdings nur mehr eine geringe oder nur mehr mittelbare Rolle.

Das gilt namentlich für das sogenannte „Behindertenrecht“, auch wenn dieser Bereich wie die Sozialhilfe nach wie vor vom Prinzip der Subsidiarität geprägt ist, also dem Nachrang gegenüber Leistungen aus der Sozialversicherung oder anderen bundesrechtlichen Systemen, aber auch dem Nachrang gegenüber den eigenen Möglichkeiten und jenen, die sich aus der Unterstützung durch Dritte, vor allem durch Angehörige im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht, ergeben. Die hier maßgebenden Regelungen finden sich nach wie vor im Behindertengesetz (BehG, SbgLGBl 1981/93).

Subsidiarität – nämlich gegenüber bundesrechtlichen Ansprüchen – bestand auch nach dem Landes-Pflegegeldgesetz aus 1993 (PGG, SbgLGBl 1993/99): Ansprüche kamen dort nur in Betracht, wenn nicht vergleichbare Leistungen im Rahmen des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) geltend gemacht werden konnten. Das SbgPPG steht formal noch in

² *Mittlerweile wurde aber doch ein "Bundes-Kinder- und -Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG 2013)" beschlossen, das noch im Mai 2013 in Kraft treten und das bisherige Jugendwohlfahrtsgesetz ersetzen soll.*

Geltung, hat aber seit 2012 keine Bedeutung mehr, weil der Bund die gesamte Zuständigkeit für das Pflegegeldwesen übernommen hat.³

Der Flankierung der Pflege und Betreuung dienen die beiden hier zuletzt anzusprechenden „Landes-Sozialgesetze“ im weiteren Sinn. Beide Materien bezwecken die Regelung der Rahmenbedingungen für die Erbringung der entsprechenden Leistungen: Beim Pflegegesetz (PG, SbgLGBl 2000/52) geht es vor allem um die strukturellen Fragen, beim Sozialbetreuungsberufegesetz (SBBG, SbgLGBl 2009/34) dagegen um die berufsrechtlichen Vorgaben. Schon jetzt sei festgehalten, dass vor allem Ersteres einen prominenten Platz in der Rubrik Weichenstellungen beziehungsweise Vorreiterfunktion verdient.

2. Ausgewählte Beispiele

Nach dieser ersten Übersicht sollten wir uns einzelne Materien etwas genauer ansehen. Im Rahmen einer Enquete, die von der Körperschaft der Landesgesetzgebung veranstaltet wird, kann wohl getrost auf eine Erläuterung der Grundausrichtung der jeweiligen Gesetze verzichtet werden. Der zur Verfügung stehende Rahmen erfordert zudem eine Beschränkung auf einige exemplarische Hinweise. Bei deren – natürlich subjektiver – Auswahl habe ich mich von der Überlegung leiten lassen, welche Regelungsansätze besonders auffällig sind oder waren, insbesondere im Vergleich zu anderen Bundesländern beziehungsweise zu anderen Materien – sei es nun positiv oder auch negativ – und wo ein besonders außergewöhnlicher

Zugang festzustellen ist. Mit anderen Worten, wo es also zu sozialpolitischen Weichenstellungen gekommen ist.

2.1 Sozialhilfe

Wenn wir dabei mit dem SHG beginnen, lässt sich das nicht nur mit seinem Status als ältestes in Geltung stehendes Landes-Sozialgesetz, sondern auch damit begründen, dass dieser Bereich mit zuletzt etwas mehr als 41 Prozent des gesamten Nettoaufwandes den größten Einzelposten des Landes-Sozialbudgets darstellt.⁴ Wohl nicht zuletzt deshalb hat dieser Bereich des Landes-Sozialrechts über die Jahre hin die größte öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Diese öffentliche Darstellung und Wahrnehmung war freilich, und dieses Urteil sei einem seit Jahrzehnten mit dieser Materie befassten Experten gestattet, nicht immer von großer Sachlichkeit und Sachkunde gekennzeichnet.

Dabei war das SbgSHG ursprünglich eines der modernsten und am meisten differenzierend ansetzenden Gesetze im Österreich-Vergleich. Es basierte auf einem Musterentwurf, der – wie schon erwähnt – von Länderexpertinnen und -experten unter Federführung Salzburgs Anfang der 1970er Jahre erarbeitet wurde.⁵ Dass dieser so zukunftsweisend war, dass daran – zumindest in seiner Grundstruktur – fast 40 Jahre festgehalten wird, muss freilich doch bezweifelt werden. Dennoch ist Salzburg das einzige Bundesland, in dem es zu keiner grundsätzlichen Neuorientierung in der Sozialhilfe gekommen ist.⁶

³ Vgl. das Pflegegeldreformgesetz 2012, BGBl I 2011/58.

⁴ In absoluten Zahlen waren das zirka 81,4 Millionen Euro im Rechnungsabschluss für das Jahr 2011, vgl. den Sozialbericht 2011 (2012) 136 ff.

⁵ Vgl. etwa die Darstellung bei Drapalik, Sozialhilfegesetz – Letzter Stand, Österreichische Gemeindezeitung 1972, 1 ff.

⁶ Einen Überblick bieten etwa M. Mayr/Pfeil, Mindestsicherung und Sozialhilfe, in Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder III/1 (2012), 259 ff.

Das wiegt umso schwerer, als die ursprünglich stimmige Gesetzesstruktur und vor allem die ursprünglich durchaus sachgerechten Inhalte in der Folge durch mittlerweile zumindest 31 Novellen,⁷ die nicht selten nur punktuelle Reparaturen und/oder eher tagespolitisch motivierte Änderungen zum Gegenstand hatten, verloren gegangen sind. Vieles im SHG ist daher nicht mehr zeitgemäß, eine umfassende Reform ist aber nie zustande gekommen, obwohl es durchaus einige Versuche dafür gegeben hätte. Einmal hatte ich sogar selber die Ehre, dass der Landtag einen von mir im Auftrag der Armutskonferenz und der Arbeiterkammer ausgearbeiteten Gesetzesentwurf in Beratung genommen, aber dann nicht weiter verfolgt hat.⁸ Allerdings ist anzumerken, dass einige der Schwachpunkte – gleichsam im Wege eines „legistischen Outsourcing“ – behoben wurden und sich die nun maßgebenden (und auch „passenderen“) Regelungen mittlerweile nicht mehr im SHG, sondern im PG beziehungsweise im MSG finden.

Versucht man dennoch eine inhaltliche Gesamtbewertung des SbgSHG, muss man feststellen, dass es sich dabei um ein vergleichsweise strenges, um nicht zu sagen, restriktives, mitunter sogar moralisierendes Gesetz handelt. Vielfach weht dort der scharfe Wind der – nie verifizierten (und auch nie ernsthaft empirisch belegten, weil wohl nicht belegbaren) – Unterstellung, dass soziale Bedürftigkeit meist selbstverschuldet sei und dass man nur genug Druck

machen müsse, damit Notlagen überwunden werden könnten. So hatte und hat das SbgSHG im Österreich-Vergleich den umfassendsten Vermögens- und Einkommensbegriff, oder anders formuliert: die wenigsten beziehungsweise schmälisten Ausnahmen von der Pflicht zum Einsatz der eigenen Mittel, bevor Hilfe in Anspruch genommen werden kann.⁹ Die Salzburger Regelung enthielt und enthält mit die schärfsten Sanktionen bei fehlender Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Kräfte, nämlich den völligen Leistungsentzug.¹⁰ Und sie zählte auch zu den ersten Gesetzen, die Ansprüche für Ausländerinnen und Ausländer weitgehend ausgeschlossen haben, und sogar lange eine strenge Rückerstattungspflicht samt Straftatbestand enthielt, wenn ein objektiv zu hoher Bezug fahrlässig nicht erkannt wurde.¹¹

Dass all diese Maßnahmen auf jenen Bereich zielten, der vergleichsweise den geringsten Anteil an den Aufwendungen ausmacht,¹² lässt den Verdacht aufkommen, dass es nicht so sehr um nachhaltige Sparmaßnahmen ging, sondern um den erhobenen Zeigefinger, gleichsam nach dem Motto: „Seid ja immer brav und fleißig, sonst seid ihr von sozialer Ausschließung betroffen.“

In anderen Bereichen war das SbgSHG dagegen besonders innovativ und um größtmögliche Bedarfsgerechtigkeit bemüht. Hier ist zunächst der vorbildhafte Ansatz zu nennen, dass der Wohnaufwand nicht nur nach Haushaltsgröße, sondern auch regional differenziert,

⁷ *Druckfehlerberichtigungen und Änderungen, die durch Aufhebungen durch den Verfassungsgerichtshof erzwungen wurden, sind dabei nicht berücksichtigt.*

⁸ *Vgl. Pfeil, Rechtsgrundlagen für eine Soziale Mindestsicherung im Land Salzburg (2003); siehe auch den Ausschussbericht 655 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages, 2. Session der 13. Gesetzgebungsperiode.*

⁹ *Vgl. § 8 SbgSHG; der dort in Abs 2 Z 2 vorgesehene Vermögensfreibetrag bei Heimunterbringung wurde erst sehr spät eingefügt.*

¹⁰ *Diese Sanktion wurde zudem in § 12 Abs 3 letzter Satz „versteckt“.*

¹¹ *Vgl. zu diesen und anderen Kritikpunkten bereits meine im Auftrag des Sozialministeriums verfasste Studie Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer (2001), 393 f.*

¹² *Die sogenannte „offene“ Sozialhilfe umfasste zuletzt regelmäßig höchstens 20 Prozent der Gesamtsozialausgaben des Landes, der Anteil der Mindestsicherung liegt sogar noch niedriger, vgl. Sozialbericht 2011, 139.*

ist doch die Streuung in keinem anderen Bundesland so groß wie in Salzburg.¹³

Zumindest ebenso markant war der sogenannte Arbeitnehmer/innen-Freibetrag, der erwerbstätigen Hilfeempfängerinnen und -empfängern im Grunde nur das einräumt, was Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Steuerrecht im Rahmen der Werbungskosten zugebilligt wird. Dieser Ansatz bildete aber gleichzeitig einen nachhaltigen und wirkungsvollen Arbeitsanreiz und einen ernsthaften Beitrag zur Integration, während man in anderen Bundesländern noch darüber nachdachte, wie man von ehemaligen Hilfeempfängerinnen und -empfängern Kostenersatz verlangen könnte, wenn sie ihre Notlage aus eigenem Antrieb überwunden hatten und wieder ein Erwerbseinkommen erzielten. Diese kontraproduktiven, geradezu leistungsfeindlichen Regelungen sind österreichweit erst im Zuge der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gestrichen worden, stattdessen ist ein Freibetrag für Erwerbstätige nach Salzburger Vorbild zum bundesweit verpflichtenden Standard geworden.¹⁴

Überaus innovativ war das SbgSHG auch mit dem Entfall der Kostenersatzpflicht für erwachsene Kinder für ihren Eltern gewährte Leistungen – insbesondere im Rahmen der Heimunterbringung. Familiären Zusammenhalt fördert man in der Tat nicht mit Regressforderungen. Dem Beispiel sind die meisten anderen Länder gefolgt, erst in jüngerer Vergangenheit gab es hier wieder eine Trendumkehr. Die entsprechenden Änderungen

in der Steiermark und in Kärnten haben verständlichen Protest und auch juristische Kritik ausgelöst.¹⁵ Dieser Rückschritt wird in Kärnten gerade wieder rückgängig gemacht, in Salzburg sollte er von vornherein vermieden werden.

Interessant – und damit sei vorläufig ein letztes Beispiel aus dem SHG angesprochen – war und ist der Ansatz, Obergrenzen für die Heimtarife zu normieren und damit einen Bereich zu determinieren, der eigentlich das Verhältnis zwischen dem/der Hilfesuchenden und dem jeweiligen Heimträger (sei es jetzt ein/e Gemeindeverband, sei es ein privater Träger) betrifft.¹⁶ Dass solche, zunächst an die Hilfeempfängerinnen und -empfänger gerichteten Deckelungen bei diesen Trägern wenig Freude auslösen, ist klar. Wenn Salzburg aber österreichweit mit die höchste Pflegebettenzahl im Verhältnis zur Bevölkerung vorweisen kann, kann die Tarifstruktur so schlecht nicht sein. Dennoch könnte es hier vielleicht nicht akut, aber auf Sicht dennoch heikel werden, was mit dem Umstand zusammenhängt, dass die Valorisierung der Tarife zu einem Gutteil an die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst gekoppelt ist (vgl. § 17 Abs 8 SbgSHG). Da dort die Abschlüsse zuletzt und wohl auch in näherer Zukunft deutlich hinter den allgemeinen Standards in den Sozialberufen¹⁷ zurückbleiben, entsteht zunehmend ein Kostendeckungsproblem, das die Heimträger selber nicht bewältigen können und dass die Sachlichkeit (und damit die Verfassungsmäßigkeit) der gesetzlichen Grundlage in Frage stellen könnte.

¹³ Dementsprechend normiert auch aktuell die Mindestsicherungsverordnung-Wohnbedarfshilfe (SbGLGBl 2011/12, zuletzt in der Fassung 2012/45) den höchstzulässigen Wohnaufwand etwa für einen Einpersonenhaushalt in der Stadt Salzburg und im Bezirk Salzburg-Umgebung jeweils mit 380 Euro, im Bezirk Tamsweg dagegen nur mit 252 Euro pro Monat.

¹⁴ Vgl. nur Art 14 Abs 5 der schon erwähnten Art 15a-B-VG-Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung.

¹⁵ Vgl. nur Schratlbauer, Kinder zur Kasse!, Österreichische Zeitschrift für Pflgerecht 2012/151.

¹⁶ Vgl. die Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime, SbgLGBL 2002/38, zuletzt 2012/104.

¹⁷ Diese Mindeststandards sind insofern allgemein verbindlich, als die (zunächst nur für Heimträger, die dort freiwillig Mitglied werden, maßgebenden) Regelungen des von der „Sozialwirtschaft Österreich“ (früher „Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe“ – BAGS) abgeschlossenen Kollektivvertrages zur Satzung erklärt wurden und damit für alle Arbeitgeber dieser Branche zwingend gelten.

2.2 Behindertenhilfe

Auch das SbgBehG ist in die Jahre gekommen. Während es sich ursprünglich ohne Frage auf der Höhe der Zeit befand, ist es mittlerweile völlig überholt. Das gilt für die Begrifflichkeit,¹⁸ für das Leistungsspektrum, das tatsächliche Integrationspotenzial der vorgesehenen Maßnahmen der „Eingliederungshilfe“, die Partizipationsmöglichkeiten, das Verfahren, ja im Grunde nahezu für alle Bereiche.¹⁹ Das hat die Landespolitik aber durchaus erkannt und sich auf eine völlige Neuordnung verständigt.²⁰ Die Umsetzung dieses Vorhabens dürfte aber angesichts der jüngsten politischen Entwicklungen doch wieder ein wenig länger dauern. Der Handlungsbedarf ist gleichwohl groß, weil der Aufwand für die „Behindertenhilfe“ in den vergangenen Jahren besonders stark gestiegen ist.²¹

2.3 Kinder- und Jugendwohlfahrtsordnung

Auch in der Jugendwohlfahrt ist Einiges im Fluss. Hier besteht schon allein in formaler Hinsicht Anpassungsbedarf, da die neuen Grundsatzregelungen im schon erwähnten Bundes-Kinder- und -Jugendhilfegesetz 2013 demnächst in Kraft treten werden.²² Angesichts dieser Entwicklung soll an dieser Stelle auch nicht auf spezifische inhaltliche Aspekte ein-

gegangen werden. Vielmehr sollen zwei grundsätzliche Punkte hervorgehoben werden, die für andere Sozialgesetze auch in anderen Bundesländern²³ wegweisend waren oder in der Zukunft wegweisend sein sollten:

Die SbgJWO brachte erstmals nicht nur eine Normierung von Leistungsvoraussetzungen und Leistungen sowie der dafür erforderlichen Organisationsstruktur, sondern betonte auch Strukturprinzipien, die für ein Gesetz, das nachhaltig wirksam sein will, eigentlich unverzichtbar sind. Dennoch war es mutig und neu zugleich, Fachlichkeit, Planung und Forschung sowie Öffentlichkeitsarbeit als tragende Gesetzesprinzipien (in §§ 8 bis 10 JWO) festzuschreiben und in einer praktisch handhabbaren Weise zu konkretisieren.

Der zweite besonders zu unterstreichende Aspekt betrifft den Entstehungsprozess des Gesetzes. Selten hat sich eine gesetzgebende Körperschaft so viel Zeit genommen und Energie aufgewendet, einen Regelungsgegenstand mit Expertinnen und Experten zu beraten. Es wäre – und auf einer Landtags-Enquete muss das auch gesagt werden (dürfen) – gerade mit Blick auf die Nachhaltigkeit und Akzeptanz der Beschlüsse einer gesetzgebenden Körperschaft zu wünschen, dass sich deren Mitglieder öfter um eine derart umfassende Problemsicht bemühen und nicht einfach – Klub-, (mitunter nur ver-

¹⁸ *Menschen sind nicht, sie werden vielmehr (nicht zuletzt durch die Gesellschaft) behindert. Daher sprechen die neueren Gesetze auch von Menschen mit „besonderen Bedürfnissen“ oder solchen mit Beeinträchtigungen, denen weitestmögliche Chancengleichheit eröffnet werden soll.*

¹⁹ *Vgl. den Überblick bei S. Mayer/Pfeil, Behindertenhilfe, in Pürgy (Hrsg), Das Recht der Länder III/1 (2012), 385 ff.*

²⁰ *Vgl. den einstimmigen Beschluss des Landtages vom 5. Oktober 2011, Ausschussbericht 36 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages, 4. Session der 14. Gesetzgebungsperiode.*

²¹ *So weist der Sozialbericht 2011 (142) seit 2007 eine Steigerung der Nettoaufwendungen um mehr als 15 Millionen Euro und jährliche Steigerungsraten meist nahe oder sogar von mehr als zehn Prozent aus.*

²² *Anpassungsbedarf besteht freilich auch aus budgetären Überlegungen, weist dieser Bereich doch die mit Abstand (und zumal konstant) höchsten Steigerungsraten im Rahmen der Sozialausgaben auf, vgl. Sozialbericht 2011, 144.*

²³ *Ich durfte in einigen Bundesländern entsprechende Prozesse begleiten und erlebte dabei durchwegs die Bereitschaft, diese Vorzüge der SbgJWO zum Vorbild zu nehmen.*

meintlichen) Sach- oder sonstigen Zwängen folgend – das abnicken, was im Vorfeld in einem kleinen Kreis ausgearbeitet wurde. Dem Vernehmen nach soll bei der Neuregelung des „Behindertenrechts“ nun wieder stärker an diese Tradition der JWO angeknüpft werden.

2.4 Pflegegeld

Auch die Auseinandersetzung mit dem nächsten Beispiel, dem SbgPGG, kann kurz ausfallen. Dieses Gesetz spielt wie erwähnt keine Rolle mehr, weil es fast 20 Jahre nach der Einführung einer bundesweit einheitlichen Pflegevorsorge – endlich – gelungen ist, die unsinnige Parallelität zwischen einem Bundes- und neun Landes-Pflegegeldgesetzen zu überwinden. Trotz der geringen Spielräume angesichts der bundesrechtlichen Vorgaben²⁴ ist die Salzburger Umsetzung doch in mehrfacher Hinsicht herausgestochen.

Besonders innovativ war der Ansatz, den Anspruch auf das Pflegegeld nicht an ein bestimmtes Mindestalter zu knüpfen. Dass damit auch Kleinkinder mit Behinderungen (oder besser ihre Eltern) in den Genuss einer kleinen zusätzlichen materiellen Unterstützung kommen konnten, ist aus heutiger Sicht selbstverständlich. Damals war das ein sehr mutiger Schritt,²⁵ eine echte Weichenstellung.

In anderer Weise „mutig“ waren auch zwei weitere Salzburger Regelungen zum Pflegegeld. Beide hatten aber – zum Glück, wie ich sagen muss – keinen allzu langen Bestand. Die eine betraf den zunächst intendierten Ausschluss

der EU/EWR-Bürgerinnen und -Bürger von einem Anspruch auf Landes-Pflegegeld – 1993 war die Kenntnis des Europarechts (heute: Unionsrechts) noch nicht so verbreitet.²⁶ Immerhin wurde dieser Fehler später korrigiert.

Bei der anderen „Ausreißer“-Regelung handelte es sich um den Zugriff auf das Pflegegeld-Taschengeld (nach § 13 Abs 1 BPGG, das sich heute auf rund 44 Euro pro Monat beläuft) bei pflegebedürftigen Menschen, die sich die Heimunterbringung nicht selber finanzieren konnten. Diese Regelung wurde im SHG getroffen und entsprach dem dort (nach wie vor, siehe oben 2.1) herrschenden strengen Einkommensbegriff. Sie wurde aber vom Verfassungsgerichtshof wegen Kompetenz- und Gleichheitswidrigkeit aufgehoben, weil es – um es auf den Punkt zu bringen – nicht zulässig sein kann, jenen, die ohnedies wenig haben und zudem besonders bedürftig sind, dann auch noch dieses Wenige wegzunehmen.²⁷ Darauf ist noch einmal zurückzukommen.

2.5 Pflegegesetz

Beim nächsten Beispiel, dem PG aus dem Jahr 2000, fällt die Bewertung dagegen ganz überwiegend positiv aus. Mit diesem Gesetz hat Salzburg eine schon seit Jahrzehnten bestehende Vorreiterfunktion gefestigt. Während in anderen Ländern noch diskutiert wurde, ob Standards für Senioren- und Pflegeheime etwa (weil es sich ja um eine „Art Gasthöfe oder Pensionen“ handelt) nach Gewerberecht und damit bundesrechtlich zu regeln seien, hat die Salzburger Landesregierung bereits mit SbgLGBI

²⁴ Nach Art 2 Abs 2 der diesbezüglichen Art 15a B-VG-Vereinbarung waren die Länder verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich Pflegegeld-Regelungen „mit gleichen Grundsätzen und Zielsetzungen“ wie der Bund zu erlassen.

²⁵ Vgl. meine erste Einschätzung in: *Neuregelung der Pflegevorsorge in Österreich (1994)*, 337 ff.

²⁶ Vgl. auch dazu meine kritische Stellungnahme in *Neuregelung der Pflegevorsorge in Österreich*, 320 ff.

²⁷ Näher VfGH 5. Oktober 1998, G 117/98/ VfSlg 15281.

1978/12 (und dann grundlegend überarbeitet mit SbgLGBI 1987/74) eine Verordnung mit „Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von Altenheimen, Pflegeheimen und Pflegestationen“ erlassen. Diese Standards waren in der Folge wegweisend für die sukzessive in allen Bundesländern getroffenen heimrechtlichen Regelungen.

Bevor das letzte Heimgesetz beziehungsweise die letzte Heimverordnung erlassen war, ist man in Salzburg aber bereits einen Schritt weiter gegangen. Das PG ist nach wie vor die einzige landesrechtliche Regelung, die auch Standards einschließlich des Kundenschutzes für soziale Dienstleistungen außerhalb von Heimen, also für Heimhilfe, Hauskrankenpflege oder Essensdienste definiert.

Allerdings ist einzuräumen, dass dies aus Landessicht nicht völlig selbstlos erfolgt ist, und hier liegt ein gewisser Wermutstropfen, wenngleich einzuräumen ist, dass eine ganz saubere Lösung schwer zu finden ist. Diese Standards müssen nämlich überwacht werden, was naheliegender Weise in die Zuständigkeit der Landesregierung fällt. Diese tritt den Anbietern von sozialen Dienstleistungen aber dann in einer doppelten Funktion gegenüber: Zum einen als Aufsichtsbehörde, die für die Einhaltung der Standards sorgen muss, zum anderen als Organ des Haupt-Financiers der von den Anbietern erbrachten Dienste, das darauf zu achten hat, dass die Dienste – zumindest der öffentlichen Hand – möglichst wenig kosten.²⁸ Das führt zu gewissen Widersprüchen und lässt bei den Leistungsanbietern die Sorge vor Abhängigkeiten und unerwünschten Drucksituationen entstehen. Dieses Problem wurde auch schon (oben 2.1) im Zusammenhang mit den Obergrenzen der Heimtarife angesprochen.

2.6 Mindestsicherungsgesetz

Das jüngste Salzburger Sozialgesetz, das MSG, stammt zwar erst aus dem Jahr 2010, war aber in den vergangenen Monaten wieder Gegenstand intensiver Debatten im Landtag und in der Öffentlichkeit. Dabei ging es – ich bin fast geneigt zu sagen: natürlich – vor allem um die Höhe der Leistungen, die Menschen in einer Notlage zugestanden werden sollen. Auch wenn dabei erneut fragwürdige Argumente zu hören waren, erschien die Diskussion – jedenfalls aus der Wahrnehmung eines interessierten und mit der Materie gut vertrauten, aber eben doch nur eines Beobachters – etwas sachlicher und weniger moralisierend als bei ähnlichen Auseinandersetzungen früher zum SHG.

Das hat gewiss auch damit zu tun, dass bestimmte Fragen außer Streit zu stellen waren, weil die schon mehrfach erwähnte Vereinbarung nach Art 15a B-VG Mindeststandards vorgibt, die das Landesrecht nicht unterschreiten darf. Insofern sind die Weiterentwicklungen im Vergleich zur Sozialhilfe (wie die ebenfalls schon genannte Streichung der Kostenersatzpflicht für Hilfeempfängerinnen und -empfänger, die ihre Notlage überwunden haben und wieder ein Erwerbseinkommen erzielen) kein genuin Salzburger Verdienst.

Abgesehen davon, dass durchaus – und auch darauf wurde schon hingewiesen – so manche Regelung aus dem SbgSHG die neuen bundesweiten Mindeststandards maßgebend beeinflusst hat (Stichwort Arbeitnehmer/innen-Freibetrag), gab es aber noch einen wesentlichen Salzburger Beitrag zur Realisierung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Und da meine ich nicht mich selber, der ich die Ehre hatte, in der seinerzeitigen Expertinnen- und Experten-Arbeitsgruppe im Sozialministerium als wissenschaftlicher Leiter

²⁸ Und dieser Aufwand ist beträchtlich und zuletzt stark steigend: So erhöhten sich die Gesamtausgaben der Sozialhilfe für Heimunterbringung von etwas mehr als 50 Millionen Euro im Jahr 2007 auf mehr als 89 Millionen Euro im Jahr 2011 und jene für Soziale Dienste im selben Zeitraum von etwas mehr als 17 Millionen Euro auf mehr als 23 Millionen Euro, vgl. Sozialbericht 2011, 139.

mitzuwirken. Nein, es waren Vertreterinnen und Vertreter des Landes Salzburg auf Beamten- wie auf politischer Ebene, die immer wieder – vielleicht auch eingedenk der langjährigen Vorreiterrolle – dafür Sorge getragen haben, dass nicht einzelne Länder abspringen und es letztlich eine einheitliche Länderposition gibt, so dass doch eine bundesweite Lösung zumindest in Form von Mindeststandards gefunden werden konnte.

Diese bundesweite Einheitlichkeit war freilich nur um den Preis möglich, dass in gewissen Bereichen keine Rechtsansprüche mehr vorgesehen sind oder dass bestimmte Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe zurückgenommen wurden. Ersteres gilt insbesondere für die Abdeckung von Wohnbedarf, der über den (25-prozentigen) Pauschalanteil hinausgeht, welcher in den – im Vergleich zu den alten Sozialhilfe-Richtsätzen deutlich erhöhten – Mindeststandards eingerechnet ist. Zweiteres gilt für die – auf Expertinnen- und Expertenebene und auch bei den allermeisten Ländervertreterinnen und -vertretern völlig unstrittig gewesene, aber dann auf Bundesebene (!) politisch nicht durchsetzbare – Verankerung von Sonderzahlungen zu den monatlichen Geldleistungen als unbedingt zu gewährleistende Mindeststandards für länger auf Mindestsicherung angewiesene Personen.

Das SbgMSG geht gerade hier, aber auch in anderen Punkten über die Vorgaben der Art

15a B-VG-Vereinbarung hinaus: So wird Kindern nicht nur ein höheres Leistungsniveau zugebilligt als bundesweit als Minimum verlangt, sondern auch ein Anspruch auf Sonderzahlungen eingeräumt.²⁹ Auch für erwachsene Haushaltsangehörige ist der Mindeststandard höher angesetzt als bundesweit gefordert.³⁰ Der vom pauschalen Mindeststandard nicht mehr gedeckte Wohnungsaufwand wird nun zwar auch im MSG nicht mehr über Rechtsansprüche erfasst, de facto kann die „Ergänzende Wohnbedarfsbeihilfe“ aber in der Regel unter den gleichen Bedingungen genutzt werden wie die „Geldleistungen für die Unterkunft“ nach § 12a SbgSHG.³¹ Und schließlich sind nunmehr auch die Ausnahmen von der Anrechnung von Einkommen hilfebedürftiger Personen in § 6 Abs 2 MSG großzügiger formuliert.

Umso weniger verständlich ist daher, dass dann doch völlig unsachliche Differenzierungen vorgenommen wurden: Warum man etwa nur bei einer Gruppe von Bezieherinnen und Beziehern von Sonderzahlungen aus anderen Quellen die Anrechnung dieser Leistungen ausschließt, wenn schon keine eigenen Sonderzahlungsansprüche für Erwachsene im MSG vorgesehen sind, ist nicht – ja nicht einmal mit den dadurch verursachten Kosten – zu rechtfertigen.³² Dazu kommt, dass diese erst durch SbgLGBI 2012/57 eingeführte Regelung nur bis Ende 2014 in Geltung steht (vgl. § 46 Abs 4

²⁹ *Statt der in Art 10 Abs 3 Z 2 der Art 15a-Vereinbarung vorgesehenen 18 Prozent beziehungsweise sogar nur 15 Prozent des Mindeststandards für alleinstehende Erwachsene ist für Kinder in § 10 Abs 1 Z 3 MSG ein Anteil von 21 Prozent vorgesehen. Dazu kommen noch Sonderzahlungen in Höhe von bis zu zwei monatlichen Mindeststandards im Jahr (§ 10 Abs 2), außerdem ist im Kinder-Mindeststandard auch kein pauschaler Wohnaufwand enthalten (§ 10 Abs 3), was ebenfalls im Ergebnis leistungserhöhend wirkt.*

³⁰ *Statt bloß 50 Prozent (Art 10 Abs 3 Z 1 lit b der Art 15a-Vereinbarung) gebühren 75 Prozent des Mindeststandards von alleinstehenden Erwachsenen (§ 10 Abs 1 Z 2 MSG).*

³¹ *Vgl. nur die bereits oben (Fußnote 13) zitierte Mindestsicherungsverordnung-Wohnbedarfsbeihilfe.*

³² *Die nun in § 6 Abs 2 MSG vorgesehene Differenzierung zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Sonderzahlungen nicht angerechnet werden (vgl. Z 6 dieser Bestimmung), und Pensionistinnen und Pensionisten, bei denen nur eine Sonderzahlung frei bleibt (Z 7), lässt sich auch nicht als Arbeitsanreiz rechtfertigen, weil diese Möglichkeit für letztere regelmäßig nicht zur Verfügung steht. Dieser Regelung könnte damit dasselbe Schicksal blühen wie der Qualifizierung des Pflege-Taschengelds als sozialhilferechtlich relevantes Einkommen (siehe oben 2.4).*

MSG). Damit droht hier dasselbe Problem wie am Ende des Jahres 2012, als es erst knapp vor ihrem Auslaufen doch noch zu einer Verlängerung der Geltung der Übergangsbestimmung in § 45 Abs 3 MSG (durch SbgLGBl 2012/97) gekommen ist. Damit ist – nun vorerst ebenfalls bis Ende 2014 begrenzt – die (erweiterte) Wohnbeihilfe aus der Wohnbauförderung weiterhin von einer Anrechnung auf die Mindeststandards nach dem MSG ausgenommen.

Warum vernünftige Entscheidungen, die ein hohes Maß an sachlicher Rechtfertigung aufweisen, auf diese Weise „getestet“ werden müssen, ist nicht einsichtig: Dass Bezieherinnen und Bezieher von Mindestsicherung Leistungen der Wohnbauförderung oder Sonderzahlungen aus einem Arbeitsverhältnis ebenso zusätzlich lukrieren können (sollen) wie Menschen, die das Glück haben, nicht auf Mindestsicherung angewiesen zu sein, wird auch Ende des Jahres 2014 nicht ernsthaft in Frage gestellt werden können. Da die Notwendigkeit eines neuerlichen Gesetzesbeschlusses wohl nicht als „Beschäftigungssicherung“ für die gesetzgebende Körperschaft gedacht ist, kann darin nur ein „neues Politikverständnis“ gesehen werden: Die Abgeordneten müssen sich nicht mehr einigen, um eine Lösung, die sich vielleicht nicht so entwickelt hat wie erwartet, zu ändern, sie müssen sich vielmehr einigen, damit eine an sich als sinnvoll angesehene Lösung nicht wieder wegfällt. Damit werden aber gute und nachhaltige Entscheidungen durch tages- und parteipolitisches Hickhack überlagert. Wenn so (zumal Sozial-)Politik gemacht wird, darf sich niemand wundern, wenn zunehmend mehr Menschen politikverdrossen werden und/oder sich Populisten oder gar politischen Scharlatanen zuwenden!

3. Zusammenfassung und Perspektiven

Hält man an diesem Punkt inne und versucht ein Fazit zu ziehen, muss dieses ambivalent ausfallen. Die Salzburger Landes-Sozialpolitik hat ihre ursprüngliche Vorreiterfunktion in manchen Bereichen zwar bewahren können. In anderen Feldern hat man jedoch ziemlich den Anschluss verloren (insbesondere bei den Rahmenbedingungen für Menschen mit Behinderungen), oder ist eher durch merkwürdige Lösungen (wie zuletzt im MSG) aufgefallen.

Das hat natürlich auch mit budgetären Grenzen, der Reduktion landespolitischer Spielräume und der Notwendigkeit einer Balance zwischen den Gebietskörperschaften zu tun. Die Entwicklung ist aber zu einem Gutteil auch der abnehmenden Bereitschaft der Politik geschuldet, wirklich nachhaltige Ansätze zu verfolgen und vor strukturellen Änderungen nicht zurückzusehen. Stattdessen ist gerade in der Sozialpolitik eine Konzentration auf bloß punktuelle Reparaturen festzustellen, bei denen die Akteure bisweilen auch tagespolitischen Verlockungen zu erliegen drohen.

Das steht freilich im krassen Widerspruch dazu, dass Anforderungen und Handlungsbedarf für die Sozialpolitik – auch auf Landesebene – gestiegen sind und weiter steigen werden. Ich nenne nur die Stichworte demografische Entwicklung, Zunahme von Demenzerkrankungen, Probleme auf dem Arbeitsmarkt, brüchiger werdende Versicherungssysteme usw. Dazu kommt eine veränderte Erwartungshaltung der Betroffenen und ihrer Angehörigen und natürlich Druck von außen, für den stellvertretend auf die Notwendigkeit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BGBl III 2008/155) verwiesen sei.

³³ *Der hier noch im Vortrag am meisten monierte Mangel des drohenden Auslaufens der Übergangsregelung, die eine Nichtanrechnung der Wohnbeihilfe vorsah, wurde zwar vorläufig beseitigt, aber – wie eben ausgeführt – in einer unzulänglichen und strukturell noch bedenklicheren Weise.*

Wenn ich daher abschließend ein paar Blicke in die Zukunft richten darf, würde ich mir wünschen, dass jedenfalls bei den folgenden Punkten angesetzt wird:

Kurzfristig sollten die größten Mängel im MSG korrigiert werden.³³

Ehestmöglich sollte ein modernes „Chancengleichheitsgesetz“ für Menschen mit Beeinträchtigungen geschaffen werden, das insbesondere Rechtsansprüche auf persönliche Assistenz enthält, wie es sie in einigen Ländern auch gibt, weiters psychosoziale Versorgung, bedarfsgerechte Wohnmöglichkeiten und Beschäftigungsformen in ausreichender Weise gewährleistet, die Betroffenen und ihre Angehörigen angemessen einbindet, das immer noch verbreitete Fürsorgedenken („Wir wissen schon, was gut für dich ist“) durch ein echtes Case-Management ersetzt, und nicht zuletzt den Leistungserbringern eine faire Basis bietet, die auch eine längerfristige Planung ermöglicht.

Mittelfristig sollte eine Gleichstellung von 24-Stunden-Betreuung mit anderen Betreuungs-Settings erzielt werden. Für die 24-Stunden-Betreuung gibt es vermögensunabhängige Zuschüsse (vgl. nur die Zuwendungen nach § 21a BPGG), außerdem hat der Bundesgesetzgeber arbeits- und sozialrechtliche Hürden weitgehend aus dem Weg geräumt.³⁴ Bei Pflegeleistungen im Rahmen der Sozialhilfe insbesondere in Form der Heimunterbringung wird dagegen wie seit jeher verfahren – mit rigidem Vermögenseinsatz und Kostenersatzpflichten, auch für Angehörige und Erben sowie Personen, denen der/die nun auf Heimpflege Angewiesene Vermögen ohne adäquate Gegenleistung der Person übertragen hat.

Das erzeugt eine Schieflage. Jene, die sich eine 24-Stunden-Betreuung nicht leisten können (weil sie die Betreuung nicht bezahlen können und/oder nicht über die Wohnmöglichkeiten verfügen, um eine Betreuungskraft in den Haushalt aufzunehmen), werden in einem noch stärkeren Maße herangezogen. Diese Schieflage wird geradezu unerträglich, wenn man die Diskussionen über die Besteuerung von Vermögen oder Erbschaften in die Betrachtung einbezieht. Im Rahmen der Sozialhilfe gibt es – natürlich nicht im technisch-juristischen Sinn, aber sehr wohl im wirtschaftlichen Ergebnis – bereits eine solche Besteuerung. Aber gerade nicht für jene, die es sich vielleicht gut leisten könnten, sondern einzig für solche Menschen, die besonders bedürftig und/oder von Schicksalsschlägen betroffen sind.

Ich könnte mir daher durchaus vorstellen, dass hier auf Sicht auf Kostenersatz – aus dem Vermögen der auf die Heimbetreuung angewiesenen Person und ihrer Angehörigen³⁵ – verzichtet wird. Das wird allerdings nicht ohne Erschließung neuer Finanzierungsformen möglich sein, was natürlich auf Landesebene allein nicht zu bewerkstelligen ist. Aber warum sollte die Salzburger Politik nicht auch in diesem Punkt wieder einmal eine Vorreiterposition einnehmen und vom bundesweiten Mainstream abweichen? Faire (das heißt nicht zuletzt angemessene Freigrenzen enthaltende) Vermögens- und Erbschaftssteuern für alle statt nur für Bedürftige und deren Angehörige würden eine hervorragende Grundlage für die Finanzierung und Organisation von Pflege- und Betreuungsleistungen aus einer Hand bieten.

Dafür könnte der 2012 eingerichtete Pflegefonds, dessen Verlängerung unmittelbar bevor-

³⁴ *Wenngleich sowohl das Hausbetreuungsgesetz als auch die Möglichkeit einer Organisation der häuslichen Betreuung über selbstständige, nur der Gewerbeordnung unterliegende „Personenbetreuerinnen und -betreuer“ sozialpolitisch wie rechtlich überaus fragwürdig sind, vgl. bereits meinen Beitrag Arbeitszeitrechtliche Probleme der Pflege und Betreuung, in Resch (Hrsg.), Das neue Arbeitszeitrecht (2008), 69 ff.*

³⁵ *An laufenden Unterhaltszahlungen (aus dem Einkommen der unterhaltspflichtigen Person) sollte dagegen nicht gerüttelt werden.*

stehen dürfte, eine geeignete Plattform darstellen. Und diese erscheint, bei allem Verständnis für die budgetären Sorgen von Landes- und vor allem Gemeindepolitikerinnen und -politikern, wesentlich besser geeignet für eine nachhaltige Bewältigung des Risikos Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit, als eine Pflegeversicherung. Eine solche würde nur zu einer weiteren Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit führen. Davon abgesehen ist das Risiko Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit viel weniger als die sonst in der Sozialversicherung erfassten Risiken (Krankheit, geminderte Arbeitsfähigkeit, Arbeitslosigkeit etc.) mit der Erwerbstätigkeit verknüpft. Pflege und Betreuung sind vielmehr ein Risiko, das alle trifft, so dass dafür

auch gesamtgesellschaftlich und damit (primär) steuerfinanziert Vorsorge zu treffen ist.

Zum Abschluss sei dem Rechtswissenschaftler noch ein ökonomisches und ein ethisches Argument gestattet. Zum einen: Hohe Sozialstandards kosten Geld, das natürlich erwirtschaftet werden muss. Aber bedenken Sie immer, Sozialinvestitionen schaffen Arbeitsplätze und sichern gesellschaftliche Balance sowie sozialen Frieden. Zum anderen: Eine Gemeinschaft misst man immer daran, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht. Und die Landes-Sozialpolitik trägt besondere Verantwortung für die Schwachen und die Schwächsten!

** Mein Beitrag ist Landtagsdirektor i.R. Hofrat Dr. Karl Edtstadler mit Dank für die hervorragende Zusammenarbeit gewidmet und soll meine Wertschätzung für ihn zum Ausdruck bringen, da er – aus meiner bescheidenen (und zumal Außen-)Sicht – dem "Idealbild" eines Spitzenbeamten (kompetent und engagiert, aber stets loyal) sehr nahe gekommen ist.*

LABg. Ingrid Riezler (SPÖ)

Ich möchte mit dem letzten Punkt gleich anknüpfen, an die gesellschaftliche Balance. Wir sind alle überzeugt davon, oder ich bin es ganz sicher, dass das der wichtigste Punkt ist, nämlich die gesellschaftliche Balance. Die Negativbeispiele USA und Großbritannien zeigen, wie es nicht funktionieren sollte, wo die Kriminalität sehr hoch ist und begründet eben durch die fehlende gesellschaftliche Balance. Ich schließe mich auch natürlich Ihrer Forderung an, dass wir neue Finanzierungsformen insgesamt brauchen, neue Finanzierung unseres Sozialstaates, auf den wir sehr stolz sind.

Wenn ich jetzt die Mindestsicherung hernehme, das war ein gewaltiger Schritt, wenn ich ihn im europäischen Vergleich sehe. Wir brauchen nur nach Deutschland schauen zu Hartz IV. Wir brauchen nur nach Deutschland schauen, wo jetzt aktuell über eine Ausgleichszulage für Mindestrentner diskutiert wird – eine Schande für so ein reiches Land. Wir sind da in einer anderen Situation, und uns ist es ganz wichtig, unseren Standard zu halten und natürlich, wenn möglich zu verbessern.

Verbesserungen sind nur möglich, wenn wir mehr Steuereinnahmen bekommen. Wir als SPÖ treten dadurch natürlich für Vermögenssteuern und Erbschaftssteuern ein, um auch eine Weiterentwicklung möglich zu machen. Zu den Punkten, die sie natürlich genannt haben: Ein Chancengleichheitsgesetz ist in Ausarbeitung und auch alle Punkte, die von Ihnen angesprochen werden, sind dort in Diskussion. Selbstverständlich ist uns bewusst, dass wir hier neue Regelungen brauchen. Grundsätzlich setzt das Land Salzburg Prioritäten auch in Zeiten wie diesen. Solange es noch keine neuen Steuereinkünfte gibt, setzen wir die Priorität, im

Sozialbereich nicht zu sparen, sondern es gibt Erhöhungen im Sozialbereich. Natürlich würden wir uns alle wünschen, dass mehr möglich wäre, aber so Einsparungstendenzen wie es in der Steiermark oder in anderen Ländern gibt, die werden bei uns nicht andiskutiert.

Sie haben angesprochen: Pflegeleistungen aus einer Hand. Auch die Salzburger SPÖ hat sich schon lange dafür positioniert, wonach wir wollen, dass Pflege wie Krankheit behandelt wird. Es kann nicht sein, dass Pflege ein Teil der Sozialhilfe sein muss. Das muss aus der Sozialhilferegulierung herausgenommen werden, und es muss ganz anders abgewickelt werden. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, der bundespolitisch diskutiert werden muss, und auch hier werden wir vom Land Salzburg sowohl innerparteilich wie auch auf anderen Ebenen dazu Impulse setzen. Die Mindestsicherung war in den Zeiten, auch damals war schon im Prinzip die Wirtschaftskrise im Anzug, ein gewaltiger Schritt, dass wir das in Österreich noch umgesetzt haben. Ich habe schon eingangs erwähnt, hier sind wir wirklich europaweit vorbildlich. Ja, es gibt noch Mängel. Der eine Mangel mit der Anrechnung der Sonderzahlungen ist allgemein bekannt, dass es hier nur eine Fraktion im Landtag gibt, die dem widersprochen hat, sodass eine Änderung nicht möglich war. Und bei der Anrechnung der Wohnbeihilfe ist eine Lösung in Aussicht. Auch hier wird es nicht zu Problemen in der Zukunft kommen. In diesem Sinne, wir sind sehr bemüht, unsere Sozialgesetzgebung im Rahmen unserer aktuellen finanziellen Möglichkeiten weiter zu entwickeln. Wir haben die Hoffnung, dass mit Hilfe des Bundes die finanziellen Möglichkeiten in Zukunft wieder besser werden, sodass wir auch im Sinne der Betroffenen die Gesetzgebung im Land Salzburg noch weiter entwickeln können.

LABg. Friedrich Wiedermann (FPÖ)

Ich möchte mich ganz kurz halten und zwar zum Beitrag von Professor Pfeil „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, wurde von Kollegin Riezler bereits kurz angeschnitten. Es ist ein Punkt, der den Salzburger Landtag seit nunmehr mehr als zwei Jahren beschäftigt. Immer wieder Diskussionen und Anträge auch seitens der Freiheitlichen, oder insbesondere von uns Freiheitlichen, dass hier endlich eine Gleichstellung aller Bezieherinnen und Bezieher von der bedarfsorientierten Mindestsicherung erfolgt. Es war dann letztlich ein Teilerfolg mit den Stimmen der Sozialdemokraten, dass zumindest bei den Pensionisten – die ja vorerst völlig ausgeschlossen wurden – das 13. und 14. Gehalt dann zur Hälfte nicht angerechnet wird, das heißt, das 14. Gehalt für die Bezieher und Bezieherinnen der Mindestsicherungen nicht eingerechnet wird.

Faktum ist, dass dieser Umstand jedenfalls eine Verschlechterung gegenüber dem alten Sozialhilfegesetz darstellt und nicht unbedingt im Sinne der 15a Vereinbarung sein kann. Ich stelle auch hier zur Diskussion, oder man muss sich die Frage stellen, ob diese Regelung im Salzburger Mindestsicherungsgesetz nicht möglicher Weise ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellt. Zumindest muss man davon ausgehen, dass es ein Ausspielen der übrigen Generation gegenüber der älteren Generation, vielleicht ein bisschen überspitzt gesagt, darstellt.

Wir fordern deshalb nach wie vor und neuerlich, dass hier endlich eine Gleichstellung stattzufinden hat. Das Zweite wurde auch angeschnitten. Das ist die Anrechnung der Wohnbeihilfe. Kollegin Riezler hat gesagt, es ist etwas in Aussicht. Ich glaube aber, dass das in Aussicht Gestellte doch auf eine gesetzliche Basis gestellt werden muss, nämlich nicht nur wieder befristet auf einige Jahre, sondern auch zukunftsorientiert und richtungsweisend, dass es eine Sicherheit für alle bedeutet, dass nicht

wieder irgendwann in zwei, drei oder vier Jahren diese Frage neuerlich diskutiert werden wird, oder zu diskutieren ist.

Wenn man davon ausgeht, die Wohnungspreise in Salzburg, ob jetzt in der Stadt oder zum Teil auch bereits am Land, wir sind absolut die Numero eins, absolute Nummer eins in Österreich. Und wenn hier noch eine Anrechnung der Wohnbeihilfe in die bedarfsorientierte Mindestsicherung kommen sollte, dann, glaube ich, geht die Spirale für jene, die jetzt schon am Ende dieser Spirale angelangt sind, dann geht die Spirale noch tiefer. Und was das letztlich für die Betroffenen bedeuten würde, das, glaube ich, kann sich jeder hier im Saal bestens ausmalen. Faktum ist aber, noch einmal die bedarfsorientierte Mindestsicherung, diese Ungleichbehandlung. Und ich appelliere hier wirklich an die beiden Koalitionspartner SPÖ, aber insbesondere ÖVP, an deren Widerstand diese Ungleichbehandlung letztlich gründet. Auch angeblich die Gemeinden könnten sich das nicht leisten. Es ist im Sinne aller Betroffenen notwendig, das endlich zu ändern und zwar, wenn man sich den Betrag ansieht oder vor Augen führt, um welche Summe es sich hier handelt, ist es eine geradezu lächerliche Angelegenheit. Es sind in Summe alles zusammen nicht einmal 250.000 Euro. Und ich ersuche alle Verantwortlichen, diesen Umstand endlich abzustellen.

LABg. Mag. Johann Scharfetter (ÖVP)

Aber doch eine Replik auf die Kollegin Riezler. Kommt nicht ganz überraschend, dass jetzt das Thema Vermögenssteuern als mögliche Finanzierungsquelle für den Ausbau unseres Sozialsystems herangezogen wird. Dazu ein paar kurze Anmerkungen. Zum ersten: Ich glaube ja, unser österreichisches Sozialsystem, und Professor Pfeil hat das dankenswerter Weise an einigen Stellen sehr schlüssig begründet, ist an vielen Stellen verbesserungswürdig. Einige wurden genannt. Ich würde aber behaupten, im internationalen Vergleich ist es durchaus herzeigbar.

Also wenn man sich anschaut, wie viel Österreich im Bereich der Sozialtransfers leistet, von den Zahlen her ist das im internationalen Vergleich nicht schlecht.

Zwei Zahlen: Wir haben in Summe in Österreich eine Lohnsumme von, ich glaube, fast 110 Milliarden Euro, und dem steht gegenüber ein Sozialtransfer in der Größenordnung von rund 85 Milliarden Euro, 90 Milliarden Euro. Einfach der Hinweis: Wenn wir uns international einordnen, auch Gini-Koeffizienz und Ähnliches sagen uns, dass wir zwar ein verbesserungsfähiges Sozialsystem haben, das aber per Saldo nicht so schlecht ist.

Der Punkt, was die Vermögenssteuer betrifft: Ich höre, dass es hier Überlegungen gibt, und das wissen wir ja. Ich glaube, wir dürfen in diesem Kontext nur eines nicht ganz vergessen, Österreich ist jetzt schon ein Hochsteuerland. Wir haben eine Steuer- und Abgabenquote, die knapp bei 44 Prozent liegt, und bislang war mir die Diskussion, zumindest habe ich sie so wahrgenommen, dass man sagt: Vermögenssteuern wenn, dann um den Faktor Arbeit zu entlasten. Und wenn wir den Faktor Arbeit entlasten wollen, und da wird mir Professor Pfeil recht geben, dann müssen wir relativ viel Geld bewegen, dass das wirklich sozusagen in der Wettbewerbsfähigkeit etwas bewirkt. Und da sind wir bei dem Thema: Was können Vermögenssteuern tatsächlich erbringen. Das ist jetzt eine hochpolitische Diskussion, die über das Thema hinausgeht. Nur so viel: Die allermeisten Experten sagen natürlich nicht ganz zu Unrecht, wenn Vermögenssteuern bei einer gewissen Höhe des Einkommens angesetzt werden, eine Million Euro und vieles ist in Diskussion, dann ist zum einen der Einhebungsaufwand hoch, und dann gibt es diesen Grundsatz, das Vermögen ist ein scheues Reh, da müssen wir immer schauen, ob die Vermögen auch in Österreich bleiben. Wenn Vermögenssteuern substantiell etwas bringen sollten, dann muss man relativ weit hinunter gehen. Dann sind wir beim Thema Besteue-

rung des Mittelstandes, und ich sage nur, wir haben einen sehr hohen Einstiegssteuersatz in Österreich. Und dann stellt sich irgendwo einmal die grundsätzliche Frage, ist es denn auch noch moralisch vertretbar, dass man mehr als 50 Prozent des erwirtschafteten Einkommens über eine Steuerleistung abführen muss. Also, ich glaube, in diesem Kontext sollen wir auch das Thema Vermögenssteuern behandeln.

Noch ein Satz zum Schluss: Ich habe da einige Dinge sehr aufmerksam mitgenommen, wo es also Schwächen in unserem System gibt. Per Saldo, glaube ich, sollten wir uns aber auch ein bisschen vom Grundsatz leiten lassen, wir sind eine solidarische Gesellschaft. Solidarität ja, aber auch Fairness mit denen, die die Solidarität finanzieren. Und das ist die große Fragestellung, die Herausforderung, wie wir diese Balance schaffen.

Landesrat Walter Steidl (SPÖ)

Eigentlich wollte ich mich nicht zu Wort melden. Aber jetzt hat mich natürlich Kollege Scharfetter irgendwie herausgefordert. Zum einen darf ich Professor Pfeil zu seinem Vortrag nicht nur gratulieren, sondern ich bin in vielen Bereichen durchaus seiner Meinung. Und Sie kommen mir in meiner Politik, so wie ich es anlegen will, auf halbem Weg durchaus in wichtigen Fragen entgegen.

Aber vielleicht nur eines, was die Sozialpolitik in unserem Land und in unserer Republik betrifft. Sozialpolitik geht immer sehr eng konform mit unserer Steuerpolitik. Und Sozialpolitik ist in den letzten Jahren insbesondere deshalb unter Druck gekommen, weil die Steuerpolitik und damit die Balance in der Gesellschaft aus dem Gleichgewicht geraten sind. Vielleicht dazu nur ein kleines Beispiel: Vor zehn Jahren haben die Vermögen und hat das Kapital noch einen Beitrag geliefert bei 100 Euro Bemessungsgrundlage 43 Prozent, spricht: Von 100 Euro Bemessungsgrundlage wurden in den Steuertopf 43 Euro abgeliefert. Was haben wir aktuell? Von

100 Euro Bemessungsgrundlage liefern Vermögen und insbesondere Kapital nur mehr 25 Euro beziehungsweise 26 Euro ab. Das heißt, diese 17 Euro Differenz, die muss ja jemand bezahlen. Die bezahlen zum Teil wir in der Gesellschaft mit Leistungen auf der einen Seite, die unter Druck kommen, auf der anderen Seite muss es ein anderer Teil der Gesellschaft aus dem Portemonnaie begleichen. Und das ist das, warum wir auch im Arbeitnehmerbereich in Relation oder auch im internationalen Vergleich so eine hohe Steuerbelastung haben.

Ich bin ganz beim Kollegen Scharfetter, wie er gemeint hat, unsere Solidargesellschaft, die wir in den letzten Jahrzehnten uns gemeinsam erarbeitet und erwirtschaftet und letztendlich auch politisch im Konsens aufgebaut haben, muss eine Fortsetzung finden. Und es geht darum, dass alle in unserer Gesellschaft ihren dafür notwendigen Beitrag leisten, und das wird natürlich auch eine zusätzliche Herausforderung sein, den politischen Konsens dafür wieder zu finden. Ich habe bei meiner Angelobung gemeint, unsere Solidargesellschaft, so wird es hier formuliert, und auf das wir uns verständigt haben in den letzten Jahrzehnten, nämlich dass die Jungen für die Alten da sind, wenn es um die Versorgung im Alter geht, sowohl in der Pension, aber auch in der Pflege und dass die Gesunden für die Kranken da sind im Sozialversicherungssystem und dass die wirtschaftlich Stärkeren, und das betone ich, die wirtschaftlich Stärkeren auch für die wirtschaftlich Schwächeren in Zukunft da sein sollen – das in der Sozialpolitik.

Und hier geht es darum, dass wir auch einen neuen Konsens finden, damit die Standards, die wir in der Vergangenheit gemeinsam erarbeitet haben, die wir auch von unseren Generationen davor übernommen haben, gegenwärtig halten beziehungsweise das wird auch unsere politische Verpflichtung sein, dass wir dies in dieser Qualität und mit diesen Standards auch an unsere nächstfolgenden Generationen weitergeben. Und das wird die Herausforderung sein. Und da gibt es da und dort natürlich verschiedene Zugänge, aber am Ende des Tages muss es uns gelingen,

dass die Standpunkte näher zusammenrücken und dass es letztendlich dann darum geht, dass all diese Dinge, die auch von Professor Pfeil heute angesprochen wurden, auch für die Zukunft gesichert werden. Dazu darf ich Sie einladen, aber wie gesagt, ich wollte heute eigentlich noch kein politisches Statement dazu abgeben, aber ich konnte einfach nicht anders. Sonst hätte ich unter Umständen schon jetzt ein Magenleiden, und ich will meine Politik nicht mit einem Magenleiden beginnen, sondern daher muss man das auch offen aussprechen und darf Sie zu diesem Konsens auch recht herzlich einladen.

Klubobmann-Stellvertreter LABg. Dr. Josef Sampl (ÖVP)

Ich habe die Ausführungen von Professor Pfeil sehr interessant gefunden, Anregungen mitgenommen und teile Ihre Meinung, dass es Aufgabe der Gesetzgebung ist, die soziale Balance sicherzustellen. Aber sie muss auch die gesellschaftliche und politische Akzeptanz finden. Ich bin aber mit Ihnen nicht einer Meinung über das, was Sie eingangs vom Geist der Beratungen und vielleicht vom Geist der Sozialgesetzgebung gesagt haben. Das Letztere kann ich zu wenig beurteilen. Ich stelle aber fest, dass im Salzburger Landtag, und das sage ich aus persönlicher intensiver Erfahrung, ausführlich, konstruktiv und intensiv um Sozialgesetze gerungen wird. Und den Geist, den Sie den Beratungen über die offene Sozialhilfe, „arbeitet fleißig und seid sehr brav“, so ungefähr war Ihr Zitat eingangs, diagnostiziert haben, den kann ich nicht feststellen, bei keiner Partei und in keiner Beratung. Und ich glaube, gerade die Wortmeldungen jetzt in der Diskussion haben gezeigt, dass es diesen Geist, zumindest solange ich in dem Landtag bin, nicht gibt. Ob es ihn im Gesetz gibt, wage ich zu bezweifeln.

Zweite Landtagspräsidentin Klubvorsitzende-Stellvertreterin LABg. Gudrun Mosler-Törnström (SPÖ)

Ich wollte mich nicht zur Sozialpolitik melden. Ich bin nicht Sozialsprecherin, aber Hans

Scharfetter hat es herausgefordert. Zuerst möchte ich mich bei Professor Pfeil bedanken für den wirklich umfassenden Einblick in diesen Bereich, und was mir auch sehr gut gefallen hat: die Zukunftsvisionen, wo wir ansetzen könnten, um den Standard zu halten. Darüber sollten und müssen wir diskutieren.

Unabhängig knapper Finanzen, diese Fragen müssen wir aufgreifen, das ist eine volkswirtschaftliche Frage und auch eine Frage für unsere zukünftigen Generationen. Jetzt nur ganz kurz zu Hans Scharfetter, zum scheuen Reh. Ja, Vermögende sind oder Vermögen ist ein scheues Reh, was uns aber nicht davon abhalten soll, sachlich über Vermögens- und Erbschaftssteuern zu diskutieren. Wenn wir uns die umliegenden europäischen Nachbarländer anschauen, sehen wir, dass die Sätze für Vermögens- und Erbschaftssteuern weit höher sind und die scheuen Rehe bleiben trotzdem im Land. Was zusätzlich noch dazu kommt: Grund und Boden können nicht fliehen, daher die Widmungsabgabe – eine absolut notwendige Diskussion. Diese Einnahmen aus nicht erwerbsbezogenem Vermögen sollten solidarisch aufgeteilt werden. Die vorgeschlagenen Eintrittswerte liegen bei einer Million Euro und treffen nicht den Mittelstand. Also, ich denke und ich appelliere an die Kolleginnen und Kollegen, diese Fragen sachlich zu diskutieren. Wir brauchen verteilungsgerechte Lösungen für Österreich, damit wir weiterhin unseren hohen Standard im Sozialbereich halten können. Unser System ist sehr hochstehend, das sehe ich immer wieder, wenn ich in Europa unterwegs bin. Aber um diesen Standard zu halten und auszubauen, müssen wir auch die scheuen Rehe angreifen.

Nationalratsabgeordneter Ökonomierat Franz Eßl (ÖVP)

Nachdem jetzt weniger Sozialpolitik, sondern eine Steuerdiskussion herrscht, muss ich mich doch auch zu Wort melden. Ich meine, es sollte einmal klar und deutlich gesagt wer-

den, was man von einer Vermögensbesteuerung will oder was man darunter versteht. Da habe ich jetzt von Landesrat Steidl herausgehört, er meint eigentlich nur die Kapitalerträge, die man besteuern sollte. Das ist wieder ganz was anderes, als wenn man über Vermögensbesteuerung redet.

Wenn man Vermögen besteuert, gibt es das bewegliche Vermögen und das unbewegliche Vermögen. Das bewegliche Vermögen, das wird sofort in Monaco sein, oder in Liechtenstein oder sonst irgendwo, wenn wir von höheren Geldbeträgen reden oder von Aktienpaketen. Dann bleibt eigentlich nur noch Grund und Boden übrig, dann bleibt eigentlich nur noch das Wohnungseigentum übrig. Und wollen Sie das wirklich besteuern? Wir führen ja die Diskussion auch in Wien, und da sind auch die Sätze genannt worden von den Grünen und auch von den Sozialisten: 300.000 Euro. Will man wirklich, dass ein Wohnungseigentumsbesitzer, der bald irgendwann einmal 300.000 Euro an Wertigkeit bei seiner Wohnung beieinander hat, wollen Sie wirklich, dass man da in die Besteuerung hineingeht? Ich glaube, das ist der falsche Weg. Ich glaube, da haben wir andere Möglichkeiten, dass wir da jetzt wirklich eine gute Sozialpolitik machen. Beim beweglichen Vermögen, wie ist es dann? Muss ein jeder dann seine eigene Halskette, die er zu Hause im Nachtkastl hat, angeben bei der Steuererklärung? Ja oder Nein? Das sollte man einmal klar auf den Tisch legen, bevor man diese Diskussionen führt. Und erst dann glaube ich, kann man sagen, man kann irgendwas ändern oder nicht. Ich glaube, wir sollten uns in der Sozialpolitik nicht unbedingt jetzt in die Steuerdebatte hineintreiben lassen.

Das Referat von Professor Pfeil war ein Beispiel am Beginn für eine gelungene Weichenstellung in diesem Land. Ich darf daran erinnern, dass das Sozialhilfegesetz in Salzburg – auch von Professor Pfeil als eines der modernsten damals beschrieben – dadurch entstanden ist, dass der Bund nach jahrelanger Diskussion auf

die Grundsatzgesetzgebung im Bereich Armenwesen verzichtet hatte. Dadurch sind die Länder unter Federführung Salzburgs in die Gelegenheit oder vielleicht auch in die Verlegenheit gekommen, hier dieses Epoche machende oder epochale Gesetzgebungswerk zu verlassen. Ich erinnere daran, dass damals erstmals der Rechtsanspruch auf Hilfeleistung für unschuldig in Not geratene Menschen formuliert worden ist. Wir werden heute, wenn ich die Referenten und deren Waschzettel überblicke, noch mehrere solche Weichenstellungen hören oder über diese Weichenstellungen hören. Ich halte nur fest, dass in diesem engen Korsett unserer Bundesverfassung mit der sehr zersplitterten Kompetenzlage es durchaus auch möglich ist, mit Fantasie und Energie Spielräume auszunützen. Darauf wollte ich hinweisen.

Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil

Zunächst danke ich für die Diskussionsbeiträge, die durchwegs freundlich waren, obwohl ich Ihnen gegenüber doch auch recht kritisch war. Wir können uns natürlich leicht darauf verständigen, dass Österreich gut dasteht im Europa-Vergleich. Wir können uns auch sofort verständigen darauf, dass Salzburg gut dasteht im Österreich-Vergleich. Dennoch habe ich es als meine Aufgabe gesehen, nicht nur Blumen zu streuen, sondern auch Finger auf Wunden zu legen. Und die Reaktionen zeigen, dass ich dabei zumindest zwei wunde Punkte angesprochen habe.

Der erste Punkt vom Abgeordneten Sampl: Ich habe das natürlich pointiert formuliert, aber wenn ich im Landtag manchmal vielleicht einen wenig erfreulichen Geist und einen kalten Wind festgestellt habe, dann ist das zunächst auch persönliche Erfahrung gewesen. Ich hatte etliche Male die Ehre, als Experte in Beratungen mitzuwirken, und da haben manchmal solche Standpunkte das Gesetz geprägt, auch wenn sie dann im Text nicht so deutlich zum Ausdruck kommen. Auf der anderen Seite ist es aber jener Zugang, der einem Wissenschaftler natürlich

eher geziemt, die Analyse der Regelungen, die mich zu diesem Schluss bringt: Wenn da oder dort so strenge Vorschriften geschaffen werden, bei denen es nicht ums Budget gehen kann, weil nichts zu holen ist, und es ist auch kein anderer Zweck erkennbar, dann muss es doch der erhobene Zeigefinger sein.

Ich habe die Jugendwohlfahrtsordnung ganz bewusst als Beispiel für eine andere Vorgangsweise genannt, weil das für mich von der Genese fast eine Jahrhundertssache war. Da hat sich der Landtag ganz lange Zeit genommen und ernsthaft um gute Sachlösungen gerungen, ohne den Zeitdruck, den er sich freilich manchmal ohne Not auch selbst auferlegt. Ich habe es schon in meinem Referat gesagt: Die Menschen können warten, wenn sie darauf vertrauen können, dass am Ende eine gute Lösung steht. Ich würde mir daher wünschen, dass die Landespolitik manchmal mit mehr Bedacht vorgeht, auch mit Blick auf die Akzeptanz und die Nachhaltigkeit ihrer Entscheidungen. Aber vielleicht ist der Prozess, der da jetzt beim neuen Behindertengesetz im Gang ist, ohnedies ein Schritt in diese Richtung.

Zum zweiten Punkt, Abgeordneter Essl, Abgeordneter Scharfetter: Eine Steuerdebatte wollte ich jetzt nicht vom Zaun brechen, ich wollte nur auf eine unerträgliche Schiefelage hinweisen. Dabei kann ich mich auf einen unverdächtigen Gewährsmann berufen, den Caritas-Präsidenten Küberl, der seit langem anprangert, dass wir eigentlich Vermögens- und Erbschaftssteuern haben, aber nur für die wirklich Bedürftigen und ihre Familien im Rahmen der Sozialhilfe. Man kann ja durchaus der Meinung sein – ich bin es nicht, aber als Demokrat hat man andere Mehrheiten zu akzeptieren – dass Vermögens- oder Erbschaftssteuern unter dem Strich nichts bringen oder gar kontraproduktiv sind. Aber wenn man das so sieht, muss man gleichzeitig auch erklären, warum das für manche Personen anders ist. Warum greift man auf die Eigentumswohnung, die vom Abgeordneten Essl angesprochen worden ist, dann und

nur dann zu, wenn jemand einen Schlaganfall hat oder nach einem Unfall ins Heim muss, sich das aber nicht leisten kann? Und da greift es zu kurz, auf den Vermögenseinsatz zu verzichten, wie man es bei der 24-Stunden-Betreuung getan hat, weil dann muss man auch klären, wie diese Leistung der Gemeinschaft sonst finanziert werden soll. Wenn man dann zur Auffassung kommt, es bedarf eines Zugriffs auf privates Vermögen, dann ist es inkonsequent und unfair, jene Vermögenden und jene Erben, die gerade nicht von Notlagen oder Schicksalsschlägen betroffen sind, zu verschonen. Und da halte

ich es für viel zweckmäßiger, nicht auf eine Pflegeversicherung zu setzen, die erst wieder nur die Erwerbstätigen – und damit den Produktionsfaktor Arbeit – belastet, sondern eine breite solidarische Finanzierung zu suchen, bei der letztlich mal kein Weg an einer ausgewogenen Vermögens- und Erbschaftssteuer vorbei führt. Dass das eine Sache ist, die nicht die Landespolitik allein bewegen kann, ist klar. Aber wenn man auf Landesebene über Lösungen für die künftige Bewältigung des Pflege- und Betreuungsbedarfes nachdenkt, muss man auch diese Aspekte mit berücksichtigen.

Verkehrsinfrastruktur – langfristige Weichenstellungen für den (Wirtschafts-)Standort Salzburg

Erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags

1. „Weichenstellungen“ als Ausdruck langfristiger Festlegungen in der Ver- kehrsinfrastrukturpolitik

Für eine Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung von Verkehrsinfrastruktur ist der Begriff Weichenstellung im wörtlichen wie wohl auch im übertragenen Sinn ein passender Ausgangspunkt. Das Bild von der Weiche, an der die Richtung bestimmt wird, die ein Zug künftig nimmt, lässt sich auch auf andere Formen des Verkehrs übertragen. „Weichenstellung“ kann dabei zumindest zweierlei bedeuten: Zunächst ist darunter der Vorgang des Stellens einer Weiche zu verstehen, der – im Idealfall – das Ergebnis einer Entscheidung ist, die nach Abwägen der Argumente getroffen wurde, die für oder gegen eine bestimmte Weichenstellung sprechen. Der Begriff „Weichenstellung“ kann aber auch als Beschreibung eines Zustands aufgefasst werden, nämlich jenes Zustands, in dem eine Weiche zu einem bestimmten Zeitpunkt eben gestellt ist. Weil man die Stellung einer Weiche ja auch so belassen kann, wie sie gerade ist, ist hier der Begriff der Weichenstellung nicht mehr notwendigerweise mit dem bewussten Treffen von (Richtungs-)Entscheidungen oder mit aktivem Handeln verbunden. Eine Entscheidung über



eine Änderung der Stellung der Weiche kann aus verschiedenen Gründen unterbleiben, sei es aus Zufall, sei es, weil man Entwicklungen einfach übersehen hat, sei es aus Fahrlässigkeit oder sei es, weil es unbequem oder politisch unvorteilhaft erscheint, eine Weichenstellung aktiv vorzunehmen. Dann fährt der Zug dorthin, wohin eben die Weiche gerade mehr oder weniger zufällig gestellt ist. Wie die

weiteren Ausführungen zeigen werden, dominiert im Zusammenhang mit der Salzburger Verkehrsinfrastruktur(-Politik) zwar das Verständnis von Weichenstellung als bewusste Richtungsentscheidung, aber es gibt auch Beispiele, wo Weichenstellungen nicht bewusst vorgenommen oder unterlassen wurden und Richtungsentscheidungen in der Folge mehr oder weniger passiert sind.

Weichenstellungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik ziehen meistens langfristige Auswirkungen nach sich. So entspricht die Trassenführung der Westbahnstrecke und der Tauernbahnstrecke in den Grundzügen noch immer jener aus dem vor-vorigen Jahrhundert, und auf einigen Abschnitten kann auch die im 19. Jahrhundert übliche Geschwindigkeit erahnt werden. Auch die Trassierung der

Westautobahn wurde bereits vor dem Zweiten Weltkrieg vorgenommen, wir benutzen heute noch die Viadukte, die kurz vor beziehungsweise während des Kriegs errichtet wurden. Und auch der Salzburger Flughafen befindet sich noch auf dem gleichen Standort wie bei seiner Gründung in den 1930er Jahren, damals weit draußen vor der Stadt. Diese Beispiele – und es ließen sich noch weitere anführen – zeigen, dass Entscheidungen über die Errichtung von Verkehrsinfrastruktur von großer Tragweite sind: Die Nutzungsdauer dieser Infrastrukturen ist lang, Ausbau und Kapazitätserweiterungen von Verkehrsinfrastrukturen erfolgen meist an bestehenden Standorten beziehungsweise Trassen. All das führt dazu, dass Entscheidungen (oder auch Unterlassungen) selbst langfristig meist nur schwer und unter Einsatz solch erheblicher Mittel zu korrigieren sind, dass man besser davon Abstand nimmt. Um das Bild von der Weiche weiterzuführen: Ist eine Weiche erst einmal passiert, ist ein Umkehren schwierig.

Auch der politische Prozess im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass die Wirkungen meist erst in folgenden Legislaturperioden voll eintreten. Oft kann erst eine spätere (Wähler-) Generation die Vorzüge dieser Infrastrukturen nutzen, während die Belastungen, die mit der Errichtung von Infrastrukturen verbunden sind, sofort anfallen. Diese Belastungen bestehen zunächst in den Unannehmlichkeiten, die unmittelbar mit dem Bau verbunden sind, wie die Belastung von Anrainern oder die Belastung durch Staus während der Bauphase. Die Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen löst einen erheblichen Bedarf an finanziellen Mitteln aus, die von der „Erbauergeneration“ aufzubringen sind. Eine Finanzierung derartiger Vorhaben ausschließlich über laufende Steuereinnahmen würde die Erbauergeneration stark belasten (und/oder den Baufortschritt verzögern), weshalb die Finanzierung von langfristigen Verkehrsinfrastrukturen durch die Aufnahme öffentlicher Schulden durchaus mit

Generationengerechtigkeit vereinbar ist. Der Beitrag der Nutzergenerationen zur Errichtung der Verkehrsinfrastruktur besteht dann in den Zinszahlungen und Schuldentilgungen, die im Wege von Steuern und/oder Mauten von den Infrastrukturnutzern finanziert werden.

Während durch Schuldenfinanzierung die Finanzierungslast zumindest teilweise auf künftige Nutzergenerationen übertragen werden kann ist das für die Belastung der Erbauergeneration, die sie durch den Ressourcenverzicht zu tragen hat, nicht möglich. Die für die Errichtung einer Infrastruktur erforderlichen Ressourcen könnten ja auch für Zwecke oder Projekte eingesetzt werden, bei denen der Nutzen sofort und nicht erst in der Zukunft entsteht, noch dazu, wo es ungewiss ist, wie groß der künftige Nutzen für den einzelnen sein wird. Somit ist der Großteil der Belastungen, die mit der Errichtung oder dem Ausbau einer Verkehrsinfrastruktur zusammenhängen, ausgerechnet von jener (Wähler-) Generation zu tragen, die über die Arbeit jener politischen Akteure abstimmt, die die Entscheidung zur Errichtung einer Verkehrsinfrastruktur zu einer Zeit zu treffen haben, in der der künftige Nutzen einer Verkehrsinfrastruktur noch nicht so klar ist und der einzelne Wähler noch schwer abschätzen kann, welche Vorteile er daraus ziehen können wird. Es kommt daher nicht überraschend, dass die erwarteten, die tatsächlichen und vielleicht auch nur die vermeintlichen (positiven) wirtschaftlichen Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen im politischen Prozess eine zentrale Rolle spielen.

Im Abschnitt 2 dieses Essays wird zunächst der Frage nachgegangen, wie viel Verkehrsinfrastruktur eine Region braucht, wie viel davon sich eine Gesellschaft leisten kann beziehungsweise wie viel sie sich davon leisten will. Dabei werden Weichenstellungen vorwiegend im Finanzierungsbereich angesprochen, die in den letzten Jahren getroffen wurden und vermutlich noch längere Zeit wirksam bleiben werden. Abschnitt 3 gibt einen allgemeinen

Überblick über regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturen. Hier wird zwischen den wirtschaftlichen Auswirkungen der Errichtung von Infrastrukturen – also den Auswirkungen in der Investitionsphase – und den Auswirkungen des Betriebs einer Infrastruktur – also nach Fertigstellung – unterschieden. Im Abschnitt 4 werden konkrete Weichenstellungen im Bereich der Salzburger Verkehrsinfrastruktur(-Politik) angesprochen. Dabei handelt es sich sowohl um zurückliegende beziehungsweise bereits vorgenommene Weichenstellungen (die noch nachwirken), als auch um solche, die jetzt anstehen beziehungsweise vorzunehmen sind. Es werden die Verkehrsträger Straße, Bahn und Flugverkehr sowie der Öffentliche Personennahverkehr im Salzburger Zentralraum einzeln behandelt.

2. *Wie viel und welche Verkehrsinfrastruktur wir brauchen*

2.1 *Wie viel Verkehrsinfrastruktur wir uns leisten können (oder besser: wollen)*

Verkehrsinfrastrukturen haben verschiedene Funktionen und Anforderungen zu erfüllen, an denen sich die Zielsetzungen der Politik orientieren. Primär zielen der Auf- und Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen und die Steigerung ihrer Effizienz darauf ab, die Erreichbarkeit von Regionen und damit von Wirtschaftsstandorten sicherzustellen. Dies gilt sowohl für den Personen- und für den Güterverkehr als auch für den lokalen beziehungsweise regionalen Verkehr und für überregionale Verkehrsverbindungen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie führt darüber hinaus

die Zuverlässigkeit, Sicherheit, Umweltverträglichkeit sowie die Bedarfsgerechtigkeit als weitere übergeordnete Zielsetzungen im Infrastrukturausbau an:¹ Aufgrund immer komplexer werdender Transportketten und damit stark steigender Qualitätsansprüche an das Verkehrsangebot ist die Erhöhung der Zuverlässigkeit des Verkehrssystems insgesamt ein wichtiges Ziel. Die Sicherheit ist sowohl für den Endnutzer des Verkehrssystems, etwa Fahrgäste des öffentlichen Verkehrs oder Autofahrer, als auch die Betreiber des Verkehrssystems und für das Transportgut zu gewährleisten. Nicht zuletzt weil in Österreich im Verkehr neben anderen Emissionen auch die meisten Treibhausgasemissionen verursacht werden, sollte bei Ausbau und Optimierung der Verkehrsinfrastruktur stets die Umweltverträglichkeit beachtet werden. Das Verkehrsministerium strebt dazu die Priorisierung des Ausbaus der Schiene und der Wasserstraße Donau an sowie die effiziente Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger. Schließlich wird die Bedarfsgerechtigkeit der Verkehrsinfrastruktur angestrebt: Durch den Ausbau des Schienennetzes soll ein Taktfahrplan ermöglicht werden, und beim Straßenausbau ist „die Qualität des Bestandes zu erhalten beziehungsweise auszubauen und ein bedarfsgerechter Ausbau zu forcieren“².

Wie groß der Bedarf an Infrastruktur und damit das Investitionserfordernis ist, hängt zunächst vom Umfang des Infrastrukturbestands sowie vom Zustand und der Altersstruktur des Infrastrukturbestands ab. Zusätzlich können noch spezifische Faktoren wirksam werden, wie dies speziell im Osten Österreichs nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in den Nachbarstaaten und der später erfolgten Osterweiterung der Europäischen Union der Fall ist. Die wirtschaftliche Integra-

1 Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie – BMVIT: *Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2011 bis 2016. Klug investieren, verantwortungsvoll sparen*. Wien 2011.

2 *Ebenda*.

tion dieser Staaten in die EU und die enorme Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen diesen Ländern und Österreich machte verbesserte Verkehrsverbindungen zwischen den beteiligten Ländern und eine entsprechende Neu-Ausrichtung der Verkehrsinfrastruktur im Großraum Wien erforderlich. Von diesem Sondereffekt war durch eine Zunahme des Transitverkehrs durch Österreich zwar auch Salzburg betroffen, im Vergleich zum Osten Österreichs sind die Auswirkungen in Salzburg aber gering.

Bei der Entscheidung über die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur sind grundsätzlich zwei gegenläufige Einflüsse wirksam: Zunächst gilt auch bei Infrastruktureinrichtungen die ökonomische Gesetzmäßigkeit vom abnehmenden Grenznutzen. Betrachten wir zur Veranschaulichung ein stark vereinfachtes Beispiel von zwei gleichartigen Regionen, die sich nur durch ihre Ausstattung mit Schienenverkehrsinfrastruktur unterscheiden. Wenn in einer Region schon ein dichtes Eisenbahnnetz besteht, dann ist der zusätzliche Nutzen von weiteren Kilometern Schiene gering im Vergleich zum Nutzen, den jene Region daraus ziehen würde, die erst über ein rudimentäres Eisenbahnnetz verfügt. Daraus folgt, dass Investitionen eher dort vorgenommen werden sollten, wo das Netz dünn ist, weil dort mit dem gleichen Investitionsvolumen der größere zusätzliche Nutzen gestiftet werden kann. Dieser zusätzliche Nutzen wird in der Ökonomie als Grenznutzen bezeichnet. Die Entscheidungssituation kann allerdings dadurch verkompliziert werden, wenn die zusätzlichen Kilometer Schiene in jener Region, die bereits über ein dichtes Schienennetz verfügt, eine Lücke schließen oder das bestehende Netz ergänzen. Durch eine Investition in einen Lückenschluss oder in eine Netzergänzung könnte somit die Effizienz des gesamten Eisenbahnnetzes gesteigert werden. Investitionen in die Schieneninfrastruktur könnten dann auch in jener Region, die bereits über ein dichtes Schienennetz verfügt, aufgrund von Netzwerkeffekten ökonomisch sinnvoll sein. In jedem

Fall gilt aber aus ökonomischer Sicht: Der zusätzliche Nutzen, der mit einer Investition gestiftet wird, muss höher sein, als der zusätzliche Nutzen, den ein anderes Investitionsprojekt mit gleichem Ausgabenvolumen stiften könnte.

Wendet man dieses ökonomische Kalkül auf die Entscheidung über das Angebot von Verkehrsinfrastruktur an, so ergeben sich für die Verkehrspolitik angesichts beschränkter Ressourcen interessante Fragen. Seit der „Verlängerung“ der Bundesstraßen im April 2002, also der Übertragung der Kompetenzen im Straßenbau vom Bund auf die Länder, haben die Bundesländer im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur tatsächlich weitgehende Entscheidungsfreiheit. Das ist zweifellos eine Weichenstellung bei den Rahmenbedingungen der Erstellung von (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur, ist doch damit auf der einen Seite mehr Entscheidungsautonomie im Land entstanden, auf der anderen Seite sind aber die entstehenden Konflikte nunmehr auch im Land auszutragen und „heiße Kartoffeln“ können nicht mehr nach „Wien“ in das zuständige Ministerium zur Entscheidung weitergereicht werden. Dabei geht es unter anderem um folgende konkrete Fragen: Welche Ortsumfahrung soll gebaut werden und welche nicht, welche zuerst? Von welchem Projekt profitieren mehr Anrainer, welches Projekt stiftet für den Personen- und Güterverkehr den größeren Nutzen? Wie groß soll die Umfahrung dimensioniert werden? Braucht eine Umfahrung eines Ortes mit zweitausend Einwohnern eine Unterflurtrasse von mehreren Kilometern Länge?

Eine spezielle Form der „Verlängerung“ bei der Finanzierung von Verkehrsleistungen setzte sich in den letzten Jahren immer mehr durch. Ein wichtiges Beispiel dafür sind die Beiträge der Bundesländer zur Finanzierung von Linienbus- und Eisenbahndienstleistungen („bestellter Verkehr“), und das nicht nur im Nah- oder Regionalverkehr, sondern mittlerweile sogar im Fernverkehr. Besonders stark ist der Druck auf

die Bundesländer bei den Nebenbahnen: Hier geht es nicht mehr nur um Zuschüsse zum Betrieb von speziellen Verbindungen, sondern um Zuschüsse zur Errichtung oder Instandhaltung von Infrastrukturen oder gar um die Übernahme von Nebenbahnen.

Legte man übrigens das Konzept der Bewertung von Infrastrukturinvestitionen nach dem Grenznutzen streng auf die Entscheidung über das Angebot von (Verkehrs-)Infrastruktur an, sollten die Fragen noch weiter greifen: Dann sollte der zusätzliche Nutzen von Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur mit dem zusätzlichen Nutzen, den eine gleich hohe Ausgabe für einen anderen Zweck stiften würde, abgewogen werden. Ein plakatives Beispiel wäre etwa: Stiftet eine weitere Ortsumfahrung mehr Nutzen als ein weiteres Fußballstadion? Es geht also nicht nur um die Frage, wie viel an Verkehrsinfrastruktur wir uns leisten können, sondern wie viel wir uns leisten wollen.

Die Höhe des Nutzens, der aus einer bestehenden Infrastruktur gezogen werden kann, wird schließlich auch durch die Effizienz der Ausnutzung dieser Infrastruktur bestimmt. So kann beispielsweise der Nutzen einer bestehenden Infrastruktur durch raumordnungs- und wohnungsbaupolitische Maßnahmen gesteigert werden. Dies wird im Land Salzburg etwa dadurch versucht, den Wohnungsbau entlang der Salzburger Lokalbahn zu forcieren, um die bereits bestehende Schienenverkehrsinfrastruktur noch effizienter zu nutzen. Eine Effizienzsteigerung kann auch durch den Einsatz neuer Technologien erreicht werden. So erlauben es etwa neue Steuerungstechnologien im Eisenbahnverkehr, die Zeitintervalle zwischen den Zügen zu verringern und daher in der gleichen Zeit mehr Züge über die Strecke fahren zu lassen. Auch durch die Einführung von Benützungsentgelten kann die Effizienz der Nutzung einer bestehenden Infrastruktur gesteigert werden, denn durch zeitlich gestaffelte Mauten und Bahntarife können Belastungsspitzen gekappt und eine gleichmäßigere Auslastung einer bestehenden Infrastruktur erreicht werden.

2.2 Die Erstellung von Verkehrsinfrastruktur

Verkehrsinfrastrukturen sind vielfach natürliche Monopole, sodass der Staat bei der Erstellung und beim Betrieb der Infrastrukturen regelmäßig in irgendeiner Form tätig wird, sei es als Regulator, als Betreiber und/oder als Eigentümer der Infrastruktur. Verschiedene Formen des Angebots von Verkehrsinfrastruktur sind denkbar und kommen auch tatsächlich zur Anwendung: Im Extremfall ist das die vollständige staatliche Eigenerledigung, wie etwa bei Ausbau- und Erhaltungsarbeiten an einer Gemeindestraße durch den gemeindeeigenen Bauhof. Im anderen Extremfall kann eine Verkehrsinfrastruktur vollständig privatwirtschaftlich erstellt werden (wie zum Beispiel bei der Erstellung und beim Betrieb einer Straße durch Private, die nur gegen Bezahlung einer Maut benützt werden darf), sodass dieses Angebot vollständig den Marktbedingungen unterliegt. Zwischen diesen beiden Extremfällen liegen Formen der Erstellung und des Betriebs von Verkehrsinfrastruktur mit unterschiedlichen Abstufungen von staatlicher beziehungsweise marktmäßiger Angebotssteuerung.

Die Möglichkeit zur staatlichen Steuerung ist bei der traditionellen Form der Beschaffung von Investitionsgütern (zum Beispiel Ausschreibung einer Bauleistung und Erstellung des Baus durch private Unternehmen) und der Beschaffung von Wartungsleistungen (zum Beispiel Ausschreibung von Schneeräumungsarbeiten und Durchführung durch private Unternehmen) am größten; hier ist und bleibt der Staat Eigentümer der Infrastruktur. Beim Leasing oder ähnlichen Konstruktionen wird hingegen eine Infrastruktur durch ein privates Unternehmen errichtet, der Staat erwirbt durch die Zahlung einer Leasinggebühr erst im Laufe der Zeit das Eigentum an der Infrastruktur. Erhaltung und Betrieb der Infrastruktur erfolgen häufig durch den Staat. Die „Korporatisierung“ der Errichtung und/oder des Betriebs einer Verkehrsinfrastruktur bedeutet die Auslagerung in ein selbstständiges

Unternehmen, das vollständig im Eigentum des Staates ist. Investitionen werden eigenständig durch das Unternehmen vorgenommen, der Staat ist aber als Eigentümer letzten Endes für die Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel zuständig. Das Unternehmen agiert grundsätzlich nach marktwirtschaftlichem Kalkül, die staatliche Einflussnahme erfolgt – jedenfalls formell – im Wege der Vertretung von Eigentümerinteressen im Aufsichtsrat. Der Bau und Betrieb von Autobahnen und Schnellstraßen in Österreich durch die Asfinag ist ein Beispiel.

Der Staat kann sich das Eigentum an der Infrastruktur auch mit privaten Eigentümern in einem gemeinsamen Unternehmen teilen. Diese Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Eigentümern in einem gemeinsamen Unternehmen ist eine spezifische Form von Public-Private-Partnership (PPP), die als Organisations-PPP bezeichnet wird. Bei diesem Gemeinschaftsunternehmen („Organisation“) handelt es sich um ein privatwirtschaftlich agierendes und somit auf Gewinnerzielung beziehungsweise Gewinnmaximierung ausgerichtetes Unternehmen, weil die privaten (Mit-)Eigentümer klarerweise an der Erzielung von Einkommen und an der Verzinsung des eingesetzten Kapitals interessiert sind.

Der Staat kann auch auf sein Eigentumsrecht an der Verkehrsinfrastruktur verzichten und einem privaten Unternehmen (in der Regel einem Unternehmenskonsortium) die Berechtigung (und Verpflichtung) übertragen, eine bestimmte Verkehrsinfrastruktur zu errichten und zu betreiben. Das private Unternehmen erhält entweder das Recht, ein Nutzungsentgelt (zum Beispiel eine Maut) einzuheben, oder erhält von der öffentlichen Hand eine von der Verfügbarkeit und der tatsächlichen Nutzung

der Infrastruktur abhängige Zahlung aus dem öffentlichen Haushalt („Schattenmaut“). Die Rechte und Verpflichtungen der privaten und öffentlichen Akteure werden ausschließlich in Verträgen festgehalten, und es besteht kein gemeinsames Eigentum, weshalb diese Formen von PPP unter dem Oberbegriff Vertrags-PPP zusammengefasst werden. Sind die Verträge erst einmal unterzeichnet, hat der Staat kaum mehr Steuerungsmöglichkeiten, wohl aber muss er damit rechnen, im Falle eines wirtschaftlichen Misserfolgs des Projekts als letztendlicher Risikoträger übrig zu bleiben.

2.3 Die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur

(Anmerkung des Autors: Wie der übrige Text wurde auch dieser Abschnitt vor dem 16. Jänner 2013 verfasst, als der damalige Finanzreferent Landeshauptmann-Stellvertreter Mag. David Brenner den ominösen "Bericht zur Finanzlage des Landes Salzburg" dem Salzburger Landtag vorlegte.)

Welche Form der Erstellung von Verkehrsinfrastruktur gewählt wird hängt wesentlich von den Rahmenbedingungen ihrer Finanzierung bzw. den Beschränkungen der Finanzierungsmöglichkeiten ab³. Eine erste wichtige Beschränkung für die Finanzierung von Staatsausgaben und damit auch der Ausgaben für die Erstellung von Verkehrsinfrastruktur durch die öffentliche Hand bilden die Höhe der Abgabenquote und der (potenzielle) Steuerwiderstand der Bevölkerung. Es gibt keine verlässlichen und empirisch untermauerten Indikatorwerte dafür, wann diese Grenze des Steuerwiderstands erreicht ist und ob dies in Österreich schon der Fall ist oder nicht. Eine massive Ausweitung der Schwarzarbeit und von

³ *Vergleiche den Überblick in Ronald W. McQuaid und Walter Scherrer: Changing reasons for public private partnerships, in: Public Money and Management, Volume 30 (2010), Number 1, pp.27-39.*

Steuerhinterziehung wäre ein derartiges Indiz; durch methodisch nachvollziehbare Studien ist dies für Österreich jedoch empirisch noch nicht belegt.

Angesichts der in Österreich im Vergleich zu anderen hochentwickelten Ländern hohen Abgabenquote erscheint eine Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung unabhängig von der Frage ihrer Wünschbarkeit wenig realistisch zu sein. Bei Finanzierungsengpässen wurde bislang die Aufnahme von Schulden von den öffentlichen Händen als nahe liegender Ausweg gewählt, wobei die Möglichkeiten zur Aufnahme von Schulden durch den Staat von Marktfaktoren und von Regulierungen der Schuldenaufnahme abhängen. Zu den Marktfaktoren zählen der Schuldenstand und die Veränderung des Schuldenstandes (das „Verschuldungstempo“) eines Staates. Je höher der Schuldenstand und je größer das Verschuldungstempo, desto schwieriger ist es für einen Staat, die Schulden zu bedienen und damit die Gläubiger zufriedenzustellen. In diesem Zusammenhang spielt auch die Schuldnerhistorie eines Staates eine Rolle: Erfolgt die Zinszahlungen und Tilgungen bisher immer pünktlich nach Plan oder gab es – insbesondere in jüngerer Zeit – Umschuldungen oder gar Zahlungsausfälle? Sollte es hier Probleme gegeben haben oder sollten aufgrund eines hohen Schuldenstandes oder eines raschen Schuldenanstiegs solche zu erwarten sein, schränkt das den Zugang zum Finanzmarkt ein beziehungsweise kann es den Zugang zu diesem zumindest erheblich verteuern.

Der Zugang zum Finanzmarkt wird aber auch von der Fähigkeit zum Aufbringen von Steuermitteln beeinflusst. Dabei ist zunächst die Wirtschaftskraft der Region beziehungsweise des Staates von Bedeutung: Je größer die Wirtschaftskraft, desto größer ist die potenzielle Steuerbasis zur Finanzierung des Staatshaushalts über Steuern. Um dieses Potenzial zu nutzen sind aber auch entsprechende rechtliche, politische und organisatorische Vorkehrungen

für ein effektives und effizientes System der Einhebung von Steuern erforderlich. Für die Beurteilung der Bonität von öffentlichen Körperschaften sind in föderalen Systemen zudem Regelungen von Bedeutung, die das Recht der jeweiligen Körperschaft zur Steuerfindung und auf den Ertrag aus bestimmten – insbesondere aufkommensstarken – Steuern festlegen. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Wahrscheinlichkeit eines „bail out“ durch andere, „übergeordnete“ Körperschaften hat einen Einfluss auf die Bonität.

Diese und andere Faktoren fließen in die Beurteilung der Bonität eines öffentlichen Haushalts (Rating) ein. Diese Ratings stellen den Anspruch, die Qualität eines Schuldners zu erfassen, und sie können daher auch die Höhe der Zinsen beeinflussen, die für die Aufnahme von Finanzmitteln zur Errichtung von Verkehrsinfrastruktur zu zahlen sind. So kam denn auch Anfang 2012 eine lebhafte öffentliche Diskussion darüber in Gang, wie groß die Bedeutung von Ratings sei, nachdem eine der drei global bedeutenden Ratingagenturen das Rating Österreichs von der besten Bonitätsstufe „Triple A“ um eine Stufe nach unten gesetzt hatte. Unabhängig von der ökonomisch-theoretischen Diskussion, ob Ratings unmittelbaren Einfluss auf die Finanzierungsbedingungen haben können oder sollen, ist ihnen eine gewisse Bedeutung allein deshalb nicht abzuspüren, weil sie offenbar von vielen Anlegern als Entscheidungshilfe herangezogen werden.

Eine Weichenstellung wurde im Gefolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich. Verkehrsinfrastrukturen haben eine Nutzungsdauer von oftmals mehreren Jahrzehnten, und Infrastrukturinvestitionen erfordern daher eine langfristige Finanzierung. Im Vergleich zur Länge der Nutzungsdauer erfolgt die Refinanzierung der öffentlichen Haushalte aber eher kurzfristig, hat doch die typische Staatsanleihe eine Laufzeit von zehn Jahren, sodass sich die Schulden etwa alle zehn Jahre erneuern und die

Tilgung der Staatsschulden entsprechend verläuft. Auch wenn derzeit die Finanzierung des Defizits und die Re-Finanzierung der Schulden von Bund und Land Salzburg über die Finanzmärkte problemlos möglich sind, werden die Tilgungspläne noch wichtiger für den Zugang zu (Re-)Finanzierungsmöglichkeiten.

Neben diesen überwiegend marktbestimmten Faktoren hängt der Verschuldungsspielraum des Staates von nationalen und supranationalen Beschränkungen der Schuldenaufnahme durch öffentliche Körperschaften ab. Eine erste Weichenstellung waren die Verschuldungskriterien im Vertrag von Maastricht und der daraus abgeleitete innerösterreichische Stabilitätspakt, durch den auch die Bundesländer und Gemeinden in die Erreichung der Budgetziele eingebunden wurden. Insbesondere durch die Begrenzung des Budgetdefizits auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts und die Verpflichtung zum mittelfristigen Ausgleich des gesamtstaatlichen Budgets wurden die Möglichkeiten zur Finanzierung von (Verkehrs-)Infrastruktur wesentlich eingeschränkt. Das betraf auch volkswirtschaftlich rentable Investitionsvorhaben, die eine Produktivitätssteigerung in der Wirtschaft zur Folge gehabt hätten oder zu einer Senkung der Budgetbelastung in anderen Budgetbereichen geführt hätten. Die strenge Durchsetzung der Verschuldungskriterien würde bedeuten, dass Verkehrsinfrastrukturinvestitionen de facto nicht mehr über Kredite finanziert werden dürfen, selbst wenn der Schuldendienst aus den zu erwartenden Produktivitätsgewinnen finanziert werden könnte. Wenngleich davon ausgegangen werden darf, dass nicht alle Verkehrsinfrastrukturprojekte tatsächlich volkswirtschaftlich effizient sind, haben die jedenfalls für die Mitgliedsländer der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verbindlichen Verschuldungskriterien die Finanzierungsbedingungen für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen eingeschränkt.

Die Frage, wie sinnvoll es ist, zukunftsgerichtete Investitionen, die das Wirtschaftswachstum

stärken, zu erschweren, kann an dieser Stelle nur angeschnitten werden – Faktum ist jedenfalls, dass auf internationaler Ebene die Vorkehrungen zur Erreichung des Budgetausgleichs in jüngster Zeit deutlich verschärft wurden. Durch fünf Verordnungen und eine Richtlinie („Sixpack“) verschärfte die Europäische Union die Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Unter anderem muss nun jeder Mitgliedsstaat, der eine höhere Verschuldungsquote als 60 Prozent des BIP aufweist, seine Quote innerhalb von drei Jahren reduzieren. Zudem kann ein Defizitverfahren gegen ein Mitgliedsland eingeleitet werden, das seinen mittelfristigen Haushaltsplan verfehlt, selbst wenn das Budgetdefizit unter drei Prozent des BIP liegt. Dazu kommt, dass die Primärausgaben des Staates (das sind im Wesentlichen die Staatsausgaben minus Zinszahlungen für die Staatsschulden und abzüglich von konjunkturbedingten Veränderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung) nicht stärker als das Produktionspotenzial wachsen dürfen. Seit 1. März 2012 ist zudem der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalvertrag“) in Kraft, der die Mitgliedstaaten (außer Großbritannien und Tschechien) zu einem strukturellen (ist gleich: konjunkturbereinigten) Budgetdefizit von maximal 0,5 Prozent des BIP verpflichtet. Dieses „Schuldenbremse“ genannte Defizitkriterium ist innerhalb eines Jahres in nationales Recht umzusetzen, was in Österreich im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 und im Bundeshaushaltsgesetz 2013 erfolgte.

In der jüngsten Zeit wurden somit völkerrechtlich verbindliche Regelungen in Österreich wirksam, die sowohl die Aufnahme neuer Staatsschulden als auch die Ausweitung der Staatsausgaben drastisch einschränken. Das macht es Mitgliedstaaten einerseits faktisch unmöglich, mit einer antizyklischen Fiskalpolitik einem Wirtschaftsabschwung finanzpolitisch massiv entgegenzusteuern. Andererseits bremst diese Verquickung von Schulden- und Ausgabenbremse den Auf- und

Ausbau von Verkehrs- und anderer Infrastruktur, die im neuen europäischen Steuerungsmodell die Finanzierung von langfristig wirkenden öffentlichen Investitionen aus dem laufenden Steueraufkommen erforderlich macht und damit erschwert. Der bereits bisher bestehende Druck zum Budgetausgleich und zum Schuldenabbau ist nun für die Mitgliedstaaten der EU stärker und konkreter geworden, was den Anreiz zum Einsatz von alternativen (kreativen?) Modellen der Erstellung und Finanzierung von Infrastruktur unter Einbindung von privatem Kapital verstärken dürfte.

Die Knappheit der Finanzmittel hat auch das Land Salzburg nach solchen alternativen Finanzierungsmethoden wie zum Beispiel Public-Private-Partnerships Ausschau halten lassen. Ob und in welcher Form hier im Land Salzburg eine Weichenstellung vorgenommen wurde, ist nicht genau erkennbar. So meldete die Salzburger Landeskorrespondenz am 22. Jänner 2003, dass man nach der „Verlängerung“ der Bundesstraßen nun die Finanzierung wichtiger Umfahrungsprojekte selber regeln könne, und somit die Unterflurtrassen Anif und Bergheim als PPP-Modell vorgezogen werden könnten. Während hier noch keine Umsetzungsschritte erkennbar sind, wurde dagegen in den Jahren 2004 und 2005 die Kienbergwandstraße als Public-Private-Partnership errichtet. Die Motivlage dafür war für diesen Essay im Detail nicht eruierbar, ein nicht unwesentliches Motiv könnte die Verbuchung von Zahlungen aus den öffentlichen Haushalten im Zusammenhang mit PPP-Modellen gewesen sein: Bis vor einigen Jahren mussten Verpflichtungen, die das Land oder eine andere öffentliche Körperschaft im Rahmen eines PPP-Modells einging, nicht in die öffentliche Verschuldung eingerechnet werden. Die Maastricht-Optik stimmte somit, auch wenn die eingegangenen Verpflichtungen noch auf Jahre hinaus den Ausgabenspielraum im Landesbudget reduzieren, wenngleich nicht unter dem Titel Schuldendienst. Es ist noch nicht endgültig geklärt beziehungsweise absehbar, wie Zahlungen und Verpflichtungen

aus PPP-Modellen künftig finanztechnisch zu behandeln sein werden. Ökonomisch handelt es sich – unabhängig von ihrer finanzstatistischen Erfassung – bei Verpflichtungen aus einem PPP zur Errichtung einer Verkehrsinfrastruktur um Staatsschulden.

Im Gegensatz zu Infrastruktureinrichtungen, die im traditionellen Beschaffungsweg erstellt wurden, hat der Staat bei PPP-Projekten unter laufendem Betrieb kaum Eingriffsrechte und Steuerungsmöglichkeiten. Zahlreiche internationale Beispiele von fehlgeschlagenen beziehungsweise notleidend gewordenen PPP-Projekten gerade im Verkehrssektor zeigen aber, dass letztendlich das Risiko vom Staat beziehungsweise vom Steuerzahler zu tragen ist. In einem PPP will der private Projektbetreiber einen Gewinn erwirtschaften, und zwar nicht nur mit der Errichtung, sondern auch mit dem Betrieb der Infrastruktur. Dies erscheint dann gerechtfertigt, wenn PPP-Modelle effizienter sind als herkömmliche Beschaffungsmethoden, und zwar selbst dann noch, wenn der durch das PPP zu erwirtschaftende Gewinn des privaten Partners mit einberechnet wird. Neben theoretischen Argumenten, die diese höhere Effizienz eines PPP in Frage stellen, ist es aber auch empirisch keineswegs gesichert, dass die Erstellung von Infrastrukturen im Rahmen eines PPP tatsächlich effizienter ist als zum Beispiel in einem Generalunternehmermodell.

Als Resümee zum Thema PPP ist somit festzuhalten, dass die Salzburger Landespolitik von dieser Art der Finanzierung beziehungsweise Erstellung von Verkehrsinfrastrukturen mit einer Ausnahme noch keinen Gebrauch gemacht hat. Unabhängig von den Auswirkungen der Spekulationsgeschäfte des Landes auf den Schuldenstand wird aber für die nächsten Jahre ein rascher Anstieg der Verschuldung des Landes prognostiziert. Es bleibt daher abzuwarten, ob die Landespolitik der Versuchung widerstehen wird, PPP-Modelle einzusetzen und damit zu versuchen, faktische Schulden vor der Schuldenstatistik zu verstecken.

3. Regionalwirtschaftliche Effekte von Infrastruktur

3.1 Regionalwirtschaftliche Effekte der Errichtung von Infrastruktur

Durch die Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen entstehen kurzfristige Wirkungen auf wirtschaftliche Größen wie das Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise das Bruttoregionalprodukt, auf Steuerrückflüsse, auf Beschäftigung und Arbeitslosenquote. Ein Großteil der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ist dem Tiefbau und damit einem Bereich mit spezifischen regionalökonomisch relevanten Charakteristika zuzurechnen. Spielten beim Bau der Großglockner Hochalpenstraße in den 1930er Jahren Schaufel und Krampe noch eine wichtige Rolle, so ist mittlerweile die Arbeitsintensität gerade im Tiefbau in den letzten Jahrzehnten drastisch zurückgegangen. Damit hat ein bestimmtes Ausgabenvolumen bei der Erstellung von Verkehrsinfrastruktur einen geringeren Beschäftigungseffekt als eine gleich hohe Ausgabe in arbeitsintensiveren Bereichen (z.B. Wohnungssanierung). Das Auftragsvolumen ist oft groß, sodass aufgrund der begrenzten Zahl von einschlägigen Unternehmen vor Ort häufig auswärtige Unternehmen zum Zug kommen (die Verpflichtung zu EU-weiten Ausschreibungen bei öffentlichen Aufträgen trägt das ihre dazu bei) und daher mit Abflüssen aus der Region zu rechnen ist.

Infrastrukturinvestitionen spielen immer wieder eine Rolle im Zusammenhang mit stabilisierungspolitischen Überlegungen. So entschlossen sich die österreichische Bundesregierung und die Salzburger Landesregierung, nach der Finanzmarktkrise 2008 über zusätzliche staatliche Aufträge die Nachfrage zu stabilisieren, also eine antizyklische Konjunkturpolitik zu verfolgen. Dabei sind aber die begrenzten Möglichkeiten der Konjunktursteuerung mit Hilfe von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zur Kenntnis zu nehmen: Vor allem bei Neubauten macht eine lange

Vorbereitungs- beziehungsweise Vorlaufzeit das Vorziehen oder Beschleunigen von Neubauprojekten schwierig; leichter möglich ist dies bei Erhaltungsmaßnahmen. Mittlerweile scheint das konjunkturpolitische Pulver verschossen zu sein, und im Zentrum der Fiskalpolitik – und konträr zu einer Belebung der Konjunktur durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen – steht sowohl beim Bund als auch beim Land Salzburg die Sanierung der Haushalte.

Schließlich ist für die Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen in der Regel ein erheblicher Kapitaleinsatz erforderlich, was wiederum Rückwirkungen auf den Kapitalmarkt auslösen kann. Auch wenn in der derzeitigen Situation Verdrängungseffekte kein Problem darstellen gilt es grundsätzlich doch Folgendes zu bedenken: Sollte sich die Wirtschaft wieder erholen, so kann die Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur – egal ob das über unmittelbare Staatsverschuldung oder indirekt über private Finanzierungen im Rahmen von PPP-Modellen geschieht – die Zinssätze in die Höhe treiben und damit die Kapitalkosten generell verteuern. Zudem kann in Zeiten, in denen die Bauwirtschaft gut ausgelastet ist, eine zusätzliche Nachfrage aufgrund der Errichtung von Verkehrsinfrastrukturbauten die Baupreise steigen lassen.

3.2 Regionalwirtschaftliche Effekte des Betriebens von Infrastruktur

Hier geht es um den Nutzen, der über den gesamten Lebenszyklus aus dem Betrieb einer Verkehrsinfrastruktur gezogen werden kann, und die Kosten, die über den gesamten Zeitraum mit ihrem Betrieb zusammenhängen. Der direkte wirtschaftliche Nutzen des Betriebens einer Verkehrsinfrastruktur besteht zunächst in der Beschäftigung und im Einkommen, das beim Betrieb und bei der Erhaltung der Infrastruktur anfällt. Darüber hinaus können aufgrund der besseren Erreichbarkeit von Absatzmärkten neue Exportmöglichkeiten für die Unternehmen in der Region entstehen,

aber auch die Beschaffungsmärkte sind leichter erreichbar. Für die Bevölkerung entstehen neue Konsummöglichkeiten – aufgrund der besseren Erreichbarkeit infolge des Vollausbau der Tauernautobahn kann man schon mal von Salzburg aus auf einen Cappuccino nach Venedig fahren und am Abend wieder zurück sein. Verkehrsinfrastruktur ist aber auch unmittelbar eine Kostenfalle, indem während der gesamten Lebensdauer der Infrastruktur Betriebs- und Erhaltungskosten anfallen. Auf der Ebene der Bundesländer fallen hier insbesondere die Betriebs- und Erhaltungskosten des Straßennetzes ins Gewicht.

Indirekte regionalwirtschaftliche Effekte des Betriebes einer Verkehrsinfrastruktur entstehen durch die Wechselwirkungen zwischen der Verfügbarkeit von Verkehrsinfrastrukturen, der Raumnutzung und Entwicklung der Siedlungsstruktur sowie der Qualität einer Region als Wirtschaftsstandort. Von Verkehrsinfrastrukturen gehen externe Effekte aus, die sowohl positiv (Nutzen) als auch negativ (Kosten) wirken, und die konzeptionell erfasst und beschrieben, aber nur schwer quantifiziert werden können. Der Zusammenhang zwischen Verkehrsinfrastruktur und Raumnutzung ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die Nachfrage nach Verkehrsinfrastruktur umso größer ist, je ausgeprägter die Trennung zwischen Wohn-, Arbeits- und Freizeitgebieten ist. Standortprägend wirken Verkehrsinfrastrukturen, weil durch eine nach Regionen unterschiedliche Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur die komparativen Vorteile von Unternehmen in den einzelnen Regionen und die Standortwahl von Unternehmen beeinflusst werden. Empirisch ist

eine positive Wirkung von Infrastrukturinvestitionen auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beziehungsweise einer Region nicht gesichert (es gibt auch Beispiele mit neutraler oder negativer Wirkung), die Produktivitätseffekte von Investitionen in die Güterverkehrsinfrastruktur sind beim Verkehrsträger Straße größer als bei der Eisenbahn.⁴ Dem indirekten regionalwirtschaftlichen Nutzen stehen indirekte Kosten von Verkehrsinfrastruktur gegenüber, die zum Beispiel im Flächenverbrauch, im Wegfall von Ökosystemleistungen und in Emissionen bestehen.

Der Aufbau von großen Verkehrsinfrastrukturen erfolgt regelmäßig im Zusammenhang mit der Ausbreitung von neu entstehenden Schlüsseltechnologien, die in alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft einwirken. Solche Technologien verändern die Produktions- und Konsummöglichkeiten, ihre Ausbreitung ist mit neuen Organisationsformen des Wirtschaftens verbunden. Die Entwicklung neuer Transporttechnologien und ihre Ausbreitung ist eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen solcher Entwicklungsschübe:⁵ Kanäle in den ersten industrialisierten Regionen zu Beginn des 19. Jahrhunderts, die Dampfeisenbahn und dampfbetriebene Stahlschiffe in der Mitte beziehungsweise gegen Ende des 19. Jahrhunderts sowie das Automobil und das Flugzeug ab der Mitte des 20. Jahrhunderts revolutionierten den Transport und damit die Möglichkeiten zum Handel. Gegenwärtig prägen neue Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) die Mobilität, weil sie Transport- und Transaktionskosten senken und neue Transportformen ermöglichen. IKT machten neue

⁴ Vgl. den Überblick in Bernhard Grossmann und Elisabeth Hauth: *Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien 2010.*

⁵ Vgl. Christopher Freeman und Carlota Perez: *Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour*, in: Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg and Luc Soete (eds), *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter 1988, S.38-66.

Beschaffungs- und Vertriebsformen wie just-in-time-Logistik, Verfolgung von Warenlieferungen in Echtzeit und leichtere räumliche Trennung von Bestellung und Lieferung möglich. Tendenziell steigt dadurch das Transportvolumen, Transportwege werden länger, die Verkehrsinfrastruktur wird stärker belastet, aber auch die Auslastung der Transportmittel kann gesteigert werden. Die Internationalisierung der Dienstleistungsproduktion (zum Beispiel der Finanzbranche, der Beratungsbranche in all ihren Facetten, der neuen Medien) und damit die Spezialisierung in den Dienstleistungsbranchen werden erleichtert, was wiederum eine steigende Nachfrage insbesondere im Personenverkehr auslöst. Unternehmen können nunmehr über große Distanzen vergleichsweise einfach gesteuert werden, was Direktinvestitionen von Unternehmen im Ausland erleichtert und wiederum eine steigende Nachfrage im Güter- aber auch Personentransport nach sich zieht.

Somit ist davon auszugehen, dass die Tendenz zur verstärkt arbeitsteiligen Organisation des Wirtschaftens und damit auch zur Internationalisierung der Salzburger Wirtschaft weiterhin besteht. Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland und ausländischer Unternehmen in der Region werden ebenso weiter zunehmen wie Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen. Dadurch steigt die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen und – wenn eine Steigerung der Effizienz der bestehenden Infrastruktur den Nachfrageanstieg nicht auffangen kann – damit auch die Nachfrage nach Verkehrsinfrastruktur in der Region Salzburg, und zwar sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr. Ferner ist auch davon auszugehen, dass die Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen Zentren und der Peripherie tendenziell größer werden. Mit zusätzlichen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen kann man dem nur begrenzt entgegenwir-

ken, weil einerseits in den peripheren Regionen bereits bedeutende Infrastrukturen bestehen und somit die Grenzerträge zusätzlicher Investitionen geringer werden und weil andererseits positive Netzwerkeffekte eben vorwiegend in den Ballungsräumen entstehen. Werden Investitionen in die Infrastruktur zum Ausgleich von Entwicklungsunterschieden vorwiegend in peripheren Regionen und nicht in Ballungsräumen getätigt, würde das tendenziell einen Verzicht auf Einkommen und Beschäftigung insgesamt bedeuten.

4. *Verkehrsinfrastruktur im Land Salzburg: Überblick über wichtige Weichenstellungen*

Das Mobilitätskonzept aus dem Jahr 2006 (S-LMK 2006)⁶ konkretisiert die Prinzipien der Mobilitätspolitik der Salzburger Landesregierung, die gemäß eines Beschlusses aus dem Jahr 2004 auf die Erhaltung und nachhaltige Sicherung von Lebensqualität sowie deren Verbesserung ausgerichtet ist. Inhaltliche Schwerpunkte des S-LMK sind der öffentliche Verkehr, der Ausbau des Radwegenetzes, die Vermeidung von Stau, die Verbesserung der Infrastruktur, die Verkehrsverlagerung auf die Schiene, der Umweltschutz sowie die Kontrolle der Wirksamkeit von verkehrspolitischen Maßnahmen. Im Mobilitätskonzept werden Maßnahmen in den Bereichen Raumordnung und Mobilitätsplanung, Standards für Verkehrsqualitäten, Mobilitäts- und Verkehrsmanagement sowie im Bereich Verkehrsinfrastruktur definiert. Konkrete Infrastrukturmaßnahmen werden für den Großraum Salzburg, den Schienenverkehr, den Straßenverkehr, das Radverkehrsnetz sowie für Anschlussbahnen und Terminals vorgeschlagen.

In der Folge werden nun kurze argumentativ abgestützte Einschätzungen über

⁶ Land Salzburg (Hrsg.): *Mobilität mit Qualität. Salzburger Landesmobilitätskonzept 2006 bis 2015. Salzburg 2006.*

Weichenstellungen in der Salzburger Verkehrsinfrastruktur(-Politik) getrennt nach den Verkehrsträgern Flugverkehr, Bahn, Straße und öffentlicher Personennahverkehr im Salzburger Zentralraum vorgenommen. Dabei werden zurückliegende Weichenstellungen, die noch nachwirken, sowie aktuelle und mögliche künftige Probleme angesprochen, die wiederum auf das Erfordernis von allfälligen derzeit anstehenden Weichenstellungen Schlüsse zulassen.

4.1 Weichenstellung im Flugverkehr

Der Flughafen (Salzburg Airport W. A. Mozart) ist in dieser Größe für den Wirtschafts- und Tourismusstandort Salzburg von zentraler Bedeutung. Die in den 1930er Jahren vorgenommene Standortwahl – zum damaligen Zeitpunkt weit vor der Stadt – wirkt heute noch nach: Wegen seiner Lage in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten, von denen viele erst seit den 1960er Jahren errichtet wurden, ist er aufgrund der mit dem Flugbetrieb verbundenen Emissionen nicht gänzlich unumstritten. Der Kauf der Flughafenanteile des Bundes durch das Land Salzburg war ein wichtiger Beitrag zur Sicherung seines langfristigen Bestands als größter österreichischer Regionalflughafen: Der Flughafen befindet sich dadurch zu nunmehr drei Viertel im Eigentum des Landes und zu einem Viertel im Eigentum der Stadt Salzburg. Die Übernahme der Bundesanteile durch das Land war wohl eine der zentralen Weichenstellungen der Salzburger Verkehrspolitik der letzten Jahre.

Mögliche künftige Probleme können sich durch weiteres Wachstum bei den kommerziellen Flugbewegungen und der damit verbundenen Lärmbelastung ergeben. Inwieweit rechtliche Probleme mit Deutschland im Zusammenhang mit einem Staatsvertrag entstehen könnten, erscheint offen. Eine gut-nachbarschaftliche Lösung sollte im Interesse der Region erreicht werden, denn angesichts der weiter zunehmenden Internationalisierung wird eine funktionierende Anbindung an große europäische Luftverkehrs-Drehkreuze für

Wirtschaft und Gesellschaft auf beiden Seiten von Salzach und Saalach immer wichtiger.

4.2 Weichenstellungen im hochrangigen Straßennetz

Westautobahn: Die Trassenführung der Westautobahn wurde im Wesentlichen in den 1930er Jahren geplant. Die Errichtung der dritten Spuren auf der Westautobahn im Stadtbereich erwies sich als erforderlich, um das steigende Verkehrsaufkommen zu bewältigen, wozu nicht zuletzt die Errichtung von zwei Großeinkaufszentren und des Fußballstadions in Wals beigetragen haben. Ob dieser Ausbau auch als Weichenstellung für die Zukunft ausreicht, wird sich zeigen, wenn der Ausbau der deutschen Autobahn A8 von München bis zum Walsberg abgeschlossen sein wird. Wie viele der im Landes-Mobilitätskonzept vorgesehenen 19 Autobahnanschlüssen beziehungsweise Halban schlüsse auf West- und Tauernautobahn tatsächlich gebaut werden, ist derzeit nicht absehbar.

Tauernautobahn: Der Bau in den 1960er und 1970er Jahren war eine Weichenstellung, die für den Wirtschaftsstandort Salzburg – sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite – und für die Erreichbarkeit beziehungsweise Verkehrsanbindung des Lungaus und des Enns-Pongaus von großer Bedeutung ist. Ähnliches gilt auch für den Bau der zweiten Tunnelröhren durch Tauern und Katschberg, der lange umstritten war; nunmehr sind die zweiten Tunnelröhren wohl kaum mehr wegzudenken. Ein möglicher Engpass könnte sich aus der Errichtung der Schnellstraßen-Umfahrung von Bischofshofen als Sparvariante ergeben.

Pinzgau: Dieser Bezirk wird gesondert erwähnt, weil er als einziger nicht an das Autobahnnetz angeschlossen ist. Mit dem Zentralraum ist der Bezirk durch eine Straße durch das Salzachtal (die in einigen Abschnitten drei- beziehungsweise vier-spurig ausgebaut ist) und durch die zweispurige Straße über das Kleine Deutsche Eck verbunden. Die Errichtung der Felbertauernstraße und der

Ausbau der Straßen über den Pass Thurn und den Gerlospass waren wichtig für die Erreichbarkeit des Bezirks. Eine Autobahnanbindung ist auch langfristig wenig realistisch.

4.3 Weichenstellungen im regionalen Straßennetz

Stadt Salzburg: In den 1970er Jahren verzichtete die Stadt Salzburg auf die Errichtung einer kreuzungsfreien Südumfahrung (die sogenannte Südtangente wurde letztlich durch eine Bürgerinitiative verhindert), was wohl eine der entscheidenden Weichenstellungen der (Straßen-)Verkehrspolitik in der Stadt Salzburg mit langfristigen Auswirkungen auf Verkehr und Raumnutzung war. Mittlerweile sind zentrale Abschnitte der ursprünglichen Trasse verbaut, sodass selbst unter geänderten politischen Rahmenbedingungen ein Bau zumindest auf Geländeneiveau nicht mehr möglich erscheint. Der Bau der Mönchsberggaragen, der in die gleiche Zeit fällt, war eine weitere wichtige Weichenstellung, ebenso der Nicht-Bau der Garagen unter der Salzach und im Nonnberg.

Die Entscheidung, ob dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) oder dem motorisierten Individualverkehr der Vorrang eingeräumt werden soll, ist offenbar noch immer nicht abschließend getroffen. Die immer wieder aufflammende Diskussion über einen Kapuzinerbergtunnel und die damit verbundene Nord-Süd-Durchquerung der Stadt (der Begriff Stadtautobahn liegt auf der Zunge) bezeugt dies.⁷ Eine Weichenstellung erscheint aber aus mindestens zwei Gründen wichtig: Je mehr man erstens aufs Auto als Verkehrsmittel in der Stadt Salzburg und im Umland setzt, desto eher wird der Stillstand erreicht sein, denn die Autos wer-

den einander – salopp formuliert – gegenseitig im Weg stehen. Der für die Behebung dieser Situation erforderliche Straßenausbau wird auf Dauer nicht mithalten können, weder was die Finanzierung noch was die Verfügbarkeit von Grundflächen anlangt. Zweitens kann man die vielen für Verkehrsinfrastrukturbauten erforderlichen Millionen Euro nur einmal ausgeben – entweder für den öffentlichen Verkehr oder für den Individualverkehr. Beides voll auszubauen wird nicht finanzierbar sein, eine klare Positionierung ist wichtig, um teure Investitionen in möglicherweise „halbe Sachen“ zu vermeiden.

Flachgau: Die Verkehrssituation in Teilen des Flachgaus hängt eng mit der Verkehrssituation in der Stadt Salzburg als dem Pendlerknoten in der Region zusammen. Im Bereich der Straßeninfrastruktur sind die Probleme an den Stadteinfahrten und in Eugendorf hinlänglich bekannt. Auch hier gilt, dass eine klare Prioritätensetzung für den öffentlichen Verkehr oder für den Individualverkehr ansteht, und dass eine solche Prioritätensetzung auch ihren Ausdruck in den eingesetzten Finanzmitteln nach sich ziehen sollte.

Im Zusammenhang mit der Verkehrssituation im Norden der Stadt Salzburg und in Teilen des Flachgaus zieht sich die Diskussion um die Anschlussstelle Hagenau bereits über viele Jahre. Immer wieder diskutiert wird auch der Bau einer Salzachbrücke nördlich der Stadt Salzburg, möglicherweise in Verbindung mit einer Ortsumfahrung von Bergheim und dem Gitzentunnel. Entscheidungsgrundlagen liegen seit einigen Jahren vor, die Relation zwischen den prognostizierten Verkehrsströmen und der Höhe des Investitionsaufwands lässt angesichts der finanziellen Lage des Landes dieses Vorhaben nicht unbedingt als vorrangig erscheinen.

⁷ *Das Salzburger Landes-Mobilitätskonzept sieht übrigens im Kapuzinerberg einen Reisebusterminal vor („City Tunnel Salzburg“), für den „von der Stadt Salzburg im Einklang mit der Wirtschaftskammer und privaten Betreibern ein wirtschaftliches und genehmigungsfähiges Projekt zu entwickeln“ sei (S-LMK, S.59).*

Ortsumfahrungen: Das S-LMK sieht die Planung von 16 Straßenbauprojekten (zumeist Ortsumfahrungen) vor. Neben der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch den Bau von Ortsumfahrungen – insbesondere wenn sie in einer „Luxusvariante“ ausgeführt werden – sind vor allem Raumordnungs- beziehungsweise Raumnutzungsprobleme von Bedeutung, die die Entlastung von Ortskernen durch Umfahrungsstraßen konterkarieren. Es sind keine Einzelfälle, in denen jene Straße, für die jetzt eine Ortsumfahrung gesucht wird, ursprünglich bereits als Umfahrungsstraße konzipiert war: Nachdem an der ursprünglichen Umfahrungsstraße immer mehr Gebäude errichtet wurden, hat sie im Laufe der Zeit den Charakter einer Umfahrungsstraße weitgehend verloren. Unter dieser Voraussetzung würde der Bau einer weiteren Umfahrung – abgesehen vom Flächenverbrauch und dem Einsatz enormer finanzieller Mittel – wiederum nur eine temporäre Entlastung bringen. Im Bereich der Finanzierung von Ortsumfahrungen wurde zumindest implizit eine Weichenstellung getroffen, indem auf Public-Private-Partnership-Modelle, die jedenfalls für die Umfahrungen Anif, Bergheim und Saalfelden zumindest angedacht waren, bislang verzichtet wurde.

Ländlicher Wegebau: Das ländliche Wegenetz im Land Salzburg gilt als sehr gut ausgebaut, der Schwerpunkt liegt hier künftig wohl beim Ausbau und der Erhaltung der bestehenden Straßen und kaum mehr beim Neubau. Dabei stellt sich die Frage, ob die de facto landeseigene Erstellung von Güterwegen weiterhin eine staatliche Aufgabe bleiben soll. Gerade dann, wenn das Wege- beziehungsweise Straßennetz bereits sehr gut ausgebaut ist, aber erhebliche Kapazitäten zur Leistungserbringung innerhalb beziehungsweise im unmittelbaren Einflussbereich des öffentlichen Sektors aufgebaut wurden, ist die Frage nach der Effizienz dieser Form der Leistungserbringung zu stellen.

Dabei geht es primär gar nicht darum, die Effizienz der Durchführung der Arbeiten in Frage zu stellen, sondern vielmehr die Effizienz des Umfangs des Infrastrukturausbaus.

Touristische Straßenbauten: Der Bau der Straße auf den Gaisberg in den Jahren 1928 und 1929 sowie der Bau der Großglockner Hochalpenstraße von 1930 bis 1934 sind Straßenbauten mit (fast) ausschließlich touristischer Nutzung in einer Zeit, die von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit geprägt war. Die in den 1930er Jahren vorgenommenen Weichenstellungen wirken jedenfalls immer noch kräftig nach. In jüngerer Zeit zeigte der Neubau der Kienbergwand-Panoramastraße entlang des Mondsees, dass die Landesregierungen von Salzburg und Oberösterreich neben anderen Motiven auch die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur zur überwiegend touristischen Nutzung im Auge haben.

Radwegebau: Der Ausbau des Radwegenetzes insbesondere im Gebiet der Stadt Salzburg war eine Weichenstellung in Richtung Verbreiterung des Angebots an zur Verfügung stehenden Verkehrsträgern. Im S-LMK wird eine steigende Nachfrage sowohl im Bereich der Alltagsmobilität der Einheimischen als auch im Tourismus erwartet und die Qualitätsverbesserung im Radverkehr daher als wesentliches Ziel genannt.⁸

4.4 *Weichenstellungen im überregionalen Eisenbahnnetz*

Viergleisiger Ausbau der Westbahn: Die Westbahnstrecke nach Wien ist ab Attnang-Puchheim bereits so weit ausgebaut, dass Züge eine Geschwindigkeit von mehr als 200 km/h erreichen können. Bereits Ende der 1990er Jahre stellten die Österreichischen Bundesbahnen Pläne für die Neutrassierung der Stre-

⁸ Salzburger Landesmobilitätskonzept 2006, S.59.

cke zwischen Salzburg und Köstendorf vor, deren Umsetzung eine relativ große Umweltbeeinträchtigung nach sich gezogen hätte. Die Umsetzung dieser Pläne konnte zwar abgewendet werden, nicht zuletzt wurde durch das Auftreten des damaligen Landeshauptmanns aber das Projekt „Hochleistungsbahn“ im Salzburger Zentralraum um mehr als ein Jahrzehnt zurückgeworfen. Die ÖBB forcierten in der Folge ein wirtschaftlich zumindest äußerst fragwürdiges Tunnelprojekt, das auf Jahrzehnte hinaus viele Mittel binden wird und auf Druck des damaligen Kärntner Landeshauptmanns auf die von der Freiheitlichen Partei und der Österreichischen Volkspartei gebildete Bundesregierung zustande kam. Erst im Jänner 2013 hat die ÖBB die neue Trasse für die Hochleistungsbahn durch den Flachgau präsentiert, die weitgehend durch Tunnels führen wird.⁹

Die Bedeutung der Anbindung von Salzburg an ein europäisches Eisenbahn-Hochleistungsnetz ist nicht zu unterschätzen und offenbar von der Landespolitik auch wahrgenommen worden. Ohne die Hochleistungsbahn würde Salzburg auf ein Langsamfahrgeleis geraten – die schnellen Züge führen anderswo, und andere Wirtschaftsstandorte könnten daraus einen Vorteil ziehen. Der Zeithorizont ist ernüchternd: Die Fertigstellung der Strecke zwischen Salzburg und Köstendorf ist für das Jahr 2032 geplant.¹⁰ Zudem wird eine Bahnverbindung von Salzburg nach Wien, die durchgehend hohe Geschwindigkeiten erlaubt, auch auf längere Sicht nicht erreichbar sein, denn der Ressourceneinsatz für den Ausbau der Westbahnstrecke zum Schließen der nach 2032 immer noch bestehenden Lücke bis Attnang-Puchheim ist offenbar gering.

Pass-Lueg-Bahnstrecke: Die Wintersicherheit auf dieser Hauptverkehrsachse ist nicht gegeben – ein Problem, für dessen Lösung eine Weichen-

stellung vorerst nicht erkennbar ist und das wohl noch länger bestehen bleiben wird.

Tauernbahn-Scheitelstrecke: Diese ist abschnittsweise sehr gut ausgebaut, vor allem auf Kärntner Seite. Zu einer erheblichen Verzögerung des Ausbaus führte die Diskussion um die Trassenführung im Gasteiner Tal rund um die Frage einer damit im Zusammenhang stehenden Umweltverträglichkeitsprüfung.

Hauptbahnhof Salzburg: Das Ende des Umbaus ist absehbar, und als eine der letzten Landeshauptstädte wird auch Salzburg einen modernen Hauptbahnhof erhalten. Der Wegfall der Stumpfgleise wird eine Erleichterung sowohl für den Fernverkehr als auch für den Betrieb der S-Bahn bringen.

Intermodale Transportinfrastruktur: Der private Containerterminal in Salzburg-Kleßheim ist ein wesentlicher Faktor zur Sicherung des intermodalen Verkehrs. Probleme und allenfalls erforderliche Weichenstellungen ergeben sich für den Gütertransport über die Bahn beziehungsweise die Einbindung der Bahn in die Warenlogistik infolge der Reduktion der Übernahmestellen durch die ÖBB sowie im Zusammenhang mit Erhaltung und Ausbau von Industrie-Anschlussgleisen.

4.5 Weichenstellungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Stadt Salzburg: Hier wurden mit der Einstellung der Straßenbahn die Weichen für den Ausbau des Obus- und Busnetzes gestellt. Die Investitionskosten für das Bus- und Obusnetz sind im Vergleich zu schienengebundenen Verkehrsmitteln relativ gering, die Leistungsfähigkeit ist aber ebenfalls geringer. Entscheidend

⁹ Der Ausbau der Westbahnstrecke wird zudem die Verdichtung des Takts der S-Bahn ermöglichen.

¹⁰ Vgl. Salzburger Nachrichten vom 11. Jänner 2013.

ist hier das Fehlen einer eigenen Trasse, weshalb auf überfüllten Straßen die Busse im Stau stecken bleiben. Werden hingegen den Bussen eigene Spuren zugewiesen, so wird das oftmals als eine Reduktion von kostbarem Straßenraum empfunden, der dem Individualverkehr entzogen wird, für den ja – so scheinen das jedenfalls viele zu sehen – eigentlich die Straßen gebaut würden. Dieser zumindest latente Nutzungskonflikt zwischen dem ÖPNV und dem Automobilverkehr um den knapper werdenden Straßenraum wird wohl auch weiter bestehen bleiben.

Lokalbahn: Die Salzburger Lokalbahn wurde ursprünglich an der Salzach entlang durch die Rechte Altstadt in den Süden der Stadt geführt, aber im Jahr 1953 ebenso wie zuvor die Straßenbahn stillgelegt. Ebenso wie die Einstellung der Straßenbahn im Jahr 1940 erweist sich diese Weichenstellung im Nachhinein als wenig glücklich, wie die Entwicklung des nördlichen Asts der Salzburger Lokalbahn zeigt: Dieser blieb bestehen und hat sich als wichtiger Verkehrsträger etabliert. Die Ausweitung des Personenverkehrs ist gelungen, ein öffentlicher Eigentümer aus der Region war sicherlich eine günstige Voraussetzung dafür.

S-Bahn: Spät, aber doch, ist man geneigt zu sagen, wurde der Aufbau eines S-Bahn-Netzes in Angriff genommen – wie bei anderen Bahnprojekten waren auch hier andere Regionen beziehungsweise Agglomerationen schneller als Salzburg. Die steigenden Passagierzahlen zeugen von der großen Akzeptanz der S-Bahn, der Wermutstropfen ist, dass leider nur ein „Y“ anstelle eines „X“ verwirklicht werden konnte. Der fehlende Ast des „X“, nämlich die Fortführung in beziehungsweise durch das Salzburger Stadtzentrum, ist nicht zustande gekommen. Der S-Bahn-Anschluss nach Freilassing wird dreigleisig – eine Weichenstellung für den gesamten Salzburger Zentralraum. Dass diese Sache zäh verlaufen würde, war abzusehen, ist doch die Entfernung von Freilassing zur Regierung des Freistaats in München groß und zur Zentrale der Deutschen Bahn in Berlin noch viel größer.

ÖPNV im Zentralraum: In der Stadt Salzburg besteht ein Obus- und Busnetz, in der Stadt und im Umland gibt es das „Y“ der S-Bahn, die Salzburger Lokalbahn und ein Busnetz. Neben den bereits eingangs angeführten Faktoren, die zu einer Zunahme der Nachfrage nach Verkehrsleistungen führen werden (Internationalisierung, Netzwerkeffekte in Ballungsräumen) wird im Salzburger Zentralraum auch aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungswachstums mit einer weiteren Zunahme des Verkehrsaufkommens zu rechnen sein.

Es ist aber fraglich, ob das zusätzliche Verkehrsaufkommen mit der bestehenden Infrastruktur langfristig bewältigt werden kann. Das Konzept einer Regionalstadtbahn böte hier eine Alternative, indem durch Zugsgarnituren in Leichtbauweise, die sowohl in der Stadt als auch im Umland verkehren, eine leistungsfähige Verbindung zwischen den Teilregionen des Zentralraums geschaffen würde. Die grundlegende Idee einer besseren Anbindung von angrenzenden Regionen Bayerns und Oberösterreichs an den Salzburger Zentralraum spiegelt sich schon in der bis in die 1950er Jahre bestehenden Lokalbahnstruktur. Ihre Umsetzung durch eine Regionalstadtbahn würde neue Entwicklungschancen für die gesamte Region eröffnen. Die Investitionskosten wären im Vergleich zu anderen schienenengebundenen Verkehrsmitteln gering, weil es sich um leichte Zugsgarnituren handelt, die wenig aufwändige Baumaßnahmen erfordern. Eine (weitere) Weichenstellung aus den späten 1950er Jahren wirkt in diesem Zusammenhang nach: Die Ischlerbahn wurde wohl auch zu früh eingestellt und ihre Trasse (zumindest in Teilen) zu früh verbaut.

Es darf darüber spekuliert werden, ob der Bund in den 1980er Jahren und auch in den 1990er Jahren eher in der Lage gewesen wäre, einen signifikanten Finanzierungsbeitrag zu einem „Großen Wurf“ beim Ausbau des ÖPNV zu leisten, als dies in absehbarer Zukunft der Fall sein wird. Im S-LMK wird zwar die Verlängerung der Lokalbahn durch das Stadtgebiet in den Süden der

Stadt und die Planung von weiteren Bahnstrecken vorgeschlagen, ein konkretes Vorhaben oder gar ein umsetzungsreifes Projekt, hinter dem die politischen Entscheidungsträger in Stadt und Land Salzburg stehen, gibt es aber offenkundig nicht.

Pinzgaubahn: Letztlich aufgrund des starken Engagements des Landes Salzburg und mit der Übernahme des Betriebs durch die Salzburg AG scheint hier zumindest mittelfristig eine Weichenstellung zum Positiven gelungen zu sein. Das grundlegende Problem, dass viele Zustiegsstellen (zu) weit von den Siedlungszentren entfernt sind, um von der Bevölkerung angenommen zu werden, bleibt aber bestehen.

5. Weichenstellungen: Rückblick und Ausblick

Die grundsätzlich günstige geographische Lage von Salzburg alleine reicht nicht aus, um Standortvorteile zu entwickeln und zu nützen; ein entsprechendes Angebot an Verkehrsinfrastruktur ist dafür erforderlich. Entscheidende Weichenstellungen in Bezug auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Verkehrsinfrastruktur, die auch auf der regionalen und lokalen Ebene nachwirken, wurden in den 1990er Jahren im Vertrag von Maastricht und im Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union vorgenommen. Diese Weichenstellungen wurden in jüngerer Zeit bekräftigt, die entsprechenden Regelungen ausgeweitet und die Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung deutlich verschärft. Der Druck zum Ausweichen auf alternative Finanzierungsformen wie Public Private Partnerships ist dadurch gestiegen, in Salzburg wurde diesem Druck im Bereich der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – jedenfalls bislang – kaum nachgegeben, und daher wurden auch keine damit verbundenen Risiken eingegangen. Aufgrund des erheblichen Umfangs der direkten und indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen sollte die Verkehrsinfrastrukturpolitik eine langfristige Perspektive mit dem Fokus auf die Standort- und Wachstumswirkungen verfolgen

und nur in diesem Rahmen allenfalls auf den Konjunkturzyklus Bedacht nehmen.

Im Rückblick gab es im Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik im Land Salzburg eine Mischung aus als gelungen und wohl auch weniger gut gelungen zu bezeichnenden Weichenstellungen. Auf beiden Seiten einer solchen Bilanz finden sich Weichenstellungen als Folge von wohl überlegtem und aktivem Handeln und solche, die eher „passiert“ sind. Manche Weichenstellungen wurden im Wesentlichen außerhalb des Landes vorgenommen, auch wenn sie wichtige Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur im Land haben. Ob nun eine Weichenstellung als gelungen bezeichnet werden kann oder nicht, hängt nicht zuletzt auch von einem Quäntchen subjektiver Einschätzung ab.

Die Übernahme der Bundesanteile am Flughafen war eine der wichtigsten von der Salzburger Landesregierung vorgenommenen Weichenstellungen in der Verkehrsinfrastrukturpolitik in den letzten Jahren. Im Straßenbau wurden zahlreiche ebenfalls als erfolgreich zu bezeichnende Weichenstellungen im Wesentlichen einerseits außerhalb des Landes getroffen (Autobahnen, Felbertauernstraße), andererseits sind aber auch einige im Land Salzburg vorgenommene (oder zumindest entscheidend mitgetragene) Weichenstellungen ebenfalls auf der Habenseite zu verbuchen, wie der Bau der Parkgaragen im Mönchsberg im Zentrum der Stadt Salzburg und der Bau der zweiten Tunnelröhren auf der Tauernautobahn-Scheitelstrecke. Eher „passiert“ ist dagegen der Verzicht auf die Südtangente um die Stadt Salzburg – die ursprüngliche Strategie sah ja ganz anderes vor.

Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur zeigt sich ein zwiespältiges Verhältnis zwischen Salzburg und der Bahn. Das begann bereits beim Bau des ersten Hauptbahnhofs im 19. Jahrhundert, der nicht in der Stadt, sondern draußen vor der Stadt erfolgte. Wichtige Teile des Salzburger Eisenbahnnetzes sind für höhere Zuggeschwindigkeiten nicht tauglich, und Salzburg wird eine

der letzten Landeshauptstädte mit einem modernen Hauptbahnhof sein. Mit dem südlichen Ast der Lokalbahn und der Ischlerbahn wurden Eisenbahnlinien eingestellt, die bei der Lösung der Probleme im ÖPNV im Zentralraum heute eine wichtige Rolle spielen könnten. Als gelungene Weichenstellungen im Eisenbahnsektor sind jedenfalls die S-Bahn, auch wenn sie bis auf weiteres nur eine Rumpf-S-Bahn bleiben wird, der nördliche Ast der Salzburger Lokalbahn und auch die Pinzgaubahn anzuführen.

Für erfolgreiche Weichenstellungen in der Verkehrsinfrastrukturpolitik dürften jedenfalls zwei Faktoren ausschlaggebend gewesen sein: Erstens braucht es überzeugende Konzepte, die von den entscheidenden politischen Akteuren des Landes – und dort, wo dies erforderlich ist, auch von den Akteuren der Stadt – getragen werden. Und zweitens sollten günstige zeitliche Fenster genutzt werden, insbesondere was die Einbindung des Bundes in die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen angeht. Die bedeutendste Wirkung einer Weichenstellung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur dürfte schließlich im Schaffen von faktischen Irreversibilitäten bestehen. Aus dieser Perspektive stehen in der Salzburger Verkehrsinfrastrukturpolitik zumindest drei zentrale Weichenstellungen an:

Erstens die Weichenstellung in der Stadt Salzburg, ob dem ÖPNV oder dem motorisierten

Individualverkehr der Vorrang gegeben werden soll. Es ist mehr als fraglich, ob hier kleine Schritte für den ÖPNV genügen: eine zusätzliche Busspur hier, eine restriktivere Zufahrtsregelung da – das kann kurzfristig etwas Spielraum verschaffen, bindet aber viele Kapazitäten der Politik, die bei der Suche nach langfristig wirksamen Lösungen fehlen.

Zweitens steht eine Weichenstellung über eine (Nah-)Verkehrsstrategie für den gesamten Zentralraum an. Hier bräuchte die Errichtung einer Regionalstadtbahn eine vertiefte wirtschaftliche Integration über Gemeinde-, Bezirks-, Landes- und Staatsgrenzen hinaus. Das Thema wird von den Entscheidungsträgern eher zurückhaltend angegangen, eine entsprechende Weichenstellung wäre hier sicherlich ein großer Wurf für eine langfristige Lösung. Aber wie schon eingangs erwähnt: Auch Unterlassungen oder Wegschauen oder Minimalkompromisse stellen sich im Nachhinein als – manchmal wenig glückliche – Weichenstellungen heraus.

Drittens scheint mit dem ins Auge gefassten viergleisigen Ausbau der Westbahnstrecke eine entscheidende Weichenstellung erfolgt zu sein. Es gilt aber sicherzustellen, dass dieser Ausbau auch tatsächlich und zügig umgesetzt wird, um die Anbindung Salzburgs an das nationale und internationale Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz sowie den Ausbau der S-Bahn zu gewährleisten.

Ländliche Räume – wenn kein Stein auf dem anderen bleibt. Das Land vor großen Herausforderungen

Erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags

„Eine Krise besteht darin, dass das Alte stirbt und das Neue nicht geboren werden kann.“ Dieses Zitat des italienischen Vordenkers Antonio Gramsci beschreibt gut die sich immer weiter verbreitende Einschätzung, dass das, was bisher unwidersprochen Gültigkeit hatte, heute nicht mehr als zukunftsweisend erscheint. Dementsprechend ist von „Zeitenwende“ und „Wandel in den Köpfen“ und von „Emergenz“ und „Change Management“ die Rede, also von Überlegungen, wie das Neue in die Welt gebracht werden kann.

In diesem Zusammenhang kommt der Raumplanung als eine zentrale Zukunftskompetenz des Landes die Aufgabe zu, sich mit der Raumrelevanz von Megatrends auseinander zu setzen und die daraus erwachsenden Weichenstellungen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu treffen.

Im Folgenden wird hier der Versuch unternommen, diese Megatrends zu benennen, sie in ihren Grundzügen und den daraus resultierenden Konsequenzen zu beschreiben. Dabei muss vernachlässigt werden, dass die nachfolgend isoliert angeführten Entwicklungen in der Realität in einem komplexen Wirkungs-



gefüge zueinander stehen, sich teilweise verstärken, sich aber auch teilweise abschwächen werden. Zudem bleiben die Ausführungen auf dem das Land Salzburg dominierenden Raumtyp, nämlich die ländlich geprägten Räume, beschränkt.

Herausforderung: Globalisierung

Wenn umgangssprachlich von der „Globalisierung unter neo-liberalen Bedingungen“ die Rede ist, so ist damit die zunehmend schrankenlose internationale Verflechtung der wirtschaftlichen Beziehungen gemeint. Die Rede ist von dem globalen Austausch von Waren und Dienstleistungen, den enormen Finanzströmen, die auf der Suche nach ihrer besten Veranlagung weitgehend entkoppelt von der Realwirtschaft über den Erdball jagen, aber auch von den wachsenden Migrationsströmen, die durch Menschen, die ihre Arbeitskraft weiträumig anbieten, ausgelöst werden. Dies führt insgesamt zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck nicht nur zwischen Märkten, Unternehmen und Erwerbstätigen, sondern auch zwischen Standorten.

Dementsprechend kann man einerseits von Globalisierungsgewinnerregionen, wie den

größeren Städten und ihrem Umland, den ursprünglich ländlichen, jetzt zunehmend verstädternden Gebieten entlang leistungsstarker Verkehrswege und den zweiseasonalen Tourismusgebieten sprechen. Andererseits gibt es auch den Typ der Globalisierungsverliererregionen, die sich aus Sicht der Zentren durch periphere Lage und schlechte Erreichbarkeitsverhältnisse sowie durch Strukturschwächen in der Regionalwirtschaft, einem Mangel an Investitionsbereitschaft und Abwanderung vor allem junger Menschen charakterisieren lässt.

Kurz zusammengefasst, löst die Globalisierung der Wirtschaft folgende hier relevante raumbezogene Trends aus:

- das weitere Anwachsen der Zentralräume
- eine zunehmend aufgehende Schere zwischen strukturstarken und strukturschwachen ländlichen Regionen
- eine kleinräumige Ausdifferenzierung zwischen sehr guten und nicht so guten Lagen
- weitere Entleerungstendenzen in den strukturschwachen ländlichen Räumen.

Die zentrale Weichenstellung, die von der Raumplanung in diesem Zusammenhang getroffen werden muss, kann unter folgendem Motto zusammengefasst werden:

„Vom ausschließlichen Setzen auf Wachstumsstrategien zum fallweise Gestalten und Begleiten von Schrumpfungsprozessen.“

Damit verbindet sich der Arbeitsauftrag an die Raumplanung, ein entsprechendes Fachwissen, Strategien und Instrumente herauszubilden, um sich auf das weniger Werden in mannigfaltiger Hinsicht (zum Beispiel bei Schülerinnen und Schülern, Infrastrukturauslastungen, Arbeitsplätzen, Vereinsmitgliedern etc.) einzustellen. Viel Aufmerksamkeit wird dabei dem Umstand zugewendet werden müssen, dass viele Entscheidungsträger und weite Bevölkerungskreise mit Unverständnis dem Gestalten von Schrumpfungsprozessen begegnen werden. Denen kann eine mentale Brücke unter

Hinweis auf die absehbaren Veränderungen im Bevölkerungsaufbau gebaut werden:

Herausforderung: Demografischer Wandel

„Nichts ist für ein Land auf Dauer so folgenreicher wie die Entwicklung seiner Bevölkerung“, meint zu Recht der Zukunftsforscher Meinhard Miegel. Dementsprechend kursiert das Schlagwort vom demografischen Wandel. Dieses besagt, dass es immer mehr Gemeinden und Regionen in Österreich mit rückläufiger Bevölkerungszahl und/oder einem schwierigen Bevölkerungsaufbau geben wird. Mit Letzterem ist gemeint, dass immer weniger Kinder, Jugendliche und Erwerbsfähige einer immer größeren Zahl der Seniorinnen und Senioren gegenüberstehen wird. Für das Land Salzburg heißt das beispielsweise für den Prognosezeitraum 2009 bis 2030: bis zu minus 20 Prozent weniger 0- bis 20-Jährige (Kinder und Jugendliche) in den Gebirgsregionen, minus zehn Prozent weniger 20- bis 64-Jährige (Erwerbsfähige) landesweit und bis zu plus 65 Prozent 65- und Mehrjährige (Seniorinnen und Senioren) landesweit (Quelle: Statistik Austria, gerechnet für die NUTS-3 Ebene).

Neben der genannten „Unterjüngung“ und „Überalterung“ schließt der Begriff „demografischer Wandel“ die Trends zur Singularisierung beziehungsweise Heterogenisierung mit ein, was besagen soll, dass aufgrund geänderter Lebensentwürfe zum einen immer mehr Menschen alleine leben und somit immer mehr auf außerfamiliäre Hilfe im Not- und Pflegefall angewiesen sein werden. Zum anderen wird durch den Zuzug von Personen aus anderen Kulturkreisen, aber auch durch die zunehmende Ausdifferenzierung der Lebensstile, die Bevölkerung immer „bunter“, was die Treffsicherheit von Voraussagen und Planungen wesensgemäß schmälert.

Aus Sicht der Planung ist es erforderlich, zum einen sich an die sich verändernden demogra-

fischen Verhältnisse anzupassen (adaptation) und zum anderen gleichzeitig auch vertretbare Maßnahmen zu ergreifen, um gegen die Spitzen der prognostizierten Bevölkerungsverschiebungen doch auch anzukämpfen (mitigation). Das heißt beispielsweise für:

Weniger Kinder und Jugendliche:

- „Verjüngung“ des Nahversorgungsbegriffs um Café, Pizzaservice, Jugendtreff, Fitnessstudio, Tanzlokal etc.
- jugendgerechte Ausgestaltung des öffentlichen Raums
- Installierung eines/einer Außenbeziehungsbeauftragten zum Kontakthalten mit den jungen Abgewanderten

Stark belastete Erwerbsfähige:

- sparsamer Einsatz öffentlicher Mittel
- nur mehr demografiesensible Entscheidungen sind vertretbar
- Demografie-Check für Pläne, Programme und größere Projekte
- Durchführung eines Audits „Familienfreundliche Gemeinde“

Viel mehr Seniorinnen und Senioren

- kurze und sichere Wege
- Gestaltung von Siedlungsräumen mit hoher Aufenthalts-, Orientierungs- und Erlebnisqualität
- Entwicklung generationenübergreifender Unterstützungsnetze wie „Jung hilft Alt, Alt hilft Jung“
- Entschleunigung des innerörtlichen Verkehrs

Die Weichenstellung, die sich für die Raumplanung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel stellt, kann in folgendem Motto zusammengefasst werden:

„Vom Planen für die grüne Wiese zur Rivalisierung der Orts- und Stadtzentren.“

Die Alterung der Bevölkerung bringt als eine Begleiterscheinung mit sich, dass ein wach-

sender Teil in seiner „Raumtüchtigkeit“ eingeschränkt sein wird. Zugleich haben die traditionellen Orts- und Kleinstadtzentren in den vergangenen Jahren oft einen Bedeutungsverlust erlitten, der sich in leer stehenden Geschäftslokalen, Werkstätten, Nebengebäuden und unternutzten Wohnungen äußert. Es sind Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, die diese Nutzungspotenziale verstärkt in den Immobilienmarkt rückführen – und zwar so, dass (auch) selbstbestimmtes, altengerechtes Leben gerade im Zentrum unterstützt wird.

Herausforderung: Trend zur Wissensgesellschaft

Die Voraussagen stimmen darin überein, dass Wissen zur entscheidenden Produktivkraft von Räumen in unseren Breiten wird und es entsprechend beeinflusst, welche ökonomische und demografische Gesamtentwicklung eine Region nehmen wird. Längst sind die Zeiten vorbei, in denen die Landbevölkerung als Reservoir für Heerscharen ungelerner, günstiger Arbeitskräfte für verlängerte Werkbänke gesehen wurde. Vielmehr wird die Innovationsfähigkeit, also das Aufgreifen beziehungsweise die Adaptionsfähigkeit, also das rasche Anpassen an andernorts generiertes Wissen zum Erfolgsfaktor für Regionen im Allgemeinen und (auch) für ländliche im Besonderen.

Gerade auf dem Land gibt es in diesem Zusammenhang Rahmenbedingungen, die Anlass zur Sorge geben und ein gezieltes Gegensteuern erforderlich machen:

- In der Wissensgesellschaft wird die sogenannte selektive Abwanderung, also der Wegzug der Wissensträger vom Land in die Zentralräume zu einem zunehmenden regionalen Handicap ländlicher Räume.
- Der Anteil der Qualifizierten und Hochqualifizierten an der Gesamtbevölkerung in einer Region liegt in ländlichen Gebieten in der Regel weit unter jenem in Zentralräumen.

- Entsprechend gering ist der Anteil an wissensbasierten Branchen (zum Beispiel Sozialwirtschaft, Creative Industries, Biotechnik, Technik, unternehmensbezogene Dienstleistungen).
- Wenig Nachwuchs insgesamt, daher rückläufige Zahlen bei Schülerinnen und Schülern, Studierenden, Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Unternehmensgründerinnen und -gründern gerade in strukturschwachen ländlichen Räumen.

Auf der anderen Seite verbinden sich aber auch im Zusammenhang mit dem Trend zur wissensbasierten Ökonomie Entwicklungen, die die Position ländlicher Räume stärken:

- Das Bildungsniveau der Landbevölkerung steigt kontinuierlich an.
- In Hinkunft ziehen die Wissensträger nicht zwangsläufig der Arbeit nach, sondern schaffen sich selber und auch für andere Qualifizierte einen Arbeitsplatz.
- Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien hilft, traditionelle Standortnachteile (schlechte Erreichbarkeit, weite Wege) im ländlichen Raum in ihrer Wirkung abzumildern.
- Die reichhaltige Flächenausstattung ländlicher Räume eröffnet absehbar neue Chancen bei Energiebereitstellung, Biotechnik, ökologischem Bauen, gesunder Ernährung etc., woraus eine Stärkung der wissensbasierten ökonomischen Basis erwachsen kann.

Für die Planung bedeutet der Trend zur Wissensgesellschaft beispielsweise:

- die weitere Regionalisierung der Aus- und Weiterbildung voranzutreiben (zum Beispiel über dislozierte Fachhochschul-Standorte)
- die Profilbildung der Regionalökonomie anzustreben (zum Beispiel Generalthema Gesundheit)
- Sicherung des Fachkräftebedarfs durch Stärkung der Lehrlingsausbildung (zum Beispiel „Lehre mit Matura“)
- proaktive Rückholung der Qualifizierten in die ländlichen Regionen (Initiative „Komm,

bleib“ im Oberpinzgau) mit Offerierung konkreter Unterstützungsangebote

- Exzellenzinitiativen im ländlichen Raum (zum Beispiel in der Schweiz der Wettbewerb „Helle Köpfe, goldene Hände“)
- Schaffung von „Lernorten“ (OTELO – Offenes Technologielabor in Oberösterreich).

Die zentrale Weichenstellung für ländliche Räume kann in folgendem Satz zusammengefasst werden:

„Vom Setzen auf Bevölkerungszuwächse durch Zuwanderung zur Höherqualifikation der vor Ort Lebenden.“

Damit aber in der Folge die Qualifizierten nicht abwandern, ist es wichtig, sich für die Passung von Bildungsangebot und Arbeitsmarkt einzusetzen. Ferner ist es erforderlich, auch in ländlichen Räumen eine innovationsfreundliche Grundstimmung zu pflegen, die vor allem auch junge Menschen anspricht und zu halten vermag. Nach Heiler (2008) fußt dieses Ziel auf vier Teilaspekten:

- Innovationspersönlichkeiten fördern und fördern, zum Beispiel durch Gemeinwesenarbeit, Coaching
- Innovationskultur gestalten, zum Beispiel durch offene Gesprächskultur, Beteiligungskultur, Lernorientierung
- Innovationssysteme entwickeln, zum Beispiel durch Bereitstellung von geschützten Nischen (Kokons)
- Innovationskompetenz stärken, zum Beispiel durch Einbindung professioneller Prozessbegleitung.

Herausforderung: Klimawandel

Der weiteren Erderwärmung vorzubeugen und sich gleichzeitig den Folgen des bereits in Gang befindlichen Klimawandels anzupassen (wie Starkregen, Dürreepisoden, Hitzewellen und Stürme), stellt sich derzeit als eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen welt-

weit dar. Dass dies auch die ländlichen Räume hierzulande fordert, davon zeugt allein der Umstand, dass in unseren Breiten zum einen dem Siedlungswesen und dem Verkehr 90 Prozent der Treibhausgasemissionen zuzuordnen sind und dementsprechend gerade auch die für das Land typische Raumstruktur auf der Suche nach CO₂-Reduktionsmöglichkeiten zur Prüfung steht. Auf der anderen Seite rückt beim Klimaschutz das enorme Flächenausmaß, das die ländlichen Räume charakterisiert, in den Mittelpunkt des Interesses. So bieten sich diese entweder land- und forstwirtschaftlich genutzten, oder der menschlichen Intensivnutzung weitgehend entzogenen Flächen (wie Naturschutzgebiete, Gebirgsstöcke) beispielsweise als potenzielle und reale Treibhausgassenken, als Abfluss- und Versickerungsflächen bei Starkregenereignissen, als Temperaturregulatoren bei Hitzewellen und als Standorte für die Energiegewinnung aus regenerativen Quellen (wie Wasser, Holz, Sonne, Wind, Erdwärme, Biogas) prinzipiell an.

Sich auf den Klimawandel einzustellen, bedeutet insbesondere Gefahrenquellen auszuweichen, klimaverträgliche Energieversorgung sowie klimaverträgliches Bauen, konsequenten Bodenschutz und intelligente Mobilität zu verfolgen. Dies heißt im Einzelnen beispielsweise:

- Entscheidungen im Bauwesen im Bewusstsein zu treffen, dass der Standort eines Objektes wichtiger ist als seine technische Beschaffenheit
- die Freiräume möglichst vor weiteren Versiegelungen zu schützen und Entsiegelungen vorzunehmen
- keine weitere Zersiedelung
- die Autoabhängigkeit bei der Alltagsbewältigung zu reduzieren, insbesondere durch konsequente Verfolgung der Funktionsmischung und der Nähe als raumprägende Prinzipien
- dem Umweltverbund (zu Fuß gehen, Radfahren, öffentlicher Verkehr) Vorrang einzuräumen
- vorsorglich großräumig potenziellen Naturgefahrenquellen auszuweichen (zum Beispiel Hochwässern)

- Bauen „mit der Sonne“ zum Standard zu erheben
- bedarfsgerechtere Mobilitätsangebote zu entwickeln
- Aufbau möglichst vieler regionaler Wirtschaftskreisläufe
- Ökologisierung der Landbewirtschaftung
- gänzlicher Verzicht von „CO₂-Schleudern“ im Wohnungswesen, beim Handel-, Gewerbe- und Industriebau sowie im Freizeitbereich
- Bewusstseinsbildung für einen klimaschonenden Lebensstil im Alltag und in der Freizeitgestaltung schärfen (zum Beispiel durch Wettbewerbe, Kampagnen der öffentlichen Hand, finanzielle Anreize, Bürgerbeteiligung im Planungsprozess)
- größere Anpassungsnotwendigkeiten, aber auch größere Anpassungsmöglichkeiten ländlicher Räume an den Klimawandel im Vergleich zu städtischen Räumen zu erkennen und durchzusetzen.

Die erforderliche Weichenstellung für die raumrelevanten Aspekte des Klimaschutzes könnte lauten:

„Von der Bautechnik zur Standortfrage.“

Das heißt, es ist das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass ein Energiesparhaus mit Auto mehr Energie verbraucht als ein normales Haus ohne Auto (VCÖ, 2007), aber auch, dass das klimaschutzfreundlichste Haus nicht ein Passivhaus ist, sondern das nie gebaute Haus.

Herausforderung: Energiewende

In engem Zusammenhang mit dem Klimawandel steht die Umstellung der Energiebasis von nicht-erneuerbaren Quellen (wie Kernenergie, Kohle, Erdöl und Erdgas) auf regenerative, wobei gleichzeitig die Senkung des Energiebedarfs und die Erhöhung der Energiedifferenz gelingen sollen. Diese Herkules-Aufgabe kann aber prinzipiell nur unter wesentlicher Beteili-

gung aller Kräfte im ländlichen Raum gelingen, und dementsprechend entschlossen muss in diesem Raumtyp der „Umbau“ im genannten Sinn vorangetrieben werden. So lässt sich einerseits feststellen, dass in der ländlich geprägten Raumorganisation gegenwärtig wesentliche Ursachen für den großen Energiehunger unserer Gesellschaft liegen und dass andererseits die Voraussetzungen für die Umsetzung der Energiewende günstiger als im städtischen Raum zu sein scheinen.

Als problematisch erwiesen sich etwa:

- die große Kfz-Abhängigkeit in der Bewältigung des Alltags auf dem Land durch weite Distanzen bei Arbeits-, Einkaufs-, Bildungs- und Freizeitwegen, die durch Bauen „auf der grünen Wiese“ und die Zentralisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge immer länger werden
- das schlecht isolierte, großzügig dimensionierte freistehende Einfamilienhaus als bevorzugte Wohnform, das mit fossiler Energie geheizt wird und wo die Warmwasseraufbereitung durch Leitungsstrom geschieht
- die fortschreitende Zersiedelung, wo durch zu geringe Anschlussdichten eine Umstellung auf Nahwärmeversorgungssysteme (zum Beispiel Biomasseheizkraftwerk, Umgebungswärme) vereitelt wird
- die hohe Abhängigkeit in der Energieversorgung von Energieimporten (in Österreich derzeit 70 Prozent) und nicht regenerativen Quellen bedeutet einen schwerwiegenden Entgang von Wertschöpfung in ländlichen Räumen, das Ausgeliefertsein an unsichere Produktionsstätten und Distributionswege und den Abfluss enormer Geldmengen gerade auch aus diesem energiezehrenden Raumtyp in vornehmlich entlegene Staaten.

Die Konsequenzen, die sich durch Umstellung der Energiebasis und einen haushälterischen Umgang mit Energie in ländlichen Räumen einstellen werden, werden beispielsweise durch folgende Elemente geprägt sein:

- vielfältigere Agrarkulturlandschaft durch abwechslungsreichere Fruchtfolgen
- Einfamilienhäuser samt Gärten bieten genug Platz zur Realisierung des Konzepts „das Haus als Kraftwerk“, wobei Überschusswärme und -energie in dezentrale Netze eingespeist werden können
- Durch das Dominieren von Eigentum an Wohnhäusern und Betriebsstätten ist die Investitionsneigung in alternative Energiebereitstellungssysteme und in Energiesparmaßnahmen (thermische Althausanierung) insbesondere in den strukturstarken Regionen als hoch einzuschätzen
- Niederschlag der Energiegewinnung in unterschiedlichen Erscheinungsformen an Ort und Stelle wie Äcker, Energiepflanzungen, Energiewälder, Windparks, Solarfarmen, Sonnenkollektoren auf Landwirtschaftsflächen, Dächern und Fassaden, Kraft-Wärme-Kopplungen, Biomasseheizkraftwerke, Geothermiekraftwerke und so weiter
- Tankstellen für Elektrofahrzeuge und andere Verteilsysteme
- große Energiespeicheranlagen und Biomasselager.

Die entsprechende Weichenstellung in Richtung Energiewende könnte für die ländlichen Räume unter folgendem Motto stehen:

„Vom Endenergiezehren zum Energieträgermehren.“

Zusätzlich ist in die Überlegungen zu einem neuen Umgang mit fossilen Rohstoffen miteinzubeziehen, dass derzeit etwa ein Zehntel des Erdölverbrauchs in die Herstellung von Kunststoffen geht, also nicht verbrannt, sondern veredelt wird. In diesem Zusammenhang könnte es einigen ländlichen Regionen gelingen, Biotechnik-Cluster zwischen Landwirtschaft, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie Produktionsbetrieben von Werk- und Wirkstoffen aus pflanzlichen und tierischen Rohstoffen zu bilden und damit die Regionalentwicklung auf eine zukunfts-

trächtige Entwicklungsschiene zu stellen (Weber, Seher, 2006). Idealtypisch stünde die Energiegewinnung durch Verbrennung erst am Ende des Lebenszyklus der Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen.

Herausforderung: Eingeschränkte Finanzierungsspielräume

Die gegenwärtig angespannte Wirtschaftslage bringt auf deutliche Weise ans Licht, dass es gerade die ländlich geprägten Gemeinden waren und sind, die pro Kopf weit mehr Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt haben, als städtische (Winkler, 2007). Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass, je kleiner einwohnermäßig eine Gemeinde ist, desto großzügiger der Zuschnitt der Bauparzellen, desto länger der Straßenabschnitt je erschlossenem Gebäude und desto größer die errichtete Wohneinheit, sondern auch, dass vor allem in den Landgemeinden der Zersiedlung noch weniger Einhalt geboten wurde als in den Städten an deren Rändern. In Summe führte dies dazu, dass die kleineren Kommunen weit mehr für technische und soziale Infrastruktur pro Erschließungs- beziehungsweise Versorgungsfall ausgeben müssen als die größeren. Bei letzteren ist eben davon auszugehen, dass der Anteil an kompakten Siedlungsbereichen am bebauten Gebiet relativ hoch ist. Dies führt beispielsweise zu folgender Kostensituation: Für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, wie etwa Essen auf Rädern, Heimhilfebesuche oder Schülerinnen und -Schülertransporte müssen Gemeinden bei Streusiedlungen mit jährlichen Kosten von 40.000 Euro pro 1.000 Personen rechnen, in verdichteten Wohngebieten hingegen nur mit 2.000 Euro pro 1.000 Personen. Die Aufschließungskosten, etwa für Straße, Wasser und Energie sind in Streusiedlungsgebieten rund vier Mal so hoch wie in verdichteten Siedlungen (VCÖ, 2008).

Die Bedenklichkeit der Entwicklung der raumrelevanten Kosten zeigt sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels: Immer

weniger Erwerbstätige müssen eine zunehmend weitläufigere Infrastruktur und eine wachsende Zahl an Gebäuden erhalten, reparieren und erneuern. Die Schere zwischen immer geringerer Mittelaufbringung und immer höheren Zahlungsverpflichtungen droht gerade bei vielen Landgemeinden weiter aufzugehen:

- viele Gemeinden haben schon heute keinen ausgeglichenen Jahresabschluss
- eine Ausgabenerhöhung ist ausgeschlossen
- der sparsame Mitteleinsatz hat absolute Priorität
- der Entscheidungsspielraum der Kommunen wird durch wachsende Fixkosten immer mehr eingeschränkt.

Einnahmenseitig würden gerade vielen Landgemeinden folgende Modifikationen bei der Mittelaufbringung beispielsweise zugutekommen:

- Einführung neuer Kriterien für die Zuteilung von Ertragsanteilen (zum Beispiel Einwohnerdichte, Verhältnis Junge/Alte)
- fiskalische Berücksichtigung der Zweitwohnsitzer
- fiskalische „Belohnung“ von Einsparungen zum Beispiel bei Kooperationen aller Art (interkommunal, Public Private Partnership), Rückbau von Infrastrukturanlagen
- keine fiskalische „Bestrafung“ von rückläufigen Zahlen bei Einwohnern und Arbeitsplätzen
- Splitting der Kommunalsteuer zwischen Arbeits- und Wohngemeinde.

Ausgabenseitig müssten natürlich auch Modifikationen vorgenommen werden, die der angespannten Finanzlage vieler Kommunen gerecht werden. Es sind hinkünftig nur mehr sparsame und effiziente Maßnahmen angemessen, wie etwa

- gänzlicher Verzicht auf eine Investition (zum Beispiel keine Ausdehnung des kommunalen Straßennetzes, stattdessen Mobilisierung des bereits erschlossenen Baulandes, Lückenschließung)
- Einsatz des Ehrenamtes für kleine Projekte (zum Beispiel Renovierung einer Kleinbrücke)

- Forcierung von Sharing-Modellen (zum Beispiel Mitarbeiter-Pooling, Kommunalmaschinenringe)
- Bevorzugung multifunktionaler Lösungen (zum Beispiel Gemeindeamt wird umfassendes Servicehaus).

Die grundlegende Weichenstellung, auf die sich die öffentliche Hand insgesamt einlassen sollte, könnte lauten:

„Von der Hardware zur Software.“

Das heißt, dass der Ausbau der technischen Infrastruktur gerade in den meisten Landgemeinden als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden soll und stattdessen die öffentlichen Mittel in die Menschen beziehungsweise für gesellschaftliche Anliegen schwerpunktmäßig zu investieren sind. Die Bereiche, die gut dotiert werden müssten, sind etwa aus heutiger Sicht (2013): Aus- und Weiterbildung, Altenbetreuung und -pflege, Gesundheit, Integration, Inklusion, Kinderbetreuung, Familienfreundlichkeit, alternative Mobilitätsformen, Klimaschutz und anderes mehr.

Schluss

Die Ausführungen sollten zum einen zeigen, dass das Denken in räumlichen Zusammenhängen hilft, die ganz großen, oft abstrakt anmutenden Herausforderungen auf konkrete, überschaubare Handlungsspielräume und -ebenen

herunterzuberechnen. Zum anderen sollten sie demonstrieren, dass die Raumplanung des Landes – eine Änderung in ihrem Selbstverständnis vorausgesetzt – bei den erforderlichen Weichenstellungen zur Zukunftsbewältigung eine Schlüsseldisziplin sein kann. Der Landtag als zuständiger Gesetzgeber ist seitens der Raumwissenschaft aufgerufen, die Landesraumplanung fit für die Zeitenwende zu machen.

Zitierte Literatur

Heiler, Florian: Wie kommt das Neue ins Land? – Nachhaltige Raum- und Gesellschaftsentwicklung als Gegenstand der Emergenz- und Innovationsforschung, Wien: Unveröffentlichte Dissertation 2008.

Statistik Austria: Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010 bis 2030 mit Ausblick bis 2050. ÖROK 2010 (Hrsg.).

VCÖ – Verkehrsclub Österreich: Einfluss der Raumordnung auf die Verkehrsentwicklung: Heft 3/2008.

Weber, Gerlind und Seher, Walter: Raumtypenspezifische Chancen für die Landwirtschaft. Eine Annäherung aus österreichischer Sicht. In: DISP, Heft 3/2006.

Winkler, Matthias: Flächensparende Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig“ verfolgtes Ziel? In: RaumPlanung, Heft 132/133, Seite 119 ff.

Klubobfrau LAbg. Mag. Gerlinde Rogatsch (ÖVP)

Eingangs möchte ich Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler Danke sagen. Es ist deine letzte Enquete, die du aktiv als Landtagsdirektor gestaltetest, und es war dein Wunsch, dass du eine inhaltliche Enquete machst, die sowohl den Blick zurück wirft, um damit auch nach vorne denken zu können. Ich glaube, der Vormittag hat schon gezeigt, dass das gelungen ist. Dir und deinem Team in der Landtagsdirektion sage ich eine herzliche Gratulation und ein Dankeschön dafür.

Die Länder, die Landtage, der Föderalismus im Allgemeinen stehen mehr denn je zuvor vor zentralen Weichenstellungen. Als Föderalistin bin ich felsenfest davon überzeugt, dass diese Weichenstellungen in Richtung eines gesunden und fairen Föderalismus zu stellen sind. Es ist der falsche Weg für Österreich, wenn – wie von Zentralisten derzeit verstärkt versucht wird – dezentrale Strukturen geschwächt werden und Föderalismus als teuer und ineffizient eingestuft wird. In der Praxis ist vielfach genau das Gegenteil der Fall. Kleinere, bürgernahe Einheiten wirtschaften effizienter als unüberschaubare zentralistische Moloche. Vielmehr wollen wir einen fairen Föderalismus, weil dieser unterschiedliche Perspektiven, aufbauend auf den regionalen Horizonten ermöglicht, ohne das Ganze dabei aus den Augen zu verlieren.

„Zentral ist gleich gut“ – diese Formel hält den Praxistests keineswegs stand. Beispiel Postamtsschließungen: Ein Kahlschlag durch die Regionen, die vorgestellten Alternativen wie Postpartner sind kaum eine Lösung, da den Postpartnern Verträge zugemutet werden, unter denen ein wirtschaftliches Arbeiten kaum möglich ist.

Beispiel Abschaffung der Bezirkshauptmannschaften: zentral in Wien gefordert, obwohl die Hauptarbeit der Bezirkshauptmannschaften aus dem Vollzug bundesgesetzlicher Vorschriften besteht.

Beispiel Rückzug der ÖBB aus Nahverkehrsprojekten: Eine Aufrechterhaltung des öffentlichen Verkehrs erfolgt nur noch, wenn Länder und Gemeinden bare Münzen einwerfen, das heißt, die Kosten übernehmen. Im Klartext: Reine Abwälzung der Kosten auf die Länder und Regionen, ohne gleichzeitig Kompetenzen abgeben zu wollen.

Oder das Beispiel Gesundheitspolitik: Hier lautet die zentralistische Perspektive, dass Spitäler unter 300 Betten wirtschaftlich nicht rentabel sind. Die geographischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Ostösterreich sind andere als im Westen. Kein Spital unter 300 Betten würde in Salzburg bedeuten, dass beispielsweise ganze Bezirke und Regionen wie der Lungau oder der Pinzgau ohne ein Krankenhaus auskommen müssten – unvorstellbar.

Diesen Tendenzen müssen wir entschieden entgegenwirken, und eine wichtige Rolle dabei müssen natürlich die Länder und die Landtage als Bollwerk gegen den Zentralismus spielen. Es ist unsere Aufgabe, der zunehmenden Aushöhlung des ländlichen Raumes entgegenzuwirken und die Lebensgrundlagen auch außerhalb der Ballungsräume zu erhalten.

In diesem Zusammenhang weise ich den immer wieder erhobenen Vorwurf an die Länder als Reformverweigerer entschieden zurück. Länder sind vielmehr Reformmotoren, und ein ausgeprägter Föderalismus könnte sich sogar als Wettbewerb der besten Ideen und Modelle erweisen.

Dabei muss nicht alles im Detail in den Ländern einzeln und unterschiedlich geregelt sein. Auch als Föderalistin sage ich klar, dass es beispielsweise in der Gesundheitspolitik vernünftig ist, dass der Bund Standards vorgibt oder überregionale Planungen macht. Aber die Organisation und die Ausgestaltung muss uns Ländern übertragen werden, weil wir vor Ort am besten wissen, was wo benötigt wird. Auch ein kleiner Bezirk hat ein Recht auf ein Spital, damit die Grundversorgung gesichert wird.

Das Gleiche gilt im Bereich der Bildung: Selbstverständlich Ja zu bundesweit einheitlichen Bildungsstandards, zu Bildungszielen und Bildungsinhalten, zu Lehrplänen. Es wäre ein Fehler, wenn wir neun Mal eigene Suppen kochen würden. Aber wir wollen vor Ort entscheiden, wo wir welche Schulen erhalten. Wir wollen entscheiden, ob wir uns in Regionen, wo Berge und Täler die Schüler und Schülerinnen von den zentralen Orten trennen, auch kleine Schulen leisten wollen. Diese Verantwortung vor Ort beschleunigt auch die Entscheidung und macht das System effizient. Wenn in einer Volksschule, in der die Gemeinde Schulerhalter ist, ein Kopierer kaputt geht, wird der Bürgermeister umgehend die Reparatur veranlassen und muss nicht ewig auf das OK von irgendwelchen Sektionen im Bildungsministerium warten, wie dies bei einer völligen Zentralisierung der Fall wäre.

Regionen stärken, Synergien nutzen, Strukturen optimieren und Entscheidungen nah an der Bevölkerung treffen. Das müssen die Eckpunkte und Weichenstellungen für die Zukunft Österreichs und seiner Bürgerinnen und Bürger sein. Das ist ein Anliegen, dass alle neun Landtage verbindet und uns zum Bollwerk gegen den zunehmenden Zentralisierungswahn macht.

Bundesratspräsident Georg Keusch-nigg (ÖVP)

Ich freue mich auch deshalb, dabei sein zu dürfen, weil ich anknüpfend an meine Vorrednerin sagen möchte, dass die föderalen Kräfte sich in Öster-

reich so gut wie möglich vernetzen sollen und müssen, um diese Zielsetzungen zu erreichen, die wir alle wollen, nämlich starke Regionen, starke Lebensräume, starke Bundesländer.

Professorin Weber hat die Komplexität der Situation der ländlichen Regionen sehr treffend dargestellt. Ich möchte also nur zwei große Ursachen versuchen herauszuschälen, die zu einer Situation geführt haben, die in unserer Geschichte neu ist, nämlich eine beschleunigte demographische Wanderungsbewegung. Das ist einmal die höhere Qualifizierung unserer Gesellschaft, die überaus positiv ist. Aber wir haben heute in etwa vier Mal so viele höhere Abschlüsse als vor zirka 30 bis 40 Jahren. Das zweite ist die Mobilität. Das bedeutet, dass die Leute alles erreichen können: alle Angebote, Dienstleistungen, Services, auch in den Ballungsräumen. Wie wir sehen, wandern die Leute dann auch, wenn sie ihre Arbeitsplätze nicht mehr erreichen können.

Es ist aber die große Frage, was man tun kann? Welche Antworten geben wir politisch darauf, wie organisieren wir uns? Ich glaube, wir sind gut beraten, wenn wir ein neues Denken in Richtung Dezentralisierung, in Richtung Raumorientierung in Österreich einbegleiten.

Es gibt im Zeitalter des IT keine Gründe mehr, warum alle unsere österreichischen Zentralstellen in Wien angesiedelt werden müssen. Ich habe mir in den letzten Wochen die Mühe unterzogen, einmal zu vergleichen, Österreich, Deutschland, Schweiz, wo stehen die Bundesinstitutionen. In der Bundesrepublik Deutschland sind sie auf 35 Städte verteilt, in der Schweiz auf sieben, in Österreich befinden sich alle in der Bundeshauptstadt Wien. Ich ärgere mich jeden Tag darüber, dass das neu zu gründende Bundesasylamt wiederum in Wien sitzen muss. Ich glaube, wir erleben teilweise eine Unorganisiertheit auch der Regionen. In der Praxis funktioniert die Dezentralisierung. Da gibt es ganz tolle, neue Beispiele wie zum Beispiel Hagenberg im Mühlviertel, wo mitten im ländlichen Raum

1.000 hochwertigste Arbeitsplätze entstanden sind; oder auch das neue Excellence-Institut in Maria Gugging in Niederösterreich, das ja auch nicht gerade großstädtisch geprägt ist.

Wie groß die Herausforderung ist, zeigt eine weitere Zahl. Statistik Austria besagt, dass ein Drittel aller politischen Bezirke in den nächsten 25 Jahren zehn Prozent und mehr an erwerbstätiger Bevölkerung verlieren werden. Das heißt, wir haben es hier nicht mit singulären Effekten zu tun, sondern wirklich mit einem grundlegenden Element der staatlichen Entwicklung. Ich glaube, wir stehen hier vor einer ganz enormen Herausforderung. Der österreichische Bundesrat wird morgen eine Enquete dazu machen, um dieses Thema an die Staatsspitze heranzutragen und in Österreich bewusst zu machen.

Ich danke noch einmal für die Einladung und wünsche der Tagung einen guten Verlauf und freue mich über die immer besser werdende Zusammenarbeit zwischen Landtagen und Bundesrat. Die neue Möglichkeit in der Euroarbeit, nach dem Vertrag von Lissabon, hat ganz neue Chancen aufgetan, und die Entwicklung wird hier jeden Tag besser. Ich darf mich als Vertreter des Bundesrates für diese neue Zusammenarbeit sehr herzlich bedanken.

Landesrat Sepp Eisl (ÖVP)

Zum ersten einmal auch meinerseits herzliche Gratulation an Landtagsdirektor Edtstadler für diese Enquete, für die vielen Enqueten, die er durchgeführt hat, die auch uns in der Regierung immer wieder einen Anstoß gegeben haben und auch bereichert haben in den Gedanken und dazu beigetragen haben, dass sich viel entwickelt hat. Enquete zum Wasser, Enquete zur Energie, zur erneuerbaren Energie und viele andere Dinge, die da genannt werden könnten.

Zu dem Thema der Dynamik der ländlichen Räume: Ich war gestern in München auf einer Tagung, wo es eigentlich um dasselbe Thema gegangen ist. Sehr stark beteiligt waren pol-

nische Regionen, aber auch aus Frankreich, aus der Schweiz, aus Italien, Bosnien-Herzegowina, Deutschland und Österreich natürlich auch mit dabei. Und immer dieselbe Frage: Was kann man tun, damit die ländlichen Räume dynamisch sich entwickeln, dass sie vital sind? Als Lösung kommt fast jedes Mal heraus, eine ordentliche Infrastruktur schaffen.

Wenn man sich das Land Salzburg anschaut, sind wir in der Situation, dass außerhalb des Pass Luegs zirka zwei Drittel der Bevölkerung leben und ein Drittel im Innergebirg, wie wir landläufig oft sagen. Jetzt stellen wir uns vor, wir hätten diese Dynamik Innergebirge nicht: Das Land wäre ein armes Land. Da würde viel an Lebensqualität, auch an Erholungswert und so weiter nicht vorhanden sein. Neben dem, dass es notwendig ist, dass man dort Tourismus und ähnliche Entwicklungen hat.

Aus diesem Grund bin ich schon der Meinung, dass es notwendig ist und richtig war, was das Land Salzburg in den vergangenen Jahrzehnten gemacht hat, nämlich sehr stark in die Infrastruktur und in einer gewissen Form der Gleichberechtigung zu investieren. Ob das mit diesem Grenznutzen, den wir heute gehört haben, jedes Mal in Einklang zu bringen ist, weiß ich nicht. Aber für die Regionen war es notwendig und wichtig. Hätten wir die Infrastruktur nicht geschaffen, wäre dort ein Wirtschaften nicht mehr möglich.

Zur Frage der Effizienz: Auch im Bereich der Erhaltung und so weiter behaupte ich, dass wir im Land Salzburg alles dazu getan haben und sogar gesetzlich geregelt haben, dass man eine gewisse solidarische Trägerschaft in der ganzen Sache hat, aber – ganz klar – die Betroffenen stark miteingebunden hat und dass man durch überregionale Zusammenarbeit ein sehr effizientes System aufbauen hat können. Dies zu diesem Teil.

Der andere Teil, der raumplanerische Teil von Professorin Weber angesprochen, Zersiedlung Nein, ganz klar, aber Weiterentwicklung der

Siedlungstätigkeit am Land Ja, richtige Weiterentwicklung und ein wesentlich stärkeres Zusammenführen von Wohnen und Arbeiten. Das heißt, Verkehr vermeiden, das heißt aber auch, dass man die Infrastrukturen ausbauen muss, die dazu beitragen, dass man Verkehr vermeiden kann. Großes Thema: Breitband und andere Infrastrukturen, die wir in Zukunft benötigen werden.

Dass das Land Salzburg in diesem Bereich Wege geht, dass man sagt, wir wollen auch die Arbeit im Land lassen, nur zwei Beispiele: zum Beispiel die Straßbescheide, die von den Bezirksverwaltungsbehörden ausgehen, da steht der Drucker dafür in Tamsweg auf der Bezirkshauptmannschaft, und dort werden die gedruckt, kuvertiert und zur Post gebracht, egal von welcher Bezirkshauptmannschaft, die weggehen. Das funktioniert auf die Art und Weise.

Die Berufsschule für die Verwaltungsassistenten, die wir als Land Salzburg ausbilden, ist in Tamsweg, Südlichster Bezirk, für viele vielleicht ein entlegen scheinender Bezirk, aber in Wirklichkeit erfüllt er zentrale Funktionen, die sehr wichtig sind. Ich glaube, dass man diesen Weg weiter in der Form beschreiten soll.

Zum Thema Bodenverbrauch: Da hat Professorin Weber einen ganz wesentlichen Punkt angesprochen, weil wir eines schon merken, mittlerweile entsteht ein Bewusstsein dafür, dass man im Bereich der Energie eigenständig, autonom sich versorgen können soll. Dieses Bewusstsein ist im Bereich der Lebensmittel noch bei Weitem nicht vorhanden. Im Gegenteil, da geht immer noch die Tendenz in eine andere Richtung, dass wir uns immer weniger im Land selbst mit Lebensmittel versorgen können. Es gibt gewisse Bewegungen, die uns entgegenwirken, Regionalisierung und so weiter. Dennoch: Die große Versorgung geht zurzeit noch in andere Richtungen.

Ich glaube, das ist etwas, was uns massiv zum Nachdenken bringen soll. Wir merken schon,

wenn zum Beispiel bei uns die Abteilung für Bodenschutz, auch bei Widmungen zum Beispiel für irgendeinen Handelsbetrieb, der an einer Straßenkreuzung steht und so weiter, entsprechende Stellungnahmen abgibt, nämlich darauf aufmerksam macht: „Da geht ja fruchtbares Land verloren.“ Dann stoßen wir auf Unverständnis. „Was geht euch in der Landwirtschaft das an, das ist ja nur ein Grünland, und das ist wesentlich weniger Wert als Bauland, aus diesem Grund kann man dies ruhig verbauen.“ Dieses Denken müssen wir relativ bald ablegen. Vielleicht hat das auch mit unserem Wertempfinden, das in sehr vielen Fällen mit dem Preis einhergeht, zu tun. Es ist wirklich grotesk, dass das Wertvollste, nämlich fruchtbares Land, um vieles weniger kostet als ein zerstörtes fruchtbares Land, nämlich das Bauland.

Danke nochmals für die Anregungen, die da eingebracht worden sind. Wir werden schauen, dass wir in unserer Regierungsarbeit möglichst viel davon profitieren und mit einbauen können.

Landeshauptmann-Stellvertreter a.D. Dr. Arno Gasteiger

Sepp Eisl hat gesagt, dass Enqueten dieser Art Denkanstöße für die weitere politische Arbeit liefern sollten. Ich möchte zum Thema Verkehr auch einen solchen Denkanstoß beitragen. Verkehrspolitik wird in der Regel als technisch wirtschaftliche Disziplin gesehen. Wo baue ich neue Infrastrukturen, was kostet das, und kann ich mir das leisten? Verkehrspolitik muss aber viel weiter gesehen werden. Wir haben das heute schon gehört, Verkehr ist Flächenverbrauch, Verkehr ist Energieverbrauch, Verkehr ist CO₂-Emission, und Verkehr ist Lärmbelastung.

Nur einige Beispiele dazu: Nach mir zur Verfügung stehenden Unterlagen sind 20.000 Haushalte in Salzburg so vom Straßenlärm geplagt, dass man dort eigentlich nach den Gesundheitskriterien der Europäischen Union

gar nicht neu bauen dürfte. 20.000 Haushalte, das ist ungefähr ein Zehntel der Salzburger Haushalte. Oder eine andere Zahl: Der Verkehr braucht beinahe 40 Prozent des gesamten Energieverbrauchs im Bundesland Salzburg. Der Straßenverkehr löst beinahe 40 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen im Bundesland Salzburg aus.

Verkehr darf daher nicht eine technisch kaufmännische Disziplin bleiben. Die Region braucht ein Verkehrssystem, das die Mobilität sicherstellt – ganz klar – den Flächenverbrauch minimiert, den Energieverbrauch reduziert, die CO₂-Emissionen zurückführt und darüber hinaus die Lärmbelastung der Bevölkerung reduziert beziehungsweise bei Neubauten vermeidet. So weit und so breit muss man Verkehrspolitik sehen, und so integrativ muss das Denken sein, wenn es um die weitere Verkehrsstruktur geht. Die Region braucht ein Verkehrssystem, das diesen Kriterien entspricht.

Zum Abschluss noch eine Anmerkung: Das Energie-Effizienzgesetz des Bundes, das im Entwurf vorliegt, klammert den Verkehr zur Gänze aus.

LAbg. Ingrid Riezler (SPÖ)

Ich möchte nur auf einen Punkt eingehen, den Professorin Weber genannt hat und zwar die Demographie. Sie hat ausgeführt, dass Frau in Österreich im Durchschnitt nur 1,45 Kinder bekommt und dass es in Zukunft 40 Prozent der Frauen ohne Kinder geben wird. Das ist jetzt die Realität, aber das ist kein Faktum, das man nicht ändern kann. Der Grund dafür liegt einfach in einer rückständigen Gesellschaftspolitik. Er liegt in einer komplett falschen Familienpolitik, die nur auf Geldleistungen und nicht auf Sachleistungen setzt. Natürlich ist die fehlende Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Folge davon. Deshalb bekommen die Frauen keine Kinder, weil sie sich für Beruf oder Familie entscheiden können. In Frankreich, in den nordischen Ländern funktioniert das. Wir kön-

nen das genauso ändern, wenn wir endlich auf eine gesellschaftspolitisch neue Politik setzen, dann fällt der Punkt Demographie in ihren Überlegungen wieder weg.

ao. Univ.-Prof. Dr. Mag. Walter Scherrer

Zum ländlichen Wegebau: Ich bin auch voll ihrer Meinung, Landesrat Eisl, dass der Infrastrukturausbau wichtig war, notwendig und wahrscheinlich auch ziemlich gut gelungen ist und auch die Effizienz in der Durchführung im Bau, das ist auch im Rechnungshof nicht bestritten.

Worum es mir gegangen ist, das mit den Grenzerträgen: Wenn einmal sehr viele Straßen schon gebaut sind, sehr viele Wege schon gebaut sind, nimmt der Nutzen jedes weiteren Weges ab. Irgendwann ist dann die Überlegung fällig, können die Ressourcen nur dafür verwendet werden oder sinnvoller für anderes verwendet werden. Da steht dann eine Erbringung dieser Leistung de facto durch das Land, FELS und all das, dem natürlich im Wege. Da hat man Kapazitäten, die müssen beschäftigt werden, daher besteht hier ein gewisses Problem. Das war mein Punkt.

Ein zweiter Punkt: In der Diskussion ist mir aufgefallen, Probleme zum Verkehr im Zentralraum wurden kaum angesprochen, indirekt durch Dr. Gasteiger. Entweder es gibt keine, oder der Autoverkehr hat heute so gut funktioniert, weil ich davon ausgehe, dass die meisten von uns mit dem Auto unterwegs sind.

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerlind Weber

Ich danke Ihnen sehr für die unterstützenden und mich optimistisch stimmenden Wortmeldungen seitens der Politik. Es gibt unglaublich viel Wissen, das auf wissenschaftlichen Boden erarbeitet wurde und wird. Wir finden es oft schade, dass der Dialog mit der Politik nicht so flüssig in der

Regel ist, als wir eben es bei dieser Enquete gesehen haben. Es steckt da sehr viel Arbeit, auch sehr viel Geld, aufgebracht von der Gesellschaft, in diesen Bemühungen der Wissenschaft. Daher bin ich froh, dass heute dieser Dialog gestaltet wurde. Ich glaube, gerade das, was die Wissenschaft

leisten kann, ist, die verschiedenen Aspekte gesellschaftlicher Herausforderungen detailliert zu erarbeiten. Aber es ist das Talent der Politik, diese Aspekte untereinander zu verknüpfen, weil sich die Wissenschaft oft zu stark spezialisiert. Da würden wir uns sehr gut ergänzen.

Ökologische Weichenstellungen im Spannungsfeld von Wirtschaft, Natur- und Klimaschutz

Das – landespolitisch – „Mögliche“ wurde getan, wie kann das „Unmögliche“ gelingen?
Erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags

Einleitung

Ziel der parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtags war, der Frage nachzugehen, wie das Bundesland Salzburg im Rahmen des bundesstaatlichen Verfassungsgefüges auf sich abzeichnende Entwicklungen reagieren und bestimmte gesellschaftspolitische Weichenstellungen vornehmen kann. Der Autor hatte die Aufgabe, für den Teilbereich der Ökologie¹ wesentliche Weichenstellungen der Vergangenheit zu skizzieren sowie zukünftige Herausforderungen für die Landespolitik aufzuzeigen.

Der Titel des Beitrags nimmt Bezug auf das Spannungsfeld zwischen dem in unserem Wirtschaftssystem angelegten Zwang zum Wirtschaftswachstum und dem daran gekoppelten Energie- und Ressourcenverbrauch und den ökologischen Grenzen. Dieses Spannungsfeld zeigt sich aktuell besonders in den Auseinandersetzungen um den Ausbau erneuerbarer Energien, wo fast jedes neue Projekt auf den –



teilweise berechtigten – Widerstand von Naturschützern und Anrainern stößt.

Als bisher unüberwindbar gilt die Kluft zwischen realen Steigerungen des Energieverbrauchs und den energie- und klimaschutzpolitischen Zielen des Landes Salzburg, die seit Jahrzehnten deutliche Reduktionen von Energieverbräuchen und Treibhausgasemissionen als notwendig erachten. Eine

Analyse der ökologischen Herausforderungen muss sich dieser scheinbaren „Unmöglichkeit“ einer Trendwende stellen, wenn sie nicht an der Oberfläche verbleiben will.

In der vorliegenden Ausarbeitung des Enquete-Beitrags werden in Teil 1 ökologische Weichenstellungen der Vergangenheit vorgestellt, die erfolgreich umgesetzt wurden und interessante Erkenntnisse für zukünftiges Handeln bieten. Der Abschnitt 1.1 zum Nationalpark Hohe Tauern wird als einziger ausführlicher behandelt, da hier die Konfliktlinien zwischen energetischer Nutzung und Naturschutz über viele Jahrzehnte ver-

¹ Das Wort stammt aus dem Griechischen und bedeutet wörtlich „Lehre vom Haushalt“. Es setzt sich aus „oikos“ (οἶκος; „Haus“, „Haushalt“) und „logos“ (λόγος; „Lehre“) zusammen. Der ursprünglich aus der Biologie stammende Begriff Ökologie wird seit der Entstehung des modernen Umweltschutzes in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts als ein die Ressourcen und die Umwelt schonender, nachhaltiger beziehungsweise zukunftsfähiger Umgang mit der Natur verstanden.

folgt werden können. Teil 2 befasst sich mit der größten ökologischen Herausforderung des 21. Jahrhunderts, dem Ausstieg aus der fossilen Energieverbrennung, die unter dem Begriff der „Energiewende“ geläufig ist und stellt die zentrale Frage: Wo steht Salzburg heute, und welches Ziel hat sich die Landespolitik für die nächsten Jahrzehnte gesetzt? Teil 3 gibt Hinweise auf Blockaden und Barrieren, die bisher die Erreichung von als notwendig erkannten Zielen in der Energie- und Klimaschutzpolitik verhindert haben. Teil 4 formuliert Visionen und Handlungsoptionen für die Zukunft unter dem Leitgedanken: Wie kann das scheinbar Unmögliche gelingen?

1. *Ökologische Weichenstellungen der Vergangenheit – das „Mögliche“ wurde erreicht*

1.1 *Nationalpark Hohe Tauern*

(Während im Beitrag von Karl Edtstadler in diesem Band der historische und rechtliche Aspekt im Vordergrund steht, konzentriert sich der Autor auf das Spannungsfeld zwischen energetischer Nutzung und Naturschutz.)

Am 19. Oktober 1983 beschloss der Salzburger Landtag einstimmig das Gesetz über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern im Land Salzburg. Dieses trat am 1. Jänner 1984 in Kraft und stellte einen wichtigen Meilenstein im Kampf um die Erhaltung dieser großartigen Naturlandschaft dar. Die Schaffung des Nationalparks war nicht nur eine der bedeutendsten ökologischen Weichenstellungen des 20. Jahrhunderts in Salzburg, das jahrzehntelange Ringen zwischen wirtschaftlicher Nutzung und Erhaltung der unbe-

rührten Natur bietet auch wichtige Einblicke in heutige Konfliktfelder.

Die Geschichte der Nationalparkbewegung reicht weit zurück, bis in die Zeit der Monarchie. Eines der Gründungsmitglieder des am 14. Dezember 1912 in Wien gegründeten „Österreichischer Verein Naturschutzpark“² war der Salzburger Rechtsanwalt August Prinzing der Jüngere, der auch einige Jahre Landeshauptmann-Stellvertreter in Salzburg war.³ Dieser Verein war eine Abspaltung des 1909 in München gegründeten „Verein Naturschutzpark“ und hatte das Ziel, alle alt-österreichischen Mitglieder zusammenzufassen. Die Absicht war, in den Alpen ein Naturschutzgebiet einzurichten, das dem Zugriff der Menschen weitestgehend entzogen sein sollte. Prinzing favorisierte dafür das Gebiet der Amertaler und Dorfer Öd und das angrenzende Stubachtal, in dem sich auch der sogenannte Wiegenwald, ein von Mooren und Tümpeln durchsetzter Zirbenwald, befand, der für seine Schönheit und Urtümlichkeit gerühmt wurde.

Doch schon 1916 bildeten die reichen Wasservorräte der Tauern für die aufkommende Energiewirtschaft ein begehrliches Objekt zur Elektrizitätsgewinnung. Prinzing appellierte damals an die Öffentlichkeit: „Ein gefährlicher Gegner des Unternehmens hat sich in letzter Zeit durch ein großartiges Projekt der Ausnutzung der Wasserkräfte des Tales zur Gewinnung elektrischer Kraft erhoben. Seine Ausführung, die Zerstörung von Wasserfällen und Wald, wäre der Untergang der Naturschönheit. Es wäre wohl die größte Versündigung der modernen Technik an der erhabenen Alpennatur, ein Schlag, der jeden Naturfreund mit Trauer erfüllen müßte. ... Wir können und wollen uns nicht Zeitnotwendigkeiten widersetzen, aber man lasse uns

² Dieser Verein befasste sich in Österreich als erster mit Naturschutz, und aus ihm ging im Jahr 1924 der „Österreichische Naturschutzbund“ hervor, der sein Zentrum seit vielen Jahrzehnten in Salzburg hat.

³ Näheres dazu siehe Straubinger, J.: *Sehnsucht Natur. Band 2 Ökologisierung des Denkens, Salzburg, Books on Demand 2009, S. 4-6.*

das Schönste und Erhabenste, was unsere Alpen aufzuweisen haben: Kaprun und Stubach und die unvergleichlichen Krimmler Fälle!“⁴

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde tatsächlich in den Jahren 1919 bis 1928 die erste Baustufe des Stubachkraftwerkes der Österreichischen Bundesbahnen gebaut. 1940 wurde unter der Deutschen Reichsbahn, dem Rechtsnachfolger der ÖBB, der Ausbau der Wasserkraft fortgesetzt. Nach dem zweiten Weltkrieg war der schon unter der nationalsozialistischen Herrschaft begonnene Bau der Kapruner Kraftwerke ein Symbol für den Wiederaufbau Österreichs.

Einzig die Krimmler Wasserfälle blieben bis heute der energetischen Nutzung entzogen, obgleich es auch hier eine Reihe von Vorstößen gab. Bereits im März 1929 beschloss der Salzburger Landtag, gemeinsam mit der Allgemeinen Elektrizitätsgesellschaft Berlin (AEG) ein Großprojekt zu prüfen, das alle Bäche der Tauernkette in Hangkanälen mit einer Gesamtlänge von 1.000 Kilometern fassen und zu drei großen Stauwerken, zwei in Kaprun, eines in St. Johann im Pongau, leiten sollte. Dieses Projekt stieß nicht nur in der Region, sondern auch in ganz Österreich auf massiven Widerstand. Technische und finanzielle Probleme führten 1931 in der Zeit der Weltwirtschaftskrise zur Aufgabe der Pläne.⁵

Die Jahre des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg waren eine Zeit des Hungers nach Energie und Mobilität. Ab 1962 wurde ein Teil der Besitzungen des Vereins in der Amertaler Öd für den Bau der Felbertauernstraße und einer Stromleitung enteignet. Ab 1963 wurde von der US-Firma Bechtel die Transalpine Ölleitung (TAL) von Triest nach Ingolstadt

gebaut, die den Alpenhauptkamm im Amertal quert. Die Fertigstellung erfolgte 1967.

Schon kurz nach dem Krieg planten die Tiroler Wasserkraftwerke (TIWAG), das Wasser der Krimmler Ache durch einen Stollen zu einem Kraftwerk nach Gerlos abzuleiten. Naturschutzvereine und auch die Pinzgauer Gemeinden lehnten das Projekt im Jahr 1949 scharf ab. Dennoch versuchte die TIWAG 1951, ihr Projekt zum bevorzugten Wasserbau erklären zu lassen. Die Wogen stiegen hoch, heftige Proteste gegen diesen „...Tiroler Überfall auf das Pinzgauer Heiligtum ...“ waren die Folge. Der Österreichische Naturschutzbund sammelte 122.560 Unterschriften für die Erhaltung des Naturdenkmals. Der Protest weitete sich auf ganz Österreich aus, ein wichtiges Argument der Gegner war auch, dass durch die Umsetzung dieses Projekts der angestrebte Alpen-Nationalpark nicht mehr umsetzbar wäre. Schließlich musste die TIWAG im Jahr 1953 das Projekt aufgeben.⁶

Mit der Verhinderung dieses Projekts gewann die Nationalparkidee wieder an Schwung. Im Jahr 1958 erklärte die Salzburger Landesregierung eine Reihe von Pinzgauer Alpentälern zu Landschaftsschutzgebieten, im gleichen Jahr forderten eine Reihe von österreichischen Organisationen die Schaffung von österreichischen Nationalparken.

Dennoch dauerte es noch ein Jahrzehnt, bis am 4. November 1968 in der Landesregierung der grundsätzliche Beschluss für einen Nationalpark gefasst wurde. Ein weiterer Vorstoß der Energiewirtschaft, die Bäche vom Felber- bis zum Krimmler Achenal zu nutzen, wurde im Jahr 1968 von der Landesregierung abgelehnt.⁷

⁴ Zit. nach Straubinger, ebda, S. 18.

⁵ Siehe Straubinger, ebda, S. 20f. Nach einem Bericht des Präsidenten des Österreichischen Vereins Naturschutzpark, Heinrich Medicus vom Juli 1929 habe nur die Arbeiterkammer den Plan massiv unterstützt.

⁶ Siehe Straubinger, ebda, S. 23-25.

⁷ Siehe Straubinger, ebda, S. 26.

Dieses Ringen zwischen Erhalt der Naturlandschaft und dem Ausbau der Wasserkraft ist somit seit Jahrzehnten eng mit der Geschichte des Nationalparks Hohe Tauern verbunden. Es stand auch an der Wiege der „Vereinbarung der Länder Kärnten, Salzburg und Tirol über die Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern“, die am 21. Oktober 1971 in Heiligenblut beschlossen wurde. Dabei vereinbarten die beteiligten Bundesländer ein möglichst einheitliches Vorgehen bei Schutzbestimmungen und die Einrichtung einer gemeinsamen Nationalparkkommission.⁸

Anschließend dauerte es in Salzburg noch bis zum 19. Oktober 1983, bis im Salzburger Landtag einstimmig das Gesetz über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern beschlossen werden konnte. In diesen zwölf Jahren mussten die Befürworter in den betroffenen Gemeinden und bei der Bevölkerung viel Überzeugungsarbeit leisten – unterstützt durch umfangreiche Förderprogramme. Anfang der 1980er Jahre erfolgte ein weiterer Vorstoß der Energiewirtschaft für ein Großkraftwerk in Hollersbach. Doch die Salzburger Landesregierung lehnte diesen Vorstoß ab – Landeshauptmann Wilfried Haslauer vereinbarte mit der Energiewirtschaft im Februar 1982 ein zehnjähriges Moratorium für die Errichtung von Wasserkraftwerken. Nach dem Ablauf der Frist hatte sich die Nationalparkidee so weit durchgesetzt, dass auch sein Nachfolger, Landeshauptmann Hans

Katschthaler, eine energiewirtschaftliche Nutzung im Schutzgebiet für die Zukunft ausschloss.⁹

Mit dem Inkrafttreten des Nationalparkgesetzes am 1. Jänner 1984 verlagerten sich die Auseinandersetzungen um die Weiterentwicklung des Nationalparks vor allem auf die Ebene der internationalen Anerkennung. Ein besonderes Hindernis war die Bestimmung, dass mindestens drei Viertel der Kernzone nutzungsfrei bleiben müssen.¹⁰ Die Konfliktfelder betrafen vor allem die alm- und forstwirtschaftliche Nutzung und die Interessen der Jäger. Es dauerte bis zur „Fuscher Erklärung“ (Dezember 2001), in der sich Salzburg, Kärnten und Tirol dazu bekannten, die internationale Anerkennung bis 2006 zu erreichen. Ein wichtiges Druckmittel dazu hatte der Bund in der Hand, indem er Fördermittel mit der Aussicht auf internationale Anerkennung verknüpfte. Nach Auslaufen der Jagdpachtperiode 2006 erreichte Salzburg die internationale Anerkennung seines Anteils am Nationalpark.¹¹ Auch heute wird die Unberührtheit der Kernzonen des Nationalparks durch den Druck auf wirtschaftliche Nutzung immer wieder in Frage gestellt. Hier seien nur beispielhaft das Projekt des Baues einer Stollenbahn von Gastein zum Mölltaler Gletscher auf das Schareck¹² und eine intensive Viehwirtschaft, die eine Verarmung der ökologischen Vielfalt der Pflanzenwelt zur Folge hat,¹³ genannt.

⁸ Siehe Straubinger, *ebda*, S. 26.

⁹ Siehe Straubinger, *ebda*, S. 29f.

¹⁰ *Nach den Kriterien der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*

¹¹ *Die Urkunde für die internationale Anerkennung des Salzburger und Tiroler Anteils durch die IUCN wurde am 15. September 2006 bei der Jubiläumsfeier „25 Jahre Nationalpark Hohe Tauern“ an Landesrätin Doraja Eberle überreicht.*

¹² *Siehe Straubinger, ebda, S. 40f. In der aktuellen Novelle zum Nationalparkgesetz wird inzwischen in einer Ergänzung zu § 3 klargestellt, dass der Schutz der Kernzone auch unterirdisch gilt: „Die Schutzbestimmungen dieses Gesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen erfassen auch den jeweiligen Luftraum und die unter der Erde befindlichen Bereiche.“ In: Salzburger Landeskorrespondenz, 1. Oktober 2012.*

¹³ *Siehe zum Beispiel den Bericht über eine Wanderung im Gasteiner Weißenbachtal: „Am Weg zu und selbst in der Kernzone blüht kaum eine standortgemäße Alpenpflanze. Zwischen Kuhfladen gedeihen lediglich Nährstoffzeiger und giftige Pflanzen. Von der im Nationalparkgesetz festgeschriebenen Biodiversität in der Kernzone ist weit und breit nichts zu sehen. Dem Vieh sind hier keine Grenzen gesetzt: Viehzäune sind löchrig und lassen die Tiere ungehindert in die sensibelsten Räume des Nationalparks vordringen. Leider ist das kein Einzelfall. Übermäßige Beweidung, ausufernder Forststraßenbau, Überhand nehmender Abmzubringerverkehr – all das ist einem Nationalpark nicht würdig.“ Peter Hecht, Geschäftsführer von Bio Austria – Salzburg, in Natur@ktiv 2/2011, S. 8.*

1.2 Naturschutzgesetzgebung – Vertragsnaturschutz

Nach dem 2. Weltkrieg verblieb der Bereich des Naturschutzes, wie im Bundes-Verfassungsgesetz 1920 in Art. 15 Abs. 1 geregelt, in der Zuständigkeit der Länder. Bis zur Erlassung von Landesgesetzen blieb das deutsche Reichsnaturschutzgesetz als österreichische Rechtsvorschrift in Geltung. 1948 wurde von einer Arbeitsgemeinschaft von Österreichischer Naturschutzbund und Experten ein Mustergesetz entworfen, das in den Folgejahren die Grundlage für die einzelnen Landesgesetze bildete. In Salzburg trat das Naturschutzgesetz am 1. Oktober 1957 in Kraft.¹⁴ Dabei konnten die schon früher erlassenen Gesetze in anderen Bundesländern zur Meinungsbildung herangezogen werden. Im Mittelpunkt stand der Gedanke des Landschaftsschutzes, der über den Schutz einzelner Tier- oder Pflanzenarten und einzelner Naturdenkmäler hinausging. In den Folgejahren wurde eine Reihe von Landschaften, Tälern und Ufergebieten von Seen unter Schutz gestellt. Ab 1967 folgte rund um die Stadt Salzburg die Einbeziehung von Erholungsflächen. Die Stoßrichtung der Naturschutzgesetzgebung 1957 und die Praxis der nächsten 20 Jahre orientierte sich dabei vorwiegend an landschaftsästhetischen Gesichtspunkten:

„Die Landschaft sollte vor den Kollateralschäden des boomenden Wiederaufbaus bewahrt werden. Natur- und Landschaftsschutz wur-

den nicht um ihrer selbst willen betrieben, sondern als Kapital begriffen: Die Schönheit des Landes war und ist Grundlage für einen florierenden Tourismus, der wie kein anderer Wirtschaftszweig zur heimischen Wertschöpfung beiträgt.“¹⁵

In den 1970er Jahren entwickelte sich der Naturschutz weiter, von passiven Erhaltungsmaßnahmen in Richtung aktive Pflegemaßnahmen. Diese Neuorientierung kam im neuen Naturschutzgesetz 1977 zum Ausdruck. Die Kooperation zwischen dem damit befassten Verfassungs- und Verwaltungsausschusses und dem damals ein neues Raumordnungsgesetz beratenden Ausschusses für Raumordnung, Verkehr und Umweltschutz soll eine Novität in Österreich gewesen sein.¹⁶

Neu im Gesetz war § 20 „Anzeigepflicht bestimmter Maßnahmen“. Bis dahin war nur die Anbringung jeder Art von Ankündigungen in der freien Landschaft anzeigepflichtig. Das wurde zum Beispiel auf Anlagen zur Schottergewinnung, Projekte zum Abbau von Bodenschätzen, die Anlage von Skipisten, die Errichtung von Sessel- und Schleppliften über 400 Meter Länge, Seilbahnen und Wasserbauten ausgedehnt. Die Kammern erhoben Einwände gegen die Erfassung von Skipisten und Aufstiegshilfen, konnten sich jedoch nicht damit durchsetzen.¹⁷ Diese Regelung galt „... als wegweisend und wurde in die Naturschutzgesetze anderer Bundesländer übernommen“.¹⁸

¹⁴ Von Interesse im Zusammenhang mit dem Problem der Zersiedelung ist, dass ein Vorstoß der Bezirkshauptmannschaft Salzburg (Anmerkung des Autors: gemeint ist wahrscheinlich Salzburg-Umgebung), Ausnahmegenehmigungen für Bauten in Landschaftsschutzgebieten auf Ebene der Bezirkshauptmannschaften und nicht auf Landesebene zu regeln, durch Stimmengleichheit im Landtag knapp abgelehnt worden ist. Siehe Straubinger, Band 3, S. 124.

¹⁵ Straubinger, J.: *Sehnsucht Natur. Band 3, Naturkatastrophe Mensch – Ende oder Wende, Salzburg Book on Demand 2009, S. 126f.*

¹⁶ Siehe Straubinger, ebda, S. 127f.

¹⁷ Siehe Straubinger, ebda, S. 132.

¹⁸ Siehe Straubinger, ebda, S. 139.

Einführung des Vertragsnaturschutzes

1989 beurteilte die Landesumweltanwaltschaft in ihrem Bericht über die Umweltsituation des Bundeslandes Salzburg das Naturschutzgesetz 1977 als nicht mehr zeitgemäß und bemängelte das Fehlen eines landesweiten Biotopschutzes, spezieller Regelungen für Straßen- und Wegebau außerhalb von Schutzgebieten, für den Bau von Sportanlagen (Golfplätze) oder für das Sammeln von Mineralien und Fossilien.¹⁹ Nach Meinung des Fachexperten Erik Loos war die 1992 erarbeitete und als Naturschutzgesetz 1993 verlautbarte Naturschutzgesetznovelle ein Quantensprung. Im zweiten Absatz des Gesetzes, welcher erheblich erweitert wurde, heißt es:

„§ 2 (5) Anstelle oder neben der hoheitlichen Wahrnehmung der Interessen des Naturschutzes sind von den hierfür in Betracht kommenden Gebietskörperschaften auch privatrechtliche Vereinbarungen zur Erhaltung und Pflege von ökologisch und landschaftsästhetisch wertvollen Gebieten anzustreben.“²⁰

Mit dieser Formulierung kommt erstmals der sogenannte Vertragsnaturschutz im Salzburger Naturschutzgesetz zur Anwendung. Dieser ist gekennzeichnet durch:

- Freiwilligkeit der vertraglichen Vereinbarung
- Kooperation mit betroffenen Bewirtschaftern
- Abgeltung der erbrachten Leistung oder des Nutzungsausfalls.

In § 3 ist vorgesehen, dass für den Fall, dass das öffentliche Interesse höher einzustufen sei als die Naturschutzinteressen, die Schaffung von

Ersatzlebensräumen vorgeschrieben werden kann beziehungsweise die Zahlung von Geld, die den Kosten einer derartigen Ausgleichsmaßnahme gleichkommt. Hierin manifestiert sich die Problematik, dass das Abgehen vom Naturschutz in Geld bewertet wird und damit grundsätzliche Fragen der Bewertung von möglicherweise unwiederbringlichen Naturschätzen verbunden sind.

Zusätzlich erwähnenswert sind die Umwandlung der im NSG 1977 nur anzeigepflichtigen Maßnahmen in bewilligungspflichtige (§ 20), was ein Nachziehen Salzburgs im Vergleich zu anderen Bundesländern bedeutete und die Einhebung einer Naturschutzabgabe (§ 56), die den Abbau von Ressourcen besteuerte, mit dem Ziel der Senkung des Verbrauchs.²¹

Aufwertung der Landesumweltanwaltschaft²²

Unter Landeshauptmann Wilfried Haslauer wurde auf Betreiben von Naturschutzreferent Landesrat Hans Katschthaler im Jahr 1985 gegen den Widerstand von Gemeinden, Handelskammer, Industriellenvereinigung und leitender Beamter eine Landesumweltanwaltschaft für Ökologie und Landschaftsschutz eingerichtet. Die Institution unter der Führung des angesehenen Leiters des Hauses der Natur, Eberhard Stüber, wurde 1987 gesetzlich verankert. Doch erst 1992, im Zuge der Novellierung des Naturschutzgesetzes, erhielt die Landesumweltanwaltschaft die volle Parteienstellung in allen naturschutzrechtlichen Verfahren und das Beschwerderecht an den Verwaltungsgerichtshof (LGBl. Nr. 42/1992). Diese Kompetenzerwei-

¹⁹ Siehe Straubinger, ebda, S. 139.

²⁰ Siehe Straubinger, ebda, S. 141.

²¹ Siehe Straubinger, ebda, S. 146 und 150f.

²² Siehe Mild, E.: *Energie-, Klimaschutz- und Umweltpolitik in Salzburg 1989-2004*, in: Dachs, H./Dirninger, C./Floimair, R. (Hrsg.): *Übergänge und Veränderungen. Salzburg vom Ende der 1980er Jahre bis ins neue Jahrtausend*. Wien, Böhlau Verlag 2013, S. 609f.

terung bedeutete eine wichtige Erweiterung des Handlungsspielraums, der selbst heute noch nicht in allen Bundesländern vorhanden ist. Sie wurde bereits bei der Einführung von Teilen der ÖVP abgelehnt und ist bis in die Gegenwart bei Konfliktfällen Anlass heftiger Kritik. Besonders stark sind die Konflikte, wenn es um den weiteren Ausbau von Skigebieten geht, wie zum Beispiel beim Projekt Hochsonnberg in Piesendorf, wo 2012 der Umweltsenat dem Einspruch der Landesumweltanwaltschaft stattgegeben hat.

1.3 Luft, Gewässer, Boden/Abfall

Das in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg ohne Rücksicht auf die Naturressourcen vorangetriebene Wirtschaftswachstum führte ab den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts zu massiven Umweltproblemen:

- Luft: Die Abgase von Industriebetrieben und des ständig wachsenden Verkehrs verursachten den sogenannten „sauren Regen“ und großflächige Schädigungen von Wäldern („Waldsterben“).
- Gewässer: Die massive Einleitung von Schadstoffen durch Industriebetriebe und intensive Landwirtschaft belasteten die Wasserqualität der Flüsse und Seen in hohem Ausmaß.
- Boden: Eine Vielzahl „wilder“, ungeschützter Mülldeponien verschmutzten den Boden und gefährdeten das Grundwasser.

Die hohe Sichtbarkeit der Umweltprobleme und die unmittelbare Betroffenheit der Bürger begünstigten die Entstehung von regional und lokal tätigen Bürgerinitiativen. Gesamtgesellschaftlich entwickelte sich die Grünbewegung – gestärkt durch die Erfolge bei der bundesweiten Abstimmung über das Atomkraftwerk Zwentendorf 1978 und bei der Verhinderung des Kraftwerks Hainburg 1984 (beides in Niederösterreich) – zu einer neuen Herausforderung für das etablierte Parteiensystem

und ihren bedenkenlosen Umgang mit ökologischen Ressourcen. Die Problemlage war offensichtlich, der Druck von Bürgerinitiativen und entstehender Grünbewegung stieg massiv an (so wurde die Bürgerliste in der Stadt Salzburg 1982 drittstärkste Partei). Dies führte bei den aufgeschreckten etablierten Parteien zu einem Schwenk in Richtung „grüne Programmatik“, aber auch zu beachtlichen und messbaren Sanierungserfolgen in den Teilbereichen Luft, Gewässer und Boden.

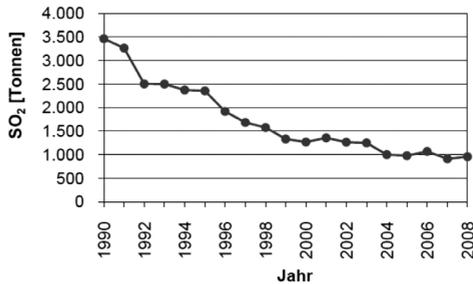
Luft – deutliche Reduktionen einzelner Schadstoffe

Ein besonders positives Beispiel für die Reduktion von Luftschadstoffen ist beim Schwefeldioxid zu verzeichnen. Wurden Anfang der 1980er Jahre noch zirka 14.000 Tonnen in die Salzburger Luft geblasen, so reduzierte sich diese Menge durch die Rauchgasentschwefelungen großer Industriebetriebe (zum Beispiel Hallein Papier, Kaindl, Leube) und die Einführung des Katalysators 1987 bis zum Jahr 1990 bereits auf zirka 3.500 Tonnen. Weitere technische Verbesserungen und die flächendeckende Bereitstellung von schwefelfreien Kraftstoffen ab 2004 führten zu einer weiteren stetigen Verringerung der Belastung. Im Jahr 2007 erreichte die emittierte Menge bereits einen Wert unter 1.000 Tonnen pro Jahr (siehe Abbildung 1).

Jedoch bestehen bis heute hohe Grundbelastungen bei Stickstoffdioxid, Ozon und Feinstaub. Bei Stickstoffdioxid ist die Zunahme des Verkehrs dafür verantwortlich, besonders die Zunahme des Anteils an Dieselmotoren. Ozon wird ebenfalls hauptsächlich durch den Verkehr erzeugt. Feinstaub entsteht ebenfalls durch den Verkehr, aber auch in den Bereichen Industrie, Energieversorgung und Verbrennung von Biomasse (Einzelheizungen). Die Belastung mit Feinstaub – besonders was sehr kleine Partikel betrifft – wird zunehmend kritischer gesehen.²³

²³ Eine knappe Übersicht liefert zum Beispiel die Aussendung der Salzburger Landeskorespondenz vom 30. September 2004 mit dem Titel „Rauchende Auspuffe anstelle Rauchender Schloten“.

Abbildung 1: Schwefeldioxid-Emissionen in Salzburg 1990 bis 2008



Quelle: Umweltbundesamt: Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990 bis 2008. Wien 2010, S. 87

Gewässerschutz – eine sichtbare Erfolgsgeschichte

In den 1960er Jahren kam es durch häusliche, betriebliche und industrielle Abwässer sowie landwirtschaftliche Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmittel, die in Seen geschwemmt wurden, zu sichtbaren Belastungen von Flüssen und massenhaftem Auftreten von Planktonalgen in Seen.

Aufgrund des hohen Problemdrucks – besonders für den Tourismus waren die Umweltschäden abträglich – wurden in den 1970er Jahren Maßnahmen ergriffen, um bei den Seen Abwässer fernzuhalten. Mit Unterstützung der Abteilung Wasserrecht und Wasserbau des Landes Salzburg gründeten Gasteiner Gemeinden einen Reinhaltverband, der im Talaustritt eine Kläranlage errichtete. Dieses Modell diente auch anderen Salzburger Gemeinden und schließlich in ganz Österreich als Vorbild. Mit hohem Investitions- und Zeitaufwand

wurden bis Mitte der 1980er Jahre die Sanierungsmaßnahmen weitgehend abgeschlossen. So dauerte allein die Sanierung des Wallerseees ungefähr zehn Jahre. Anfang der 1990er Jahre kam mit Einbeziehung von Gemeinden, Landwirtschaftskammer und der betroffenen Bauern die damals für Österreich beispielhafte „Düngeverordnung Wallersee“ zustande. Die Phosphorfracht konnte im Zeitraum 1981 bis 1999 um 64 Prozent reduziert werden.²⁴

In der Novelle des Wasserrechtsgesetzes 1990 wurden erstmals verbindliche Grenzwerte für die Einleitung von Schadstoffen festgelegt, 1991 wird nach Umsetzung eines umfangreichen Sanierungsprogramms der Papierfabrik in Hallein die Salzach nach Jahrzehnten wieder grün.

Doch auch der Gewässerschutz gerät zunehmend in das Spannungsfeld Klimaschutz – Naturschutz. Die Weiterführung der Renaturierung der unteren Salzach zwischen Anthering und Oberndorf stockt, die meisten Flüsse sind reguliert beziehungsweise werden bereits energetisch genutzt. Mit dem Argument des notwendigen Ausbaus erneuerbarer Energien werden in jüngster Zeit Projekte für Wasserkraftwerke auch an den letzten noch unberührten Standorten forciert.

Boden/Abfall – Erfolge bei Mülltrennung und Sanierung von Deponien

Bis Anfang der 1970er Jahre lagerte fast jede Gemeinde ihren Abfall ungeordnet und ungeschützt in sogenannten „wildem“ Mülldeponien. Die dabei auftretenden unübersehbaren Probleme, wie Deponiebrände, Geruchsbelästigung und die Bedrohung des Grundwassers rückten das Müllproblem in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. In Folge eines Gip-

²⁴ Siehe Pesendorfer, D.: Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik in der Ära Haslauer. In: Dachs, H. u.a. (Hrsg.): Die Ära Haslauer. Salzburg in den 70er und 80er Jahren. Wien, Böhlau 2001, S. 331-385, hier 360-364.

felgesprächs zur Müllbeseitigung im Jänner 1974 wurde vom Land ein Müllbeseitigungskonzept ausgearbeitet, das die Sanierung der 130 ungesicherten Mülldeponien in Salzburg in Angriff nahm. Ab 1986 wurden getrennte Sammlungen für alle Problemstoffe, Biomüll, Kartonagen und Kunststoffe eingeführt. Bei der Einführung der Biotonne war Salzburg 1988 im Reigen der österreichischen Bundesländer an vorderer Stelle dabei. In den 1990 Jahren gelangen aufwändige Sanierungen der zentralen Mülldeponien in Saalfelden, St. Veit im Pongau und Bergheim. Langjährige Konflikte im Zusammenhang mit dem geplanten Bau einer Müllverbrennungsanlage konnten durch eine Kooperation mit Oberösterreich gelöst werden, das sich bereit erklärt hatte, in ihren Verbrennungsanlagen in Wels und Leuzing Salzburger Restmüll aufzunehmen.

Das Ziel, die absolute Menge des anfallenden Mülls zu reduzieren, ist jedoch bis heute nicht gelungen.²⁵ Die Abfallberge wachsen weiter, auch wenn es durch verfeinerte Trennung gelungen ist, die Menge des Restmülls zu reduzieren.

1.4 *Biologische Landwirtschaft*

Die Wurzeln des biologischen Landbaus reichen in Salzburg bis in die 1960er Jahre zurück, diese beschränkten sich damals auf einzelne Pionierbetriebe. Seit 1980 gibt es in Salzburg eine Interessenvertretung biologischer wirtschaftender Landwirte. Erst seit Beginn der 1990er Jahre kam es durch ein Zusammentreffen mehrerer Faktoren zu einem dynamischen Anstieg jener Betriebe, die auf biologischen Landbau umstellten. In Österreich amtierte seit 1989 mit Franz Fischler ein Landwirtschaftsminister, der Förderungen für Biobauern erhöhte und die Integration von biologisch

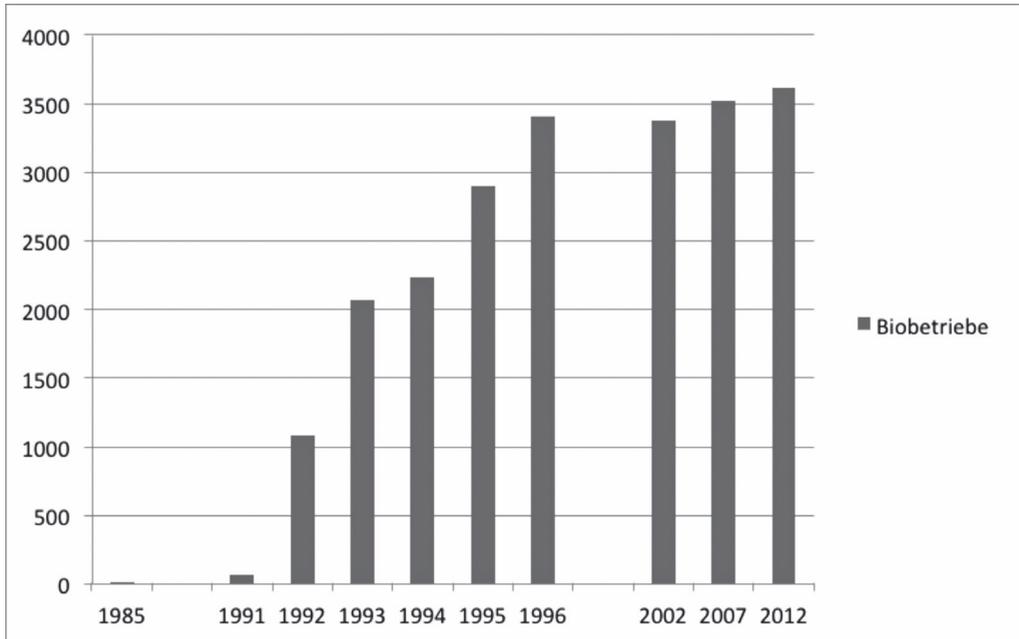
erzeugten Lebensmitteln in Supermarktketten unterstützte. Der nahende EU-Beitritt erzeugte einen Handlungsdruck für die kleinbetrieblich strukturierte Salzburger Landwirtschaft. Um konkurrenzfähig zu bleiben, wurde auf einen Ausbau der Qualität gesetzt. Zuständige Landespolitiker unterstützten den Bio-Landbau, 1993 wurde die Bioförderung eingeführt. Verantwortliche Personen in Verwaltung und in der Salzburger Interessenvertretung (damals ERNTE-Verband, später umbenannt in Bio Austria – Salzburg) forcierten den Biolandbau mit persönlichem Einsatz, hohem Fachwissen und langfristigem Engagement. 1994 wurde in Salzburg als erstem Bundesland Österreichs vom ERNTE-Verband gemeinsam mit der Salzburger Landwirtschaftskammer die erste unabhängige Kontrollfirma, die von der Lebensmittelbehörde für die Kontrollen im Biolandbau anerkannt wurde, gegründet. Einen starken Impuls erhielt der Bio-Landbau in Salzburg durch die Zusammenarbeit mit einem großen Lebensmittelkonzern, der für seine im Aufbau begriffene Bio-Linie große Mengen an Biomilch benötigte. Diese Chance wurde von den Salzburgern genützt, die Bauern erhielten Preiszuschläge, was ihre Bereitschaft zum Umstieg förderte.

Dieses Zusammentreffen einzelner, fördernder Faktoren führte zu einem rasanten Anstieg der Anzahl der Biobetriebe, besonders in den Jahren 1991 bis 1996 (siehe Abbildung 2). Ab 1997 verlief die Steigerung nach einer Konsolidierungsphase bis 2002 moderat aber stetig weiter. Das Resultat heute: Salzburg ist im Bio-Landbau in Österreich und in Europa führend²⁶. 50 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche (ohne Almen) ist Bio-Fläche (Österreich: 23 Prozent). 45 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe in Salzburg arbeiten biologisch (Österreich: 17 Prozent).

²⁵ So setzte sich zum Beispiel die Landesregierung 1994 das Ziel, den Müllberg bis zum Jahr 2000 um 50 Prozent zu reduzieren.

²⁶ Nur der Schweizer Kanton Graubünden kommt mit 46 Prozent Bio-Fläche in die Nähe Salzburgs.

Abbildung 2: Anzahl der Bio-Betriebe in Salzburg 1985 bis 2012



Quelle: Bio Austria – Salzburg, erhalten am 25. März 2013

Obwohl in offiziellen Stellungnahmen die führende Stellung Salzburgs im Bio-Landbau immer wieder betont wird, zieht sich die öffentliche Hand tendenziell zurück. Die Barförderung für die Interessenvertretung Bio Austria ist seit 2005 um mehr als die Hälfte reduziert worden, bei konkreten Projekten wird auf Förderungen der EU verwiesen. Rückschläge gibt es auch bei den landeseigenen Küchen zu verzeichnen sowie bei einer Aufweichung der biologischen Standards durch Schwerpunktsetzungen unter dem Stichwort „Regionalität“.²⁷

1.5 Ökologisierung der Wohnbauförderung Neubau

Anfang der 1990er Jahre war die Energiepolitik in Salzburg durch einen heftigen Streit zwischen Befürwortern der Biomasse und den Verfechtern des Ausbaus der Erdgasinfrastruktur – den letztere für sich entschieden – geprägt und gelähmt.²⁸ Trotz gewisser politischer Bemühungen in Richtung Energiesparen – so wurde zum Beispiel das Jahr 1989 zum „Jahr des Energiesparens“ ausgerufen – war zu die-

²⁷ Mit Ausnahme der dem Landwirtschaftsressort zugehörigen Schulküchen wurden bereits erzielte Bioanteile wieder reduziert (zum Beispiel SALK) beziehungsweise keine neuen Initiativen gesetzt, während es zum Beispiel in Wien und Oberösterreich bereits Regierungsbeschlüsse für einen Mindestanteil von Bioprodukten in allen Landesküchen und -spitälern gibt. Beim Stichwort „Regionalität“ geht es oft nur um regionale Anbieter, nicht um regionale Produktion. Auskunft Dipl.-Ing. Andreas Schwaighofer, Geschäftsführer Bio Austria – Salzburg, 3. April 2013.

²⁸ Zusammenfassend dazu siehe Spitzauer, F.: Wo bleibt die Energiewende? In: Salzburger Jahrbuch für Politik 1993, S. 121-143.

ser Zeit die energetische Qualität von Wohnbauten erschreckend schlecht. In diesem Umfeld gelang es Fachbeamten des Energiereferats der Landesverwaltung, ein Anreizmodell zum Energiesparen auf die politische Tagesordnung zu setzen. Das sogenannte „Zuschlagspunktemodell“ wurde Ende 1993 in die Förderrichtlinien der Wohnbauförderung Neubau integriert und sah Förderzuschläge bei besserer Wärmedämmung der Gebäude und beim Einsatz erneuerbarer Energien für Heizung und Warmwassererzeugung vor. Innerhalb kurzer Zeit erwies sich das Modell als durchschlagender Erfolg. So sank die spezifische Heizlast im Jahr 1994 im Vergleich zu 1992 um beachtliche 30 Prozent. Durch laufende Evaluierung und ständige Anpassung der Richtlinien an den Stand der Technik gelang es, stetige Verbesserungen zu erzielen:

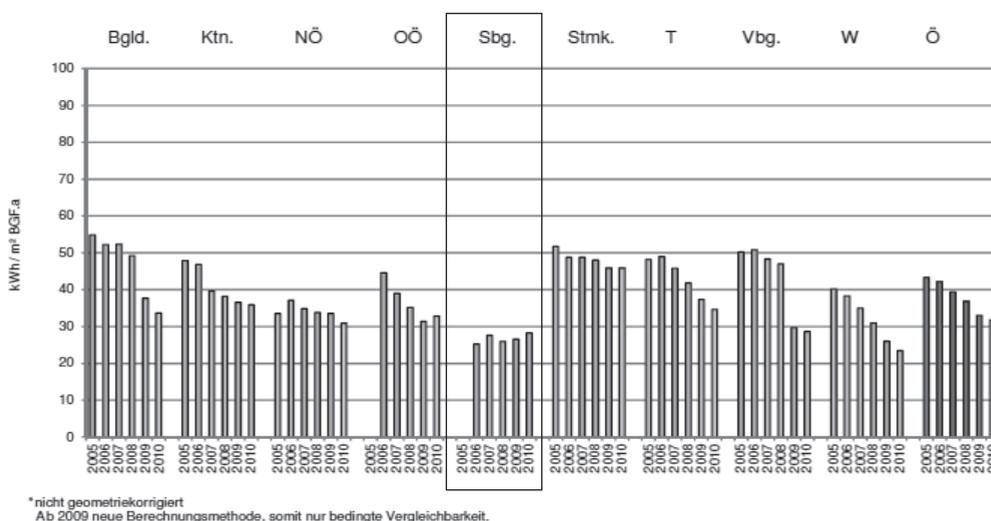
- Der Heizwärmebedarf sank im Zeitraum 1992 bis 2009 um 74 Prozent.
- Der Anteil erneuerbarer Energien im Bereich Raumwärme/Warmwasser stieg von zehn Prozent (1994) auf 83 Prozent (2009).
- Der Anteil an Solaranlagen stieg im gleichen Zeitraum von neun Prozent auf 64 Prozent.

So ist das Bundesland Salzburg im österreichweiten Vergleich bei der Senkung des Heizwärmebedarfs und beim Einsatz erneuerbarer Energien im geförderten Wohnungsneubau führend (siehe Abbildung 3).

Die Gründe für diesen – von der Politik übrigens nie als konkretes Ziel formulierten – Erfolg kurz zusammengefasst: Für das bestehende Problem der schlechten thermischen Qualität der Wohnbauten stand zum richtigen

Abbildung 3: Entwicklung des spezifischen Heizwärmebedarfs im wohnbaugeförderten Neubau im Bundesländervergleich 2005 bis 2010

Entwicklung des spezifischen Heizwärmebedarfs im wohnbaugeförderten Neubau*



Quelle: 22. Oktober 2012, www.lebensministerium.at/umwelt/klimaschutz/klimapolitik_national/klimastrategie/Wohnbau.html

Zeitpunkt ein Lösungsvorschlag – in Form des Zuschlagspunktemodells – zur Verfügung. Die zuständigen Politiker unterstützten das Modell – auch gegen heftigen Widerstand betroffener Lobbys. Die Beamten in Energiereferat und Wohnbauabteilung bewiesen überdurchschnittliches Engagement, hohes Fachwissen und langjährige Konsequenz bei Weiterentwicklung und Umsetzung.

In anderen, den Bereich der Raumwärme betreffenden Gebieten bleiben Durchbrüche jedoch seit vielen Jahren aus. So ist die 1997 erfolgte Übertragung des Zuschlagspunktemodells in den Gemeindeausgleichsfonds (GAF) bis dato nicht einmal evaluierbar, da Auswertungen fehlen.²⁹ Im Bereich der von allen Seiten als sehr wichtig eingeschätzten Steigerung der Sanierungsrate im bestehenden Gebäudebestand ist es erst in den vergangenen Jahren gelungen, positive Impulse zu setzen, von der seit Jahrzehnten geforderten jährlichen Drei-Prozent-Rate an Sanierungen ist man weit entfernt.³⁰

2. Ökologische Herausforderungen der Gegenwart

2.1 Klimaschutz

Als zentrale ökologische Herausforderung der Gegenwart – wohl des gesamten 21. Jahrhunderts – kann die Beendigung des auf fossiler Energienutzung basierenden Wirtschaftens und darauf beruhender Lebensstile gesehen wer-

den. Nach weitgehender Übereinstimmung der internationalen Gemeinschaft der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler muss der „fossile Wachstumspfad“ durch eine Wirtschaft auf der Grundlage erneuerbarer Energien ersetzt werden. Als markanter Anhaltspunkt dafür gilt die Zwei-Grad-Celsius-Grenze. Die Durchschnittstemperatur der Erde soll sich – gegenüber der vorindustriellen Zeit – um nicht mehr als diese zwei Grad Celsius erhöhen, um die Gefahr von unkontrollierbaren und sich selber verstärkenden Folgen der Erderwärmung zu begrenzen.³¹ Diese unter dem Stichwort „Energiewende“ bekannte Entwicklung muss in unserer Generation beginnen und in der nächsten Generation, also zirka bis zum Jahr 2050 – zumindest in den Industrieländern – weitgehend abgeschlossen sein.

Auf die Salzburger Ziele zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen kann hier aus Platzgründen nicht im Detail eingegangen werden. Es soll allerdings festgehalten werden, dass alle Reduktionsziele seit 1990 (Klimabündnis-Ziel, Toronto-Ziel) beträchtlich abgeschwächt und von der realen Entwicklung geradezu überrollt wurden. Als einziges Ziel mit rechtsverbindlicher Qualität konnte das Kyoto-Ziel österreichweit nur durch den massiven Ankauf von Emissionszertifikaten innerhalb der Zielperiode 2008 bis 2012 eingehalten werden.³²

2.2 Energiepolitische Ziele – Bilanz

Für die Erreichung der klimapolitischen Ziele, aber auch für die Sicherheit der Energieversor-

²⁹ Siehe Mild, E.: *Salzburger Raumwärmepolitik. Macht und Ohnmacht regionaler Energie- und Klimaschutzpolitik. In: Salzburger Jahrbuch für Politik 2010, Wien Böhlau Verlag 2010, S. 168f. Nach einer Auskunft der Gemeindeabteilung des Landes vom 3. April 2013 ist auch in naher Zukunft keine Auswertung zu erwarten.*

³⁰ Siehe Mild, E., *ebda.*, S. 170-173.

³¹ Siehe zum Beispiel das Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der deutschen Bundesregierung für Umweltfragen: *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger, Berlin 2011, S. 3f.*

³² *Auch wenn es innerhalb Österreichs für die Bundesländer nie zu einer Einigung über die Aufteilung der zu erzielenden Reduktionen kam, so hat sich doch die Salzburger Landespolitik zu den gesamtösterreichischen Reduktionszielen bekannt.*

gung und die Verringerung des Kaufkraftabflusses in das Ausland, ist das Politikfeld Energie von zentraler Bedeutung. Die Notwendigkeit energiepolitischer Weichenstellungen wurde von der Salzburger Landesregierung frühzeitig erkannt. Zusammengefasst sind die als Antworten auf die Herausforderungen ausgearbeiteten Konzepte in den Energieleitbildern 1985 (gültig bis 1997) und 1997 (gültig bis 2011). Das Energieleitbild 1997 hatte den Anspruch, auf vier Grundsätzen aufzubauen: Sicherung der Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen, Vollzug eines umfassenden Klima- und Umweltschutzes, sparsame Nutzung von Ressourcen und Erreichung einer breiten Partizipation und Kooperation. Beim Klimaschutzziel wurde das Ziel der Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2005 um 20 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1988 gesetzt.³³

Ziele bei der Reduktion des Energieverbrauchs

Was die Entwicklung des Energieverbrauchs bis zum Jahr 2011 betrifft, enthält das Energieleitbild 1997 vier Szenarien. Ein Status-Quo- und drei Einsparungs-Szenarien mit leichteren, mittleren und ehrgeizigen Maßnahmenpaketen. Das Szenario II mit Umsetzung von mittleren Maßnahmen war erklärtes Ziel des Landes Salzburg, das ehrgeizigste Einsparungsziel Szenario III wurde nur bei Umsetzung von Maßnahmen durch den Bund als erreichbar angesehen.

In der Realität hat die Entwicklung des energetischen Endverbrauchs die Szenarien bei weitem übertroffen. Der tatsächliche Energieverbrauch 2011 lag mit 72.249 Terajoule (TJ) um 19,5 Prozent über der Status-Quo-Prognose und um 43,6 Prozent über der vom

Land Salzburg angestrebten Einsparungsvariante mit mittleren Maßnahmen (50.330 TJ) (siehe Abbildung 4).

Bei der Betrachtung des Energieverbrauchs nach Sektoren fällt auf, dass der Anteil des Verkehrs im Zeitraum 1988 bis 2011 weitaus am stärksten gestiegen ist. Ein Knick im Anstieg des Energieverbrauchs im Jahr 2009 ist auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen. Ein Jahr später, 2010, ist der Verbrauch schon wieder im Steigen. Das Teilziel der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch ist gelungen: So stieg der Anteil erneuerbarer Energie von 33,5 Prozent im Jahr 2005 auf 43,1 Prozent im Jahr 2011. Auch bei der Substitution fossiler Energien sind Teilerfolge zu verzeichnen, zum Beispiel in der Industrie. Im Bereich Raumwärme beim Neubau wurde Öl fast gänzlich ersetzt.

Die Hauptziele, Reduktion der Emission von Treibhausgasen und Reduktion des Gesamtenergieverbrauchs wurden jedoch nicht erreicht – die Gesamtheit der gesetzten Maßnahmen führte lediglich zu einer Abflachung der Steigerungen. Eine politische Diskussion über die Ursachen dieser jahrzehntelangen Zielverfehlung beziehungsweise eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Gründe dafür fand jedoch nie statt. Stattdessen gibt es seit 2011 neue, weitreichende Ziele.

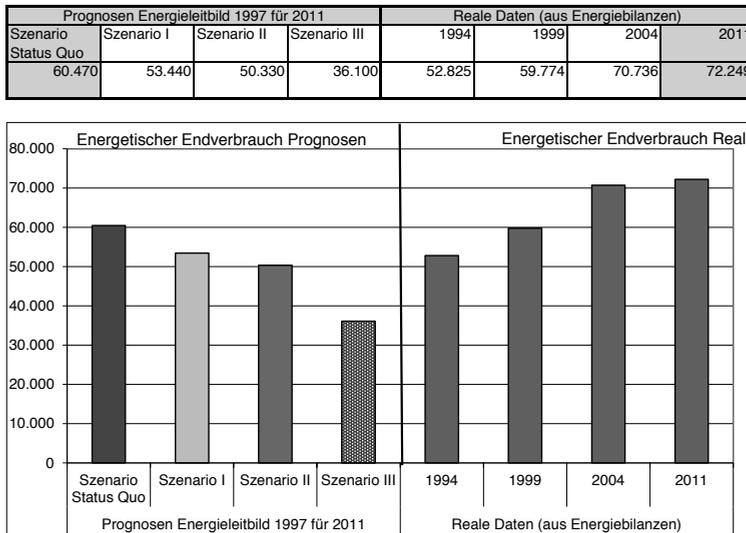
2.3 Neue energiepolitische Ziele 2020 bis 2050

Im März 2011 erschütterte die durch die Folgen eines Tsunami in Fukushima (Japan) verursachte Atomkatastrophe die Weltöffentlichkeit. Ein Ergebnis dieses tragischen Ereignisses waren ressortübergreifende energiepolitische Initiativen

³³ Das entsprach dem Toronto-Ziel, dem offiziellen Ziel des Bundes. Das Klimabündnis-Ziel von 50 Prozent Emissionen bis 2005 (Basisjahr 1990) wurde als unrealistisch eingestuft, das Toronto-Ziel als engagiert, aber machbar.

Abbildung 4: Energieleitbild 1997: Energetischer Endverbrauch – Prognosen und Realität

Vergleich Prognosen Energieleitbild 1997 und tatsächlicher energetischer Endverbrauch in Salzburg für 2011 (in Terajoule)



Quellen: Energieleitbild 1997, S. XVI für die Prognosen 2011 und Energiebilanzen Salzburg 1988 bis 2011 für die realen Daten 1994, 1999, 2004 und 2011)

der Salzburger Landesregierung. Mit Beschluss vom 17. November 2011 wurde ein neuer Zielpfad bis 2050 beschlossen, der unter dem Namen „Salzburg 2050: klimaneutral.energieautonom.nachhaltig“ am 15. März 2012 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Die wichtigsten Eckdaten beziehungsweise Zielvorgaben:

2020: 50 Prozent Anteil erneuerbarer Energien (sowie -30 Prozent Emissionen aus Treibhausgasen)

2030: 65 Prozent Anteil erneuerbarer Energien

2040: 80 Prozent Anteil erneuerbarer Energien

2050: 100 Prozent Anteil erneuerbarer Energien, Salzburg soll energieautonom sein

Die Umsetzung des ersten Etappenziels bis 2020, der Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien von 43,1 Prozent im Jahr 2011 auf

50 Prozent am Gesamtenergieverbrauch würde konkret zum Beispiel bedeuten:

- die Reduktion des Energieverbrauchs im gleichen Zeitraum um zirka elf Prozent und zusätzlich
- den Bau von 100 Windrädern
- den Bau von vier großen Wasserkraftwerken
- den Ausbau der Förderfälle Solarenergie um 600 Prozent
- den Ausbau der Förderfälle Biomasse um 200 Prozent. (Beispiel für einen Mix der Neuerichtung von Anlagen erneuerbarer Energie im Ausmaß von zirka 4.000 Terajoule.)

2.4 Spannungsfeld Wirtschaft, Natur- und Klimaschutz

Angesichts der Tatsache, dass es bisher noch nie gelungen ist, durch politische Maßnahmen

den Gesamtenergieverbrauch zu reduzieren³⁴, drängt sich die Frage auf, wie in den kommenden sieben Jahren der Ausbau der erneuerbaren Energie in diesem Ausmaß gelingen soll, ...

... wenn sich trotz zwölfjähriger intensiver Bemühungen an mehreren für Windenergie geeigneten Standorten bis heute in Salzburg kein einziges Windrad dreht

... wenn jedes neue Projekt für den Ausbau der Wasserkraftwerk auf heftigen, teilweise berechtigten Widerstand stößt, da bereits zirka 80 bis 90 Prozent der nutzbaren Fließstrecken energetisch genutzt werden

... wenn der Ausbau der Fotovoltaik noch in den Kinderschuhen steckt³⁵

... wenn die Nutzungskonkurrenz zwischen thermischer Verwertung und anderen traditionellen Nutzern bei der Biomasse durch einen bereits jetzt erreichten hohen Ausbaustand immer wieder zu Konflikten führt.

Scheinbar gibt es eine unüberbrückbare Kluft zwischen Anspruch und Realität, zwischen ambitionierten Plänen und praktischem Scheitern. Die Standardantworten der Politik – Energie sparen, Energieeffizienz erhöhen, erneuerbare Energien ausbauen – konnten nicht annähernd in eine Praxis umgesetzt werden, welche die Kluft zwischen den Zielen und der realen Entwicklung schließen hätte können. Die bisher durchgeführten Maßnahmen konnten gesamtgesellschaftlich den Anstieg des Energieverbrauchs (und den Anstieg der Treibhausgasemissionen) nur bremsen, keine Verbrauchs- und Emissionsreduktionen herbeiführen. Gelingt es

nicht, die Weichen in diese Richtung zu stellen, wird sich in diesem Politikfeld eine "kritische Masse" aufbauen – im Sinne der Thesen Stefan Wallys in seinem Beitrag in diesem Band.

3. Transformationsbarrieren

Welche Barrieren und Blockaden stehen dieser Transformation im Wege? Einige Hinweise dazu seien – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – hier angeführt:³⁶

- Begrenzte Spielräume regionaler Politik: Die Landespolitik ist eingebettet in ein politisches Mehrebenensystem mit geteilten Zuständigkeiten. Die politischen Entscheidungen fallen in vielen Bereichen auf Bundes- oder EU-Ebene. Die umfangreichsten Zuständigkeiten auf Landesebene sind in den Bereichen Raumplanung sowie Bauen und Wohnen zu finden, wobei vorhandene gesetzliche Handlungsspielräume sehr unterschiedlich genutzt werden.
- Pfadabhängigkeiten: Langfristige Pfadabhängigkeiten ergeben sich zum Beispiel durch Zersiedelung beziehungsweise durch lange Amortisationszeiten bei Investitionsentscheidungen (zum Beispiel beim Ersatz eines alten Heizkessels). Ein Pfadwechsel erzeugt eine gewisse Unsicherheit und erfordert durch einen Systemwechsel meist höhere Anfangsinvestitionen. Verwaltungen vertrauen gern auf Gewohntes, nehmen neue Problemfelder nicht adäquat wahr, Verwaltungsstrukturen werden nicht auf neue Herausforderungen angepasst. Durch jahrzehntelange riesige Investitionen in zentralistische Strukturen (zum Beispiel Leitungsnetze) und die Anpassung von

³⁴ Eine Delle im Gesamtenergieverbrauch 2009 gegenüber 2008 ist auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen und wurde zwei Jahre später schon wieder kompensiert.

³⁵ So ist zum Beispiel im benachbarten bayerischen Landkreis Traunstein der Anteil der Fotovoltaik an der erzeugten elektrischen Energie zirka 26 Prozent, in Salzburg unter der Wahrnehmungsschwelle (zirka 0,01 Prozent).

³⁶ Ausführlicher dazu siehe Mild, E.: *Energiepolitische Ziele Salzburgs: Ambitionierte Pläne und praktisches Scheitern*. JBZ Arbeitspapiere 21, Salzburg: November 2012, S. 35-47.

Lebenswelten (zum Beispiel in jederzeit und überall verfügbare individuelle Mobilität) ist die Abhängigkeit von fossiler Energienutzung sehr groß.

Politikblockaden

In unserem politischen System sind die Strategien der Parteien von kurzfristigen Interessen geprägt. Politische Eliten gönnen sich gegenseitig keine Erfolge, arbeiten mangelhaft zusammen, blockieren sich gegenseitig. Periodische Wahltermine und Vorwahlzeiten erschweren die Umsetzung längerfristig als sinnvoll erkannter Maßnahmen. Im föderalen politischen Mehrebenensystem treten immer wieder mangelnde Koordination, schwierige Verhandlungen zwischen Gebietskörperschaften und die Verteidigung partikularer Interessen in Erscheinung.

Mängel im Vollzug

Die mangelhafte Umsetzung bestehender Gesetze und Verordnungen ist teilweise durch das Fehlen geeigneter Rahmenbedingungen, teilweise durch geringes Engagement von Teilen der Administration, bedingt. Die Qualität der Umsetzung hängt viel zu stark vom Engagement einzelner Personen ab. Das erklärt, dass durchschlagende Erfolge nur in einigen Teilbereichen erreicht wurden, in vielen Bereichen die Potenziale nur teilweise oder überhaupt nicht ausgeschöpft werden.

Delegation von Verantwortung

Zum Standardrepertoire von Stellungnahmen zur Energie- und Klimaschutzpolitik gehören die Appelle an die einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Tatsächlich ist bei Umfragen großes Problembewusstsein vorhanden. Das konkrete

Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist jedoch bisher bescheiden. Symbolische Politik, die sich vor allem im Schönreden erschöpft, erzeugt in der Bevölkerung einen Gewöhnungseffekt. Solange die verbal anerkannten Ziele der Energie- und Klimaschutzpolitik nicht in die Kernbereiche politischen Handelns vorgebracht sind, bleibt die Verlagerung ambitionierter Reduktionsziele auf die Konsumentinnen und Konsumenten weitgehend folgenlos.

Strukturelle Barrieren

Salzburgs vergebliche Versuche, Reduktionsziele bei Energieverbräuchen und Treibhausgasemissionen zu erreichen, sind national und international keine Ausnahme. Mit den bisherigen politischen Instrumenten ist eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch nicht erreicht worden. Im Zentrum der Politik, der Investitionsentscheidungen und der Verteilung von Fördergeldern steht das Konzept des quantitativen Wirtschaftswachstums weiterhin scheinbar unverrückbar im Mittelpunkt. Politische Strategien setzen nicht bei den Ursachen für den ständig steigenden Ressourcenverbrauch an, sondern versuchen, die entstehenden Krisen so zu regulieren, dass das derzeitige Modell möglichst ungestört weiter betrieben werden kann. Das Diktat des Faktischen „erzwingt“ die Fortsetzung eines Modells, das einen grenzenlosen Raubbau an den Ressourcen betreibt. Damit „die Wirtschaft“ noch einige Jahre so weiter lebt wie bisher, „muss“ (anscheinend) die Lebensgrundlage derzeitiger sowie zukünftiger Generationen zerstört werden.³⁷

Die wenigen Beispiele, wo nach langjährigem konsequentem Handeln früher für „unmöglich“ gehaltene Erfolge erzielt werden konnten, verbleiben bisher vereinzelt und in gesellschaftlichen

³⁷ *n der Wissenschaft ist allerdings unter dem Stichwort der „Postwachstumsökonomie“ bereits eine intensive Diskussion über alternative Wirtschaftskonzepte im Gang. Eine knappe Übersicht und einen Überblick über weiterführende Literatur bietet Holzinger, H.: Neuer Wohlstand. Leben und Wirtschaften auf einem begrenzten Planeten. Salzburg, JBZ-Verlag 2012.*

Nischen. In Salzburg betrifft das zum Beispiel den Anteil der biologischen Landwirtschaft, die Erfolge des Zuschlagsmodells im geförderten Wohnungsneubau (siehe Kapitel 1.4 und 1.5) und andere Beispiele.³⁸ Ein interessantes Erfolgsbeispiel außerhalb Salzburgs Grenzen ist zum Beispiel die Kommune Heidelberg, da dort nach fünfzehn Jahren Selbstverpflichtung zur Nachhaltigkeit „früher fast undenkbar“ Erfolge erreicht wurden.³⁹

4. Visionen und Handlungsoptionen für die Zukunft – wie kann das „Unmögliche“ gelingen?

Die entscheidenden Fragen für das Gelingen der angestrebten Energiewende sind:

- Können wir als Gesellschaft diesen Wandel sozial verträglich gestalten?
- Gelingt es, den Unternehmen eine faire Chance auf die Bewältigung der notwendigen Strukturänderungen zu bieten?
- Kann unser politisches System den Wandel aktiv gestalten, solange dafür noch Handlungsspielräume vorhanden sind?

Für die zentrale ökologische Weichenstellung des 21. Jahrhunderts, die „Energiewende“, gibt es in Salzburg eine Vision, die der Größe der Herausforderung angemessen ist. Sie wurde am 15. März 2012 von den Landesräten Sepp Eisl (Energie) und Walter Blachfellner (Umweltschutz) unter dem Titel „Salzburg 2050: klimaneutral.energieautonom.nachhaltig“ vorge-

stellt: Salzburg wird bis 2050 energieautonom, die benötigte Energie wird zu 100 Prozent mit erneuerbaren Energien erzeugt.

Der Beschluss dieser Ziele im November 2011 durch die Salzburger Landesregierung wurde jedoch nicht auf der Grundlage einer Aufarbeitung der Gründe für die bisherige Zielverfehlung gefasst. Die Ziele sind nicht das Ergebnis eines breiten gesellschaftlichen Partizipationsprozesses, wie er zum Beispiel in Vorarlberg seit einigen Jahren im Gange ist.⁴⁰ Es scheint sich dabei eher um eine „Schockreaktion“ der politischen Elite in Folge der Atomkatastrophe in Fukushima zu handeln.

Wie könnten diese Ziele dennoch Wirklichkeit werden? Wie könnte dieses Mal – im Gegensatz zu den Erfahrungen mit den beiden bisherigen Energieleitbildern – schrittweise die Umsetzung der von allen Parteien und Interessengruppen als notwendig erkannten Ziele gelingen? (*Anmerkung des Autors: Das spricht auch Karl Edtstadler in seinem Beitrag in diesem Band an, wenn er schreibt: "Politik bedarf daher mehr denn je gesellschaftspolitischer Visionen und eine erkennbare Umsetzung davon in Teilschritten."*) Folgende Bausteine tragen dazu bei, sie in den Mittelpunkt wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Handelns zu stellen:

- Praxisorientierte Transformationsforschung leistet eine Analyse der Gründe für die bisherigen Zielverfehlungen und erarbeitet gezielte Vorschläge zur Überwindung der vorhandenen

38 Natürlich gibt es auch einzelne andere vorbildliche Projekte, von einzelnen Industriebetrieben (zum Beispiel Kaindl, Leube), das Projekt NAVIS des S-Bahnausbau im Zentralraum Salzburg, die Fernwärmeschiene Hallein-Salzburg und andere, die hier nicht im Einzelnen angeführt werden können.

39 Weber, B.: Netzwerke nachhaltiger Städte. In: Zukunftsweisendes Planen und Bauen. SIR Tagungsband, Salzburg 2007, S. 26-29, hier S. 29

40 Unter dem Namen „Energiezukunft Vorarlberg“ ging dem einstimmigen Beschluss der Vorarlberger Landesregierung seit 2007 ein breiter Prozess der Erarbeitung energiepolitischer Ziele voraus. Diese Partizipation setzt sich auch bei der Umsetzung der sogenannten „101 enkeltauglichen Maßnahmen“ fort. Siehe Vorarlberger Landesregierung: Schritt für Schritt zur Energieautonomie in Vorarlberg. Bregenz, 10. Jänner 2012 (2. Auflage).

- Blockaden und Barrieren.⁴¹ Traditionelle Studien und Maßnahmenpakete, die folgenlos und nicht umgesetzt verbleiben, gibt es genug. Im Kernbereich Energiepolitik geht es darum, einerseits konkrete, bereits eingeleitete Transformationsprozesse zu unterstützen und andererseits praxisbezogene Vorschläge zur Beseitigung bestehender Barrieren und Blockaden zu geben.
- Durch eine breite Partizipation von Zivilgesellschaft, Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden wird ein sozial und wirtschaftlich verträglicher Pfad zur Zielerreichung erarbeitet. Der Anstoß dafür „bottom-up“, von unten nach oben, ist auch für die etablierte Politik wichtig. Zivilgesellschaftliche Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene, Bürgerbeteiligungsmodelle, vorbildliche Gemeinden – alle sind gefordert, das große abstrakte Ziel in ihrem konkreten Lebensumfeld in konkrete Umsetzungsschritte zu übersetzen, die Schritt für Schritt in die gewünschte Richtung führen. Neue basisdemokratische Entscheidungsformen können dazu beitragen, der etablierten Politik die Umsetzung von Reformen aufzutragen, zu denen sie in den vergangenen Jahrzehnten selber nicht in der Lage war.
 - Langfristige Planung gibt Konsumentinnen und Konsumenten sowie Unternehmen eine faire Chance auf den notwendigen Strukturwandel. Eine ökologische Reform der auf steigenden Energie- und Ressourcenverbrauch fixierten Wachstumsökonomie muss durch die Setzung von veränderten Rahmenbedingungen geschehen. Diese Rahmenbedingungen müssen den Unternehmen eine faire Chance auf den notwendigen Strukturwandel einräumen und den Konsumentinnen und Konsumenten Anreize geben, ökologisch motivierte Kaufentscheidungen zu treffen. Langfristige Planbarkeit erleichtert aber auch die Akzeptanz von

verbindlichen Geboten und Verboten, da die notwendige Steuerung allein durch finanzielle Anreize – gerade in Zeiten finanziell enger werdender Spielräume – nicht ausreichen wird.

- Flächendeckendes Qualitätsmanagement und Monitoring begleitet den Prozess, vermindert Reibungsverluste und sichert die stetige Umsetzung. Lange genug wurden die energiepolitischen Leitbilder und Ziele schubladisiert und waren für die politische Praxis nicht relevant. Regelmäßiges und transparentes Evaluieren der Fortschritte in den einzelnen Maßnahmenbereichen ist ein Schlüssel zur Zielerreichung.
- Salzburger Pioniere des Wandels⁴² werden gefördert, ihr Knowhow wird gezielt für eine breite Umsetzung genutzt. Es gibt sie, die Salzburger Energiepioniere, die in ihren Spezialgebieten Großes leisten. Zu Beginn werden sie oft als „Spinner“ bezeichnet, nach den ersten Erfolgen bekommen sie Preise überreicht – aber gleich danach werden sie wieder in ihrer Nische geparkt. Die Herausforderung besteht darin, ihre Erfahrungen aufzunehmen, zu verbreitern und für andere Gebiete nutzbar zu machen.

Mit diesem Bündel an Maßnahmen können grundlegende Änderungen unseres Wirtschaftens und unserer Lebensstile angestoßen werden. Zur Umstellung auf eine „low carbon economy“, eine Wirtschafts- und Lebensweise, die (fast) ohne Verbrennung fossiler Energien auskommt, gibt es keine wünschenswerten Alternativen. In diesem Prozess, in dem es keine Denkverbote geben darf, sind aktive Bürgerinnen und Bürger und etablierte Politik aufeinander bezogen, denn:

„Während der Staat Politik notwendig als ‚die Kunst des Möglichen‘ auffasst, muss es Auf-

⁴¹ Zum Konzept der Transformationsforschung siehe zum Beispiel WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Deutschland): *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, Berlin 2011, besonders Kap. 8.1 *Forschung für die Transformation*, S. 342-374.

⁴² Zum Konzept der Pioniere des Wandels (*change agents*) siehe WBGU: *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, Berlin 2011, besonders Kap. 6 *Akteure der Transformation*, S. 255-280.

gabe der Zivilgesellschaft sein, das Unmögliche zunächst denkbar zu machen und sodann mit Vehemenz als Möglichkeit einzufordern. Denn das Unmögliche ist lediglich das von der herrschenden Logik Ausgeschlossene.“⁴³

Fazit

In der Vergangenheit sind in einigen Teilbereichen schöne Erfolge gelungen – das „Mögliche“ wurde

getan. Zur Bewältigung der neuen Herausforderungen ist ein Weitermachen wie bisher jedoch offensichtlich zu wenig. Eine Trendwende gelingt nur mit grundlegenden Änderungen unseres Wirtschaftens und unserer Lebensstile. Dafür muss zukunftsfähige Energie- und Klimaschutzpolitik vom Rand in das Zentrum wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Handelns rücken – nur dann kann das derzeit noch „unmöglich“ Erscheinende, die Weichenstellung in Richtung ökologisch verträglichen Wirtschaftens und Lebens, gelingen.

⁴³ Hausknost, D.: *Die Kunst des Unmöglichen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die Grenzen demokratischen Wandels. In: Wissenschaft & Umwelt, Interdisziplinär 14, Wien 2011, S. 134.*



Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter des Landtages, der Landesregierung und des Landesdienstes erhielten wichtige Impulse aus den Referaten.



Nachhaltigkeitsüberlegungen zum Salzburg Tourismus

Erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags

„Wo die guten Wege aufhören, fangen die schlechten an. Ihr habt den Weg ausgesucht, der kein Weg ist. Nicht umsonst nennt man ihn den Pfad der Nachdenklichkeit.“ (Fritz Mühlenweg, Fremde auf dem Pfad der Nachdenklichkeit)

1. Der Salzburg Tourismus der letzten Jahre

Der Tourismus in Stadt und Land Salzburg erlebt derzeit Höhenflüge – von globaler Wirtschaftskrise spürt man im Salzburg Tourismus kaum etwas, Experten halten den Österreich-Tourismus ja geradezu für einen Gewinner dieser Krise, weil Nahziele für die wichtigsten Herkunftsmärkte im Trend liegen. Dergleichen trifft auf den Wandertourismus im Salzburger Land zu, der dem Megatrend Gesundheitsbedürfnis und Rekreation entspricht und deutliche Zuwachsraten aufweist. Schließlich brummt der Städtetourismus weltweit, und das wirkt sich auch auf die Stadt aus, die noch nie so viel Zuwachs bei den Gästeübernachtungen und Besuchern erlebte, wie in den letzten Jahren.

Wofür also die Weichen neu stellen, wenn alles so gut läuft? Erstens hat sich im Gesamtangebot sehr vieles bewährt, muss nicht neu erfunden, sondern nur neu adjustiert werden. Was gegenüber der letzten Zeit und dem gegenwärtigen Angebot zu verändern sei, lässt sich aus einer



Evaluierung des letzten Tourismusprogrammes eruieren, die das Amt der Salzburger Landesregierung durchführen ließ. Die Ergebnisse sind in das neue Wirtschaftsprogramm 2020 eingeflossen (vgl. Land Salzburg 2012), finden Niederschlag im Strategieplan Tourismus 2011 bis 2020 (vgl. Kohl & Partner 2011) und sind in der neuen Marketingstrategie der Salzburger Land Tourismus GmbH (2012) in Form von konkreten

Umsetzungsmaßnahmen dargestellt. Zweitens und darüber hinausgehend werden in diesem Artikel einige Problembereiche angesprochen, die den Salzburger Tourismus im Sinne von Nachhaltigkeitsüberlegungen noch stärker auf die Herausforderungen der nahen und fernen Zukunft, insbesondere die prognostizierten Veränderungen, die durch den zu erwartenden Klimawandel entstehen, ausrichten.

Der Salzburg Tourismus in Zahlen

Der Tourismus hat im Land Salzburg eine große volkswirtschaftliche Bedeutung. Nach Berechnungen der Wirtschaftsabteilung des Landes sind etwa 35 000 Personen in der Branche tätig, das entspricht etwa 15 Prozent der Gesamtbeschäftigung. Er erwirtschaftet geschätzte 22 Prozent des Salzburger Regionalproduktes. Rund 5,4 Millionen Gäste gaben 2006 2,4 Milliarden Euro aus – das sind direkte

Einnahmen aus dem Tourismus. (vgl. Lebitsch-Buchsteiner 2007).¹

In den vergangenen fünf Jahren sind laut Tourismusstatistik des Landes die Gästeankünfte insgesamt um rund neun Prozent (Winter plus sieben Prozent, Sommer plus elf Prozent) gestiegen. Gegenüber dem Tourismusjahr 2000/2001 beträgt der Zuwachs beträchtliche 28 Prozent (Winter plus 26 Prozent, Sommer plus 30 Prozent). Bei den Übernachtungen zeigt sich ein ähnlich positives Bild. In den letzten fünf Jahren konnten die Nächtigungen insgesamt um rund drei Prozent gesteigert werden, wozu der Sommer (plus sechs Prozent) stärker beigetragen hat als der Winter (plus zwei Prozent). Gegenüber dem Tourismusjahr 2000/2001 beträgt der Anstieg rund 13 Prozent (Winter plus 13 Prozent, Sommer plus 14 Prozent). Die Auslastung in Vollbelegtagen nahm in diesem Zeitraum um elf Tage zu. Der schon länger zu beobachtende weltweite Trend zu kürzeren Aufenthalten betrifft das Salzburger Land zwar auch, aber nicht mehr so stark. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer liegt derzeit bei 4,09 Tagen. Dem Ziel, sich als Ganzjahresdestination zu behaupten, konnte man ein wenig näher rücken. In den Neben- und Nachsaisonen sind leichte Steigerungen sichtbar, wenngleich Witterungsverhältnisse oder die Lage der Feiertage sowie andere aktuelle Einflüsse das Ergebnis wesentlich mitbestimmen (siehe Grafiken 1 und 2).

Salzburg Standort Zukunft – Weichenstellungen für die Zukunft

Das wirtschaftspolitische Programm der Salzburger Landesregierung, das kürzlich präsentiert wurde und bis zum Jahr 2020 Ziele und Maßnahmen definiert, befasst sich auch mit dem Tourismus. In diesem Programm werden

als strategische Geschäftsfelder des Salzburger Landestourismus folgende Bereiche definiert:

- Stadtkultur – Festivals – Landkultur
- Bergerlebnis Sommer und Herbst mit Nationalpark
- Wintersport – Advent/Stille Nacht
- Meeting Industry
- Wellness und Gesundheit

Genuss-Kulinarik und Regionalität sind Kennzeichen für die Querverbindungen zwischen diesen Segmenten. Noch stärker auf bestimmte Angebotsformen konzentriert steht das Land Salzburg für

- einen ganzjährigen Tourismus in attraktiver alpiner Landschaft mit Bergen und Seen
- Kulturkompetenz und authentisches Brauchtum
- gesunde Natur und Umwelt
- Mozartstadt Salzburg

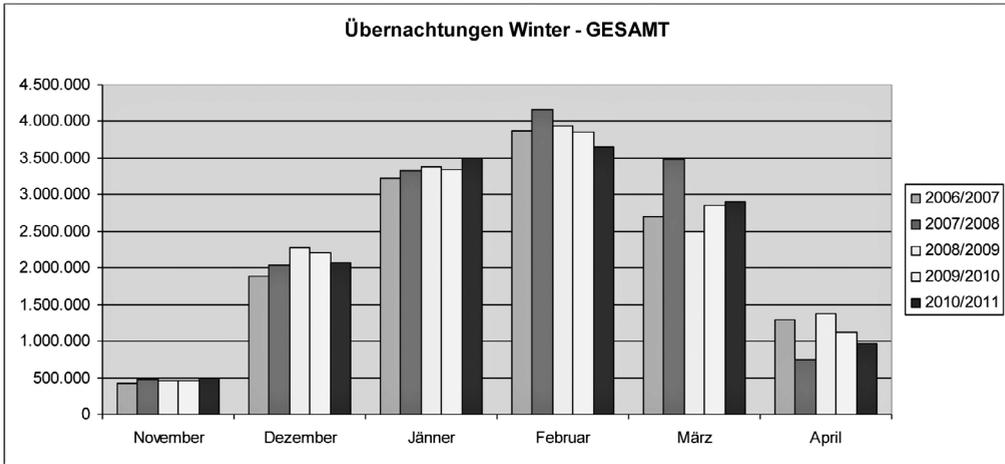
Dieses Tourismusprogramm nimmt in unterschiedlichem Ausmaß Bezug auf gesellschaftliche Trends wie etwa Gesundheit, die Natursehnsucht, den Wunsch nach Regionalität bzw. regionalen Produkten, das wachsende Segment der aktiven Senioren, Fragen der Nachhaltigkeit und Ethik, den Wunsch nach Sicherheit, soziologische Trends wie Feminisierung der Lebensstile, das Aufkommen neuer Medientechniken und das sich ändernde Informationsverhalten der Touristen sowie die möglichen Auswirkungen des Klimawandels.

Diesen Trends entsprechend, wurden für den Salzburger Tourismus für den Zeitraum 2011 bis 2020 folgende Schlüsselmaßnahmen definiert:

- Alpine Gesundheitsregion Salzburg
- Entwicklung und Profilierung als Gesundheits- und Wellnessdestination im alpinen Raum

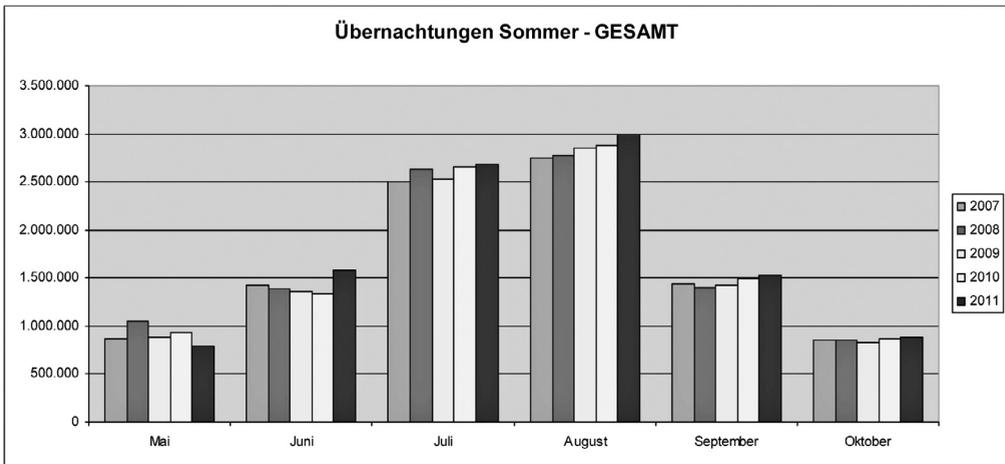
¹ Berechnungen mit den aktuellen Nächtigungsdaten liegen nicht vor, weil Salzburg bislang noch kein Tourismus-Satellitenkonto bei der Statistik Austria eingerichtet hat. Exakte Daten über die Wertschöpfung aus dem Salzburger Tourismus stehen daher nicht zur Verfügung.

Grafik 1



Quelle: Der Tourismus im Land Salzburg, Stand Oktober 2012

Grafik 2



Quelle: Der Tourismus im Land Salzburg, Stand Oktober 2012

- Ausarbeitung eines strategischen Marketingplans
- thematische und regionsspezifische Weiterentwicklung des touristischen Angebots, abgestimmter Marktauftritt
- Mitarbeiterentwicklung und -sicherung
- bedarfsorientierte Qualifizierung und Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen, Nachfolgesicherung, Imagekorrektur
- Schwerpunkt Wintertourismus
- Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit, Promotion des Skisports, Einsteiger und Rückholung ehemaliger Skifahrer

2. Herausforderungen für den Alpentourismus der Zukunft²

20 Jahre nach dem Weltklimagipfel in Rio, wo der Begriff Nachhaltigkeit in den globalen Diskurs eingeführt wurde, wird er in Wirtschaftskreisen noch immer mehr als Provokation verstanden denn als Chance, dem globalen Netzwerkkapitalismus durch eine besonnene wie langfristig konzipierte Form des Wirtschaftens entgegenzutreten und sich auf das post-fossile Zeitalter einzustimmen. Die österreichische Tourismusbranche ist gespalten. Ein kleiner Teil nimmt die Herausforderung an, der größere Teil betreibt story telling mit Öko-Marketing und führt damit den Begriff der Nachhaltigkeit ad absurdum. Die Bundessparte Tourismus in der Wirtschaftskammer hat sich allerdings kürzlich dazu geäußert und auf die Dringlichkeit der Auseinandersetzung mit diesem eminent tourismus-politischen Thema der Zukunft hingewiesen (vgl. OQ 1).

Der Schnee-Tourismus in Österreich steht vor einer großen Herausforderung, weil seine Grundlage durch den Klimawandel gefährdet ist. Welch großes ökonomisches Potenzial in dieser Bran-

che steckt, offenbart die jüngst publizierte Studie von SportsEconAustria, die von einer totalen Bruttowertschöpfung des Wintersports von 6,3 Milliarden Euro, das sind 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, spricht. Der Beschäftigungseffekt wird mit 146.141 Vollzeitäquivalenten, umgerechnet 185.000 Beschäftigten, angegeben. Dieser Studie zufolge gibt es keine Alternative zum Wintersport, und die Autorin schlägt die vollständige Beschneigung der Pisten vor. Nur so könne eine 25- bis 50-jährige Garantie für weiße Pisten gegeben werden, können diese mit „man made snow“ skisporttauglich und damit ökonomisch verwertbar gemacht werden (vgl. Kleissner/SportsEconAustria, 2012).

Problemfeld 1 – Klimaänderung im Alpenraum

UNO-Studien, Erhebungen der Alpenkommission und Langzeitstudien des österreichischen Alpenvereins über die Beschaffenheit der Alpengletscher sowie rezente Erhebungen des Instituts für Bauernfragen (2012) und der Universität für Bodenkultur (Prettenthaler/Formayer 2012) sprechen von mehreren Bedrohungsszenarien. Diese gehen von unterschiedlichen Erwärmungsgraden aus und sind in ihren Folgen daher schwer konkret abschätzbar. Meine Argumentation stützt sich vorwiegend auf den Bericht des Forums der Schweizer Akademie der Wissenschaften, gewiss eine Runde besonnener Naturwissenschaftler, die nicht leichtfertig mit Zahlen jonglieren. Ihrer Prognose zufolge verändert sich schon bei einer Erwärmung von zwei Grad Celsius das Alpenklima bis zum Jahr 2050 erheblich – und es werden Sommer und Winter davon betroffen sein.³

„Es muss mit einer Zunahme von extremen Niederschlägen und damit auch von Hoch-

² Dieser Teil des Artikels bezieht sich ausführlich auf meinen Beitrag „Schwitzender Planet und kalte Betten“, in Egger/Herdin 2007.

³ Eine Kurzfassung der Studie unter dem Titel „Wintertourismus im Klimastress“ von Abegg/Elsasser ist abgedruckt in Egger/Herdin, 2007.

wassern und Murgängen speziell im Winter, möglicherweise trotz geringeren Gesamtniederschlägen auch im Sommer gerechnet werden. Im Sommer nehmen Hitzewellen generell zu, wahrscheinlich auch Trockenperioden. Eine Abnahme ist dagegen bei winterlichen Kälteperioden zu erwarten“ (OcCC/ProClim Forum 2007, S.5).

Auch auf den Tourismus bezogen spricht der Schweizer Klimabericht eine deutliche Sprache: „Heißere Sommer können einheimische Destinationen, insbesondere an Seen und in den Alpen, für den Tourismus attraktiver machen. Im Winter hingegen führt die steigende Schneefallgrenze dazu, dass Skigebiete in den Voralpen langfristig kaum mehr rentabel betrieben werden können. Höhere Frequenzen im Sommer werden die Einnahmehinzuwächse von Bergbahnen und Hotellerie im Winter nicht kompensieren können. Hochgelegene Wintersportorte können möglicherweise profitieren. In diesen Gebieten muss mit einem Druck auf den Zweitwohnungsmarkt gerechnet werden. Die zunehmende Gefährdung der Verkehrswege durch Extremereignisse in den Alpen erschwert die Erreichbarkeit der Tourismusorte. Die abnehmende Schneesicherheit oder die erwarteten Veränderungen im Landschaftsbild insbesondere durch den Rückzug der Gletscher werden die Attraktivität der alpinen Tourismusgebiete stark beeinflussen. 2050 werden die meisten kleineren Gletscher wahrscheinlich verschwunden sein. Der tauende Permafrost stellt für zahlreiche Bergbahnen ein kostspieliges Risiko dar, da Fundamente von Masten und Stationen in höheren Lagen häufig im gefrorenen losen Gestein verankert sind. Die Steinschlag- und Felssturzgefahr im Gebirge erhöht sich ebenfalls. Um die Attraktivität von Tourismusdestinationen zu erhalten, muss das Angebot den neuen Bedingungen angepasst werden. Mögliche klimatische und landschaftliche Veränderungen müssen bereits in der Planung berücksichtigt werden.“ (ebd., 6)

Der Anstieg der Höhengrenze von Schneesicherheit, die Änderungen in den Niederschlagsverhältnissen im Sommer wie im Win-

ter, das Steigen des Gefährdungspotenzials – im Zentrum der Diskussion beim Thema Klimaänderung und Tourismus stehen Vermeidungs- und Anpassungsstrategien, wobei die Klimaänderung höchstens reduziert oder verlangsamt werden kann (vgl. Elsasser/Bürki 2005, S.18ff). Die Alpen werden sich mehr erwärmen als andere Regionen der Welt. Diese Prognose ist unter Klimaforschern unbestritten. Unklarheit besteht nur hinsichtlich der Dimension kumulativer Effekte, das Zusammenspiel von atmosphärischer Chemie, Klima sowie der Nutzung des Bodens und deren Auswirkungen auf die fragile Ökologie alpiner Räume (vgl. Körner 2007; Psenner/Lackner 2006).

Weil die Temperaturen im Mittelmeerraum massiv steigen werden, begünstigt das vermutlich die Nachfrage nach Ferien in den Bergen – die Sommerfrische könnte eine neue Konjunktur erleben, das touristische Produkt „Bergsommer“ davon profitieren. Dessen ungeachtet geht mit wachsenden Chancen auch eine hohe Verletzlichkeit des Alpenraumes einher. Naturkatastrophen verursachen schon jeher Milliardenschäden. Der Lawinenwinter 1999 kostete der Schweizer Seilbahnwirtschaft etwa 150 Millionen Schweizer Franken (vgl. OQ 2). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Intensität und Häufigkeit derartiger Schäden zunehmen wird. Gesperrte Verkehrswege nach Muren und Lawinen sind dem Geschäft sicherlich abträglich, und die alpinen Bedrohungen sind mit Bezug auf die Sicherheit (Imagefaktor) von entscheidendem Nachteil im globalen Wettbewerb der Destinationen. Langfristig stehen die Chancen für den Alpensommer aber günstiger als für den Winter. Für den Wintertourismus prognostizieren die Experten eine Konzentration auf wenige überlebensfähige Top-Destinationen. Der Skisport wird sich tendenziell vermutlich von einem Massensport zu einem Vergnügen der eher wohlhabenden sozialen Gruppen entwickeln. Die Erhaltung der Infrastruktur inklusive Beschneigung wird so teuer, dass sich viele Familien diesen Sport kaum noch leisten werden können (vgl. OcCC/ProClim Forum 2007, S.93).

Die internationale Alpenschutzkommission sieht die Auswirkungen des Klimawandels auf die Alpen noch dramatischer. Dieser entzieht dem Wintertourismus – so die Autoren des Tagungsberichts „Tourismus und Raumplanung im Wetterstress“ – seine Grundlage, weil eben die Schneesicherheit nur noch in den höheren Lagen gewährleistet sein dürfte. Der weitere Ausbau von Pisten und Infrastruktur in den mittleren und unteren Höhenlagen kann aus ökologischen wie ökonomischen Gründen daher zur Fehlinvestition führen. Der Einsatz öffentlicher Mittel für niedrig gelegene Skigebiete wird immer schwieriger zu rechtfertigen sein.⁴ Langfristig scheint es aber jedenfalls klar, dass der Kampf gegen den Klimawandel nicht mit Schneekanonen zu gewinnen ist (vgl. CIPRA 2006, S.8ff). Auch Steiger/Trawöger kommen in ihrer Vulnerabilitätsstudie zum Tiroler Schitourismus zu dem Fazit, dass die gegenwärtige Beschneigungstechnologie für die meisten Gebiete nicht ausreichen wird beziehungsweise die Kosten für die Beschneigung ins Unermessliche wachsen werden. Es ist unwahrscheinlich, dass sich jedes Skigebiet diesen Mehraufwand leisten kann beziehungsweise die Kunden bereit sind, die daraus resultierenden erheblichen Preissteigerungen zu tragen. Ökologische Folgekosten sind da noch gar nicht mitgerechnet, und die Autoren raten den niedrig gelegenen Skigebieten, ihr Geschäftsmodell zu überdenken (Steiger/Trawöger 2011, S.159 ff).

Für nicht absehbar halten die Experten des Schweizer Klimaberichts die durch abnehmende Schneesicherheit verursachten Veränderungen im Landschaftsbild. Durch das Abschmelzen der Gletscher kann die Attraktivität der alpinen Tourismusgebiete stark beeinträchtigt werden. Bis zum Jahr 2050 wird die

Gletscherfläche in den Alpen gegenüber dem Vergleichszeitraum 1971 bis 1990 um drei Viertel abnehmen (vgl. OcCC/ProClim Forum 2007, S.83). Der jährlich publizierte österreichische Gletscherbericht dokumentiert seit Jahren den erheblichen Rückzug der Alpengletscher (vgl. Patzelt 2006, S.20ff).

Diese Erkenntnisse sind nicht ganz neu, aber ihre Aktualität und Bedeutung steigt angesichts der sehr warmen Winter, die in den letzten Jahren gemessen wurden – darunter auch der Winter der Extreme 2006/2007 mit den wärmsten Wintermonaten seit Beginn der systematischen Wetteraufzeichnungen.⁵ Schon längst weisen die Klimaforscher auf die zukünftigen Bedrohungslagen im Kontext der Klimaveränderung hin und wurden in der Alpenschutzkonvention und von verschiedenen Organisationen Forderungen zur Reduktion umweltschädlicher Emissionen formuliert. Die erforderlichen Maßnahmen reichen weit über den Tourismus hinaus, aber die Reduzierung des Individualverkehrs oder die Erhaltung der Bergwälder als Schutzzonen betreffen diese Wirtschaftsbranche direkt und sind für den Bestand des Sektors von unmittelbarer Relevanz. Insgesamt kann man aus den Studien ableiten, dass erhebliche Anpassungsleistungen auf die Tourismusindustrie zukommen werden. Deren innovatives Potenzial muss sich im Sinne einer überzeugenden Tourismus-Fantasie erst noch entfalten (vgl. Abegg et al. 2007; IPCC 2007). Die Seilbahnwirtschaft reagiert bislang mit eher konventionellen Formen der Sicherung des bisherigen Geschäftes, dem Ausbau der technischen Beschneigung, aber auch mit Expansion über den gegenwärtigen Geschäftsbereich hinaus in Form von Angebotsdiversifizierung (vgl. Abegg 2011).

⁴ Wie der Präsident des ÖSV kürzlich in einem Interview sagte, sind die Investitionen der Seilbahn- und Skigebietsbetreiber auf etwa 25 Jahre kalkuliert. Auf diesen Zeitraum bezogen rechnen sich offenbar erhebliche Infrastrukturmaßnahmen in Beschneiungsanlagen etc., denn Peter Schröcksnadel ist ein erfolgreicher Unternehmer im Wintersport (vgl. Salzburger Nachrichten vom 1.12.2012, S.12).

⁵ Der letzte veröffentlichte UNO-Bericht „Climate Change 2007“ basiert auf 80 000 Datenserien aus 577 Studien, die einen Beobachtungszeitraum von 20 Jahren umfassen; sie zeigen zu einem großen Ausmaß Übereinstimmung in Richtung des anthropogenen Klimaerwärmungseffektes (IPCC 2007).

Problemfeld 2 – Mobilität und Verkehr

Der Tourismus ist nicht nur Betroffener, sondern auch ein Mitverursacher der Klimaänderung (vgl. Müller/Lehmann Friedli 2011). Da diese Wirtschaftsbranche extrem klima- und wetterabhängig ist, in großem Ausmaß von sauberer Umwelt und von möglichst wenig zerstörter Landschaft lebt, muss sie ihre Verantwortung stärker als bisher wahrnehmen und ihren Beitrag in Richtung sauberes Reisen leisten. Gerade der Individualreiseverkehr beziehungsweise die zunehmende Mobilitätsbereitschaft sind Mit-Verursacher des touristisch bedingten Ausstoßes von Treibhausgasen.

Mehr als die Hälfte des nationalen Verkehrsaufkommens in den Alpenländern entfällt auf die Freizeit- und Tourismuswirtschaft. Freizeit-Mobilität, ein zentraler Wert der gegenwärtigen Industriegesellschaften, wird in erster Linie als Auto-Mobilität definiert. Zwei Drittel der Österreicher fahren mit dem Auto in den Sommerurlaub, drei Viertel reisen mit dem Auto in die Wintersportorte. Auch für die Deutschen ist das Auto das weitaus wichtigste Urlaubsmobil. Mit erheblich zunehmender Reiseintensität – und alle verfügbaren Prognosen weisen in diese Richtung – wird in Zukunft ein länderübergreifendes Mobilitätsmanagement erforderlich sein, um langfristige Umweltschäden zu vermeiden und um die verursachten Belastungen aus dem erhöhten Verkehrsaufkommen für Reisende und Bereiste in akzeptablen Grenzen zu halten (vgl. Meier 2000).

Dies impliziert auch Verlagerungen des motorisierten Individualverkehrs in Richtung öffentlicher Verkehr beziehungsweise den Ersatz von Umwelt belastenden Verkehrsmitteln hin zu möglichst schadstoffarmen. Für die Urlaubsdestinationen stellt sich die Herausforderung, orts- beziehungsweise regionsbezogene Konzepte und Projekte zur Lenkung und Steuerung des Verkehrs durchzuführen, um insbesondere die Freizeitmobilität in erträgliche Bahnen zu lenken. (vgl. Kanatschnig/Fischbacher 2000).

Klimaschonenden Verkehr zu entwickeln ist eine Herausforderung, die weit über den Tourismus hinausreicht. Aber der Tourismus profitiert davon durch das Angebot umweltfreundlicher An- und Abreiseformen.

Mobilitätsmanagement muss als Gesamtkonzeption verstanden werden, wobei sämtliche Bereiche, die für Mobilität und Verkehr relevant sind, einbezogen werden. Das Ziel im Kontext Tourismus und Freizeitwirtschaft könnte die Entwicklung eines nachhaltigen Freizeitverkehrs sein, der individuelle Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigt, grundsätzlich aber gesamtverkehrliche und regionalplanerische Überlegungen im Zentrum der Aufgabe stehen. In diesem Bereich ist erheblicher Forschungseinsatz nötig. Anstatt die Lösungen für touristische Problembereiche ausschließlich im mit neuesten Informationstechnologien aufgerüsteten E-Tourismus zu suchen oder Charme-Initiativen wie im Österreich-Marketing zu praktizieren, sollten die wirklichen Herausforderungen – die Lösung verkehrspolitischer wie tourismuspolitischer Fragen – auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Nachzudenken wäre etwa über die Entwicklung von touristischen Leistungsketten von der Anreise bis zur Abreise, das heißt über die Verkehrsmittel- und Verkehrswegevernetzung. Packages, Leistungsketten, Logistiksysteme und neue Standards verbinden dann Mobilität und öffentlichen Verkehr. Nur so können orts- beziehungsweise regionsbezogene Abstimmungen des individuellen mit dem öffentlichen Verkehr erfolgen und nachhaltigkeitsorientierte Mobilitätsmodelle erarbeitet werden. Das Freizeitmanagement von morgen benötigt langfristige Strategien für ressourcenoptimierte Mobilität, Konzepte für wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Freizeitverkehr und Mobilitätswirtschaft.

Um Angebot und Nachfrage direkt zu beeinflussen, sind vier Ziele zu erreichen: die Mobilisierung der Kapazitätsreserven, die Erhöhung

der Verkehrssicherheit, die Reduktion von Umweltbelastung und die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

Problemfeld 3 – Tourismus als Bestandteil integrativer Regionalpolitik

Die Tourismusbranche – weltweit der wichtigste Wirtschaftssektor mit der größten Dynamik und einem Jahresumsatz von rund 900 Milliarden US-Dollar alleine aus internationalen Reisen – ist zu Recht in Aufruhr über die möglichen Veränderungen des Klimas, denn damit verliert nicht nur der alpine Skitourismus an Markt, sondern sind global gesehen eine ganze Reihe von Extremsituationen zu erwarten, die dieser Branche heftig zusetzen werden. Ob dies die Desertifizierung des mediterranen Raumes ist, die Bedrohung von Küsten durch steigende Meeresspiegel, die vervielfachte Gefahr von Stürmen und Überschwemmungen in Asien oder die Bedrohungen durch den erwartbaren Ausbruch der vielen Gletscherseen in den außereuropäischen Hochgebirgen – sie alle verweisen auf die erhöhte Verletzlichkeit dieses Wirtschaftszweiges und etlicher seiner Top-Destinationen. Gleichzeitig ist im globalen Tourismus ein Umbruchprozess im Gange, rüsten China und Indien zu Tourismus-Großmächten auf, kommt es zusehends zu Massendemonstrationen Einheimischer gegen den touristischen Ausverkauf ihrer Regionen und nimmt die wirtschaftliche Verflechtung und Konzentration der Tourismusanbieter weiter zu. Betrachtet man die dünne Eigenkapitaldecke der österreichischen Hotels, von denen schon jetzt viele ihre bisherigen Kredite kaum bedienen können, so stellt sich für die Zukunft die Frage: Woher sollen die Betriebe die Mittel nehmen, die zur Anpassung an die zukünftigen Herausforderungen betreffend

Klima und Touristenbedürfnisse nötig sind, ohne sich heillos zu verschulden? ⁶

Die Alpen gehören zu den touristisch am intensivsten genutzten Regionen weltweit. Ein Sechstel des Welttourismus und etwa ein Viertel des europäischen Tourismus finden im Alpenraum ihren Niederschlag. Angesichts dieser Bedeutung des Tourismus für die Regionalwirtschaft einerseits und seiner Auswirkungen auf sämtliche Sektoren des Lebens andererseits, sind tourismuspolitische Entscheidungen beziehungsweise der strategisch geplante Ausbau von Tourismusinfrastruktur auch eminent wichtige Themen der Regionalentwicklung. Der Trend zeigt in Richtung integrativer Regionalpolitik, in der die verschiedenen Wirtschaftszweige aufeinander abgestimmt und mit Bezug auf ökologische Parameter eine langfristig erfolgreiche Kooperation in Richtung nachhaltiges Wirtschaften eingehen beziehungsweise dies zumindest intendiert ist (vgl. Bätzing 2002 a).

Intakte Natur- und Lebensräume bilden die Voraussetzung für den Tourismus der Zukunft. Dieser Tourismus soll eingebettet sein in eine Sektor übergreifende, regionsspezifisch vernetzte Wirtschaft. Der Auf- beziehungsweise Ausbau von Tourismusinfrastruktur, vor allem der massenattraktiven Unterhaltungseinrichtungen, verlangt vorherige Bewertungsstudien und ein laufendes Monitoring hinsichtlich ihrer Verträglichkeit für Umwelt und Kultur sowie zur Sicherung des langfristig wirtschaftlichen Nutzens der Region (vgl. Bätzing 2002 b). Für Schutzzonen oder Nationalparke, also naturnahe Tourismusformen, gilt dies in noch stärkerem Ausmaß, weil diese Gebiete besonders sensibel auf externe Einflüsse reagieren.

Studien aus der Schweiz (vgl. Forschungsstelle für Freizeit, Tourismus und Landschaft, 2002)

⁶ Diese Veränderungen werden in der Fachpresse oder auf wissenschaftlichen Tourismusforen diskutiert, spielen im öffentlichen Diskurs aber kaum eine Rolle, weil der Tourismus als Schönwetterbranche erfolgreich die Marketing-Perspektive in den Vordergrund rückt. Für Österreich gilt dies ganz besonders, denn hier fehlt nicht nur eine kritische Tourismusforschung weitgehend, sondern auch ein kritischer Tourismusjournalismus.

und Österreich (vgl. Leuthold 2001) weisen Ökotourismus beziehungsweise naturnahen Tourismus nicht als weiteres Nischenprodukt aus, sondern als Tourismus, der Kriterien folgt, die man im weitesten Sinn als regionale Entwicklungschance zur Nachhaltigkeit beschreiben kann (vgl. Expertengruppe Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21, 2005). Dies verlangt die Ausarbeitung und Aufbereitung von Entwicklungs- und Planungsunterlagen hinsichtlich der Auswirkungen von Tourismuseinrichtungen auf regionalwirtschaftliche Kreisläufe, um auch die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen regionalen Wirtschaftszweigen, der Sozial- und Umweltstruktur sowie der generellen regionalen Ressourcen zu erkennen. Auch die Abstimmungen und Kooperationen zwischen Dienstleistungsbereich, Raumplanung, Landwirtschaft und der Tourismuswirtschaft hat systematisch zu erfolgen, denn es kommt zu Veränderungen durch Tourismusentwicklung auf die lokale Ökologie und Raumnutzung, zu Auswirkungen auf den Lebensstil beziehungsweise die Lebensqualität der Bewohner der Region.

Jenseits der Leitbildentwicklungsprozesse stellt sich die Frage der Mitsprache der Bevölkerung bei tourismuspolitischen Entscheidungen. Die Einheimischen sind die eigentlichen Stakeholder, Vertreter ihrer Interessen im Ort beziehungsweise in der Region. Aus den moderierten Prozessen in Richtung Leitbild in eine partizipative Regionalentwicklung zu finden und auch Mitentscheidung zuzulassen, ist wohl für die meisten Gemeinden eine erhebliche Herausforderung, aber auch eine berechtigte politische Forderung.

Jede Region hat ihre Besonderheit und versucht dies durch Marketingmaßnahmen auch zu kommunizieren. Insbesondere wird dabei das Alleinstellungsmerkmal des Angebots in den Vordergrund gerückt. Grundsätzlich wird jedoch ein „overall tourism product“, das sämtliche Komponenten des Angebots enthält, vom Konsumenten erworben. Dieses Gesamtpaket schließt

die Erreichbarkeit ebenso ein wie die ökologische Qualität der Region, das kulturelle Umfeld oder die Professionalität der gebotenen Dienstleistungen. Durch die Zusammenarbeit auf der Ebene der Tourismusbetreiber wurden Destinationen gebildet, die nicht nur wahrnehmbarer beworben werden können, sondern auch innerhalb eines abgesteckten Gebietes Angebote und Dienstleistungen offerieren, die Region somit gegenüber anderen Tourismusdestinationen konkurrenzfähiger machen. Angesichts der Anpassungsstrategien an allfällige veränderte Rahmenbedingungen durch klimatische Veränderungen wird es zu einer weiteren Diversifizierung des touristischen Angebots kommen müssen.

Dieser Prozess ist in der weit gefassten Alpenregion bereits im Gange. Er gipfelt derzeit in einer Umstrukturierung in Richtung Qualitätsgastronomie und -hotellerie mit besonderem Fokus auf Wellness- und Wohlfühlangebote. So notwendig dies auch scheint, die finanzielle Belastung der Branche ist enorm und der Wettbewerb um Marktvorteile nimmt an Schärfe zu. Untersuchungen der österreichischen Hotel- und Tourismusbank weisen nach, dass die hoch spezialisierten Hotels im Wellness-Bereich ein erhebliches wirtschaftliches Risiko eingehen, aber ihre Chancen zur besseren Auslastung auch steigen. Ein positives Wirtschaftsergebnis ist aufgrund des hohen Kapitaleinsatzes damit aber nicht garantiert (vgl. Hartl 2007, OQ 3).

3. Tourismus und Nachhaltigkeit

Den vielfältigen Einflussfaktoren im Tourismus wird man nur gerecht, wenn sämtliche Maßnahmen in einem größeren Kontext gesehen werden. In Richtung Nachhaltigkeit, der Prämisse für umweltgerechte Entwicklung im 21. Jahrhundert, kann eine integrierte, auf langfristige Entwicklung zielende Regionalplanung, einen wertvollen Beitrag leisten (vgl. Baumgartner/Röhner 1998).

Nachhaltigkeit im Tourismus kann nicht abgekoppelt von anderen gesellschaftlichen Sek-

toren erreicht werden. Mit der Zielbestimmung einer nachhaltigen Entwicklung haben die Unterzeichnerstaaten des Kyoto-Protokolls einer politischen Agenda zugestimmt, einem weltweiten Programm, das darauf abzielt, ökologische, soziale und wirtschaftliche Einflussfaktoren zu vernetzen und in einem Konzept von Nachhaltigkeit integriert zu realisieren.

Für den Tourismus bedeutet dies, die Komplexität der Zielsetzung anzuerkennen und auf der regionalen beziehungsweise lokalen Ebene in Form von Maßnahmen und Projekten umzusetzen. Ein derartiger Reflexionsprozess lässt sich in den Alpenregionen beispielhaft an etlichen Projekten beobachten. Konkret bedeutet das die Anerkennung, dass

- der Tourismus als integrierter Teil einer nachhaltigen, regionsspezifisch vernetzten Wirtschaft verstanden wird (ökonomische Dimension)
- intakter Natur- beziehungsweise Lebensraum sowie betrieblicher Umweltschutz Voraussetzungen für den Tourismus der Zukunft sind (ökologische Dimension)
- die Urlaubsregionen geprägt werden von selbstbestimmter kultureller Dynamik und sozialer Zufriedenheit der Bevölkerung sowie der im Tourismus beschäftigten Personen (soziokulturelle Dimension)
- intensiv genutzte touristische Zielgebiete betriebliche und kommunale Umweltmanagement-Systeme sowie Nachhaltigkeitsstrategien (lokale Agenda) entwickeln und anwenden müssen (politische Dimension)
- die Bevölkerung gleichberechtigter Partner bei der Gestaltung der Tourismuspolitik beziehungsweise in alle Entscheidungsprozesse eingebunden ist und die Tourismus-Quellgebiete der Ballungsräume sowie übergeordnete politische Systeme Mitverantwortung für die Auswirkungen des Tourismus in den Urlaubsregionen übernehmen (institutionelle Dimension)
- der Freizeitverkehr auch eine Reaktion auf die lokale Lebens- und Erlebnisqualität am Wohn-

ort eines Reisewilligen ist, Menschen den Ortswechsel suchen, um lokale Mängel in der persönlichen Lebensqualität in einer Region mit subjektiv höherer Lebens- und Erlebnisqualität zu kompensieren (individuelle Dimension)

- die Art der Freizeitmobilität maßgeblich von den gebotenen Dienstleistungsangeboten beziehungsweise den Alternativen (Anreisepackages, Haus-zu-Haus-Service etc.) abhängt und die Regionen diese Verhältnisse durch entsprechende Angebote gezielt steuern können (Dienstleistungsdimension) (vgl. Baumgartner 2008).

Politik, Tourismuswirtschaft, Einrichtungen der zivilen Gesellschaft und die Wissenschaft sind die hauptsächlichen Akteure in diesem Transformationsprozess. Durch ihr Zusammenspiel und durch die gesamthafte Betrachtung der lokalen Gegebenheiten kann es gelingen, dauerhafte Lösungen für eine Entwicklung im Gleichgewicht zu finden. Denn Nachhaltigkeit zielt eben nicht nur auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen ab, sondern strebt eine dauerhafte Stabilität ökologischer, ökonomischer, ökologischer und soziokultureller Gegebenheiten an (vgl. Middleton/Hawkins 1998).

Ausgehend von dem Weltgipfel über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 wurde eine Phase der Reflexion über den dauerhaften Schutz der Ressourcen eingeleitet. Die UN-WTO (Welt-Tourismusorganisation der UNO), in der auch Österreich Mitglied ist, sieht „sustainable tourism“ als jene Form der wirtschaftlichen Entwicklung, die zur Steigerung der Lebensqualität in den Gastgeberländern beiträgt, eine hohe Erlebnisqualität für den Besucher bietet und gleichzeitig zur langfristigen Erhaltung der Umwelt beiträgt.

Nachhaltiger Tourismus verfolgt gemäß UN-WTO folgende zwölf Zielsetzungen (vgl. OQ 4):

- langfristige wirtschaftliche Rentabilität: den Markt verstehen, Pflege der Klientel, wirtschaftliche Beziehungen, attraktive Destination
- Maximierung des Wohlstands der Region: möglichst wenig Abfluss der Einnahmen,

gute wirtschaftliche Verbindungen, Schaffung von Wertschöpfungsketten

- Qualität der Beschäftigung: Ganzjahresjobs, angemessene Bezahlung und Arbeitsbedingungen, gute Ausbildung, Beschäftigte werden als Kapital der Tourismusbetriebe gesehen
- faire Verteilung des Nutzens und sozialer Ausgleich: Wohin fließt das Einkommen aus dem Tourismus, pro-poor tourism
- Zufriedenheit der Besucher: Pflege der Kundschaft, Standorttreue, Qualität der Dienstleistung, Preis-Leistungs-Verhältnis
- Entscheidung über zukünftige Entwicklung liegt in lokalen Händen: Kontrolle auf lokaler Ebene, Einbindung der nächsten Generation
- Tourismus erhöht die lokale Lebensqualität: Tourismusintensität, Berücksichtigung der „carrying capacity“, wie viel Tourismus ist verträglich, Informationsarbeit
- Respekt und Stärkung des kulturellen Erbes: Erhaltung des gebauten Erbes, sensibler Umgang mit dem immateriellen Erbe
- Erhaltung der Umwelt und Förderung der Qualität des Lebensraumes: möglichst wenig Zerstörung der Landschaft, Infrastruktur für Touristen und Einheimische
- Schutz der Biodiversität: Kooperation mit Nationalparks etc., Förderung des naturnahen Tourismus
- effizienter Umgang mit den natürlichen Ressourcen: minimaler Verbrauch von Wasser und nicht erneuerbarer Energie, entsprechende Tourismusplanung
- Minimierung der Verschmutzung und der Müllproduktion: sanfte Mobilität, angepasste Technologien.

Basierend auf dem wissenschaftlichen „body of knowledge“⁷ kann man von Nachhaltigkeit im Tourismus dann sprechen, wenn er

- langfristig möglich ist, weil Entwicklung aller Ressourcen schonend betrieben wird
- kulturell verträglich ist, weil Respekt gegenüber den lokalen Konventionen und Riten ausgedrückt wird, ein Verzicht auf ausbeutende Kommerzialisierung und eine Anpassung an ortsübliche Standards erfolgt
- sozial ausgewogen ist, weil die Nutzen und Nachteile gleichermaßen gestreut werden, regionale Disparitäten vermieden werden und Einheimische in die Entscheidungen eingebunden sind
- ökologisch tragfähig ist, weil möglichst geringer Druck auf Umwelt, Vermeidung von Schädigungen der Biodiversität und eine Förderung von Umweltbewusstsein erfolgt
- wirtschaftlich sinnvoll und ergiebig ist, weil er profitables Geschäft für die lokale beziehungsweise nationale Ökonomie ist, zur Schaffung von Einkommen für die einheimische Bevölkerung maßgeblich beiträgt (vgl. Luger 2006, S.148).

In Österreich wurden die generellen Forderungen des Nachhaltigkeitsdiskurses in Dokumenten wie dem Nationalen Umweltplan aufgegriffen beziehungsweise auf regionaler und lokaler Ebene als Zielsetzungen und Rahmenbedingungen formuliert. Im Bereich des Tourismus gehören das 5. Aktionsprogramm der EU oder die Protokolle der Alpenschutzkonvention zu den Regularien für eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung. 1995 beschloss die österreichische Bundesregierung Prinzipien und Ziele einer nachhaltigen Tourismus- und Freizeitwirtschaft. Die Alltagspraxis und damit die Umsetzung von Maßnahmen hängt diesen Zielvorstellungen – nicht nur in Österreich – aber noch erheblich hinterher. Auch wenn mittlerweile in einigen Bundesländern in Form von Checklisten und Kriterienkatalogen (Öko-Audit) die Prinzipien einer nachhaltigen Tourismus- und Freizeitwirtschaft operationalisiert wurden, so fin-

⁷ Stellvertretend für die reichhaltige und zumeist englischsprachige Fachliteratur vgl. Hall/Lew 1998; Middleton/Hawkins 1998; Newsome/Moore/Dowling 2002 sowie eine Fülle von Beiträgen der Zeitschrift *Journal of Sustainable Tourism* (www.channelviewpublications.com).

den sie außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete noch wenig Anwendung. Gerade in den Alpen, einem Natur- und Kulturräum, dessen Ressourcen auf verschiedene Weise unter erheblichen Druck stehen, sollte ein derartiges Monitoring Bestandteil jeglicher freizeitwirtschaftlicher Aktivitäten sein. Auf diese Weise könnten modellhaft Beispiele für gelungene Innovation beziehungsweise nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet werden.

Nico Stehr spricht im Kontext von nachhaltiger Entwicklung von der Forderung nach einem „verantwortungsbewussten Wachstum der Wirtschaft“ und er beobachtet eine „Moralisierung der Märkte“. Diese manifestiert sich nicht ausschließlich in Änderungen des Verhaltens und der Orientierungen der Marktteilnehmer, sondern auch in den auf Märkten gehandelten Produkten und Dienstleistungen. Die Moralisierung der Märkte bezieht sich demnach „nicht nur auf Produkte und Dienstleistungen, nachdem diese gefertigt worden sind und am Markt auftauchen, sondern sie beeinflusst ganz unmittelbar die Art und Konstitution der angebotenen Waren und Dienstleistungen“ (Stehr 2006, S.70).

4. *Nachdenken über den Tourismus: Salzburger Weichenstellungen für die Zukunft*

„Öko-Urlaube sind ein Flop – 64 Prozent der Österreicher verreisen im Auto.“ So titelten die Salzburger Nachrichten am 7. März 2007. Der Geschäftsführer der Salzburger Landestourismusgesellschaft meinte dazu: „Wegen Öko-Tourismus fährt kein Mensch auf Urlaub.“ Diese in jeder Hinsicht erstaunliche Aussage erfolgte vor dem Hintergrund des Almsommers, der großen auf unberührte Natur und Alpenerleben ausgerichteten Werbekampagne des Salzburger Landes. Durch sie soll das „kleine Paradies“ Salzburger Land einer möglichst großen Schar von Gästen nähergebracht werden.

Tourismus wird heutzutage weitaus stärker von Marketingmaßnahmen geprägt als von der

Tourismuspolitik und Konzepten mit integrativen Planungsüberlegungen. Verkaufen lautet die Devise, Auslastung erzielen um jeden Preis. Marketing atmet den Geist der Betriebswirtschaft, der Mikroökonomie, und hat primär – zumeist kurzfristige – ökonomische Interessen im Visier. Die andere Perspektive – „sustainable tourism marketing“ – rückt hingegen die Vorstellung von einem moralisch korrekten touristischen Handeln und Wirtschaften in den Vordergrund. Dies verlangt erst einmal die Entwicklung von ebensolchen touristischen Produkten, aber auch sie müssen ihrer potenziellen Klientel nahe gebracht werden. Eine Reihe solcher vorbildlicher Projekte existiert im Alpenraum. Sie gelten als Beispiele guter Praxis wie etwa die Initiative der verkehrsberuhigten Urlaubsorte, die auf sanfte Mobilität setzen oder Landwirtschaft und Tourismus integrierende Modelle wie die Käsestraße Bregenzer Wald. Der Einsatz ressourcenschonender Bauweisen und die Anwendung erneuerbarer Energie für solarbeheizte Schutzhütten oder die Besucherlenkungsprojekte des Österreichischen Alpenvereins versöhnen touristische Ansprüche mit dem pfleglichen Umgang mit Natur, ohne dass die Umwelt unter die Räder und der Gast um sein Vergnügen kommt (vgl. OQ 5, Bundesamt für Raumentwicklung/Staatssekretariat für Wirtschaft 2012).

Nicht nur in Österreich wird der Tourismus von konventionellen Marketingüberlegungen dominiert. Konzepte sozialer und kultureller Verantwortung gegenüber Ökonomie und Ökologie werden aber zusehends nachgefragt, immer dringender gefordert. Derartige makroskopische Sichtweisen sind auch notwendig, um den Tourismus aus seiner gegenwärtigen Lage zu befreien, die ihn ausschließlich als Wirtschaftssektor definiert. Den Tourismusunternehmen wie den Touristen selber kommt weitaus mehr Bedeutsamkeit zu als in Auslastungsziffern oder Umsatzzahlen ausgedrückt werden kann. Diese sind nur der monetäre Niederschlag einer kulturellen Praxis, die in dieser Form eigentlich erst seit den 1950er

Jahren existiert und unter dem Begriff Urlaub zu den großen sozialen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts gehört.

Für den Salzburg Tourismus der Zukunft sind daher einige weiterreichende Nachhaltigkeitsüberlegungen anzustellen, die über das zukünftige Wirtschafts- und Tourismusprogramm 2011 bis 2020 beziehungsweise über die Marketingstrategie 2012 bis 2015 hinausreichen.

Gegenüber dem früheren Strategieplan Salzburg Zukunft zeigt das neue Wirtschaftsprogramm 2020 deutlich mehr tourismuspolitischen Mut und spricht auch die drei genannten Problemfelder mehr oder weniger deutlich an. Auch durch die Verzahnung mit anderen Sektoren und den Strategiedokumenten auf nationaler Ebene kommt stärker die gesamtgesellschaftliche Verantwortung, die der Tourismus im Land Salzburg hat, zum Ausdruck. Die übergeordneten wirtschaftspolitischen Programmziele sind auch als Wegmarkierungen für den Tourismus zu sehen. Dies betrifft insbesondere die Positionierung Salzburgs als attraktiver Wirtschafts-, Arbeits-, Lebens- und Erholungsraum und das Bekenntnis zu einem Wirtschaftssystem, das auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit beruht (vgl. Wirtschaftsprogramm 2020, S.48).

In den Handlungsfeldern – genannt werden Standortentwicklung, Unternehmensentwicklung sowie Governance – und bei den geplanten Maßnahmen wird das Bekenntnis zur Nachhaltigkeit konkretisiert. Unter dem Stichwort Standortentwicklung entwickelt Salzburg eine Innovationsagenda, die auf neuen Technologien aufbaut, mit Querverbindungen zur Kreativwirtschaft und „smart industries“. In diesem Kontext wird auch von „green mobility“ gesprochen, sind Verbindungen zur Infrastrukturentwicklung angedacht, und Salzburg wird als Modellregion für innovative Verkehrslösungen ins Visier genommen. Für den Tourismus bedeutsam wäre somit die Positionierung Salzburgs als Region, die auf „green tech and services“ setzt und die Formung eines „grü-

nen“, umweltbewussten, aber auch auf Innovation beruhenden Images zur Optimierung des Standortmarketings betreibt. Unter den Maßnahmen zur Weiterbildung der touristischen Angebote wird vieles angeführt, was in diesem Artikel als Problemfelder thematisiert wurde: Positionierung als Reiseziel mit „green image“, verstärkte Nutzung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Reduktion der Abhängigkeit vom Skitourismus in niedrigen Lagen, Stärkung des Ganzjahrestourismus, Ausbau der Sommerfrische-Angebote, Entwicklung intelligenter Tourismusdienstleistungen unter Einbeziehung der Universitäten und Forschungseinrichtungen, Förderung von authentischen regionalen Angeboten, die kulturelle Besonderheiten in den Vordergrund rücken und so weiter (vgl. ebd., S.63). Grundsätzlich soll der Arbeitsstandort Salzburg in Richtung Weltoffenheit, Modernität, hohe Lebens- und Wohnqualität mit attraktiven Unternehmen und Arbeitsplätzen, kurzum als interkulturell interessanter Standort, entwickelt werden (vgl. ebd. S.59).

Mit dem Nationalpark Hohe Tauern und der jüngst erfolgten Prädikatisierung des Lungau als „UNESCO-Biosphärenreservat“ hat das Bundesland zwei Modellregionen für naturnahen Tourismus beziehungsweise für nachhaltige Entwicklung (vgl. OQ 6). Sie können in Richtung der genannten Zielsetzungen als glaubwürdige Leuchttürme agieren, wobei für den Lungau der Begriff Biosphärenpark gewählt wurde. Damit wird schon ein Zeichen gesetzt, dass der Tourismus in der regionalen Entwicklung eine zentrale Rolle einnehmen wird. In den Jubel über diese Prädikatisierung hinein kam die Ankündigung des Bau eines weiteren Wasserkraftwerks an der Mur. Die anschließende kontroverse Debatte um ein energiepolitisches Moratorium macht das Dilemma um unterschiedliche Zielsetzungen deutlich: Einerseits bietet der Biosphärenpark eine großartige Chance zur Entwicklung eines Alleinstellungsmerkmals im Tourismus, andererseits gibt es konkurrierende Pläne zur Nutzung des Raumes. Hier muss der lokalen Bevölkerung ein Mitspracherecht gewährt wer-

den. Es geht um die Entwicklung ihrer Region, und eine Prioritätensetzung kann nur im Einvernehmen erfolgen (vgl. Salzburger Nachrichten 17.10.2012).

Die folgenden Überlegungen betreffen zwei Bereiche, die mehr Erörterung benötigen und bei denen auch die Landespolitik stärker gefordert ist: Zum einen betrifft dies die langfristige Weichenstellung in Sachen Klimaänderung, Raumordnung und Verkehrspolitik, zum anderen die Verantwortung für Kultur und Lebensraum. Beide Fragen sind nicht nur salzburgspezifisch zu behandeln, sondern in einem breiteren Kontext – im Sinne einer europäischen Makroregion Alpen beziehungsweise im Zusammenhang mit einem globalen Klimaschutzabkommen.⁸ Grundsätzlich ist anzuführen, dass den Tourismusverbänden eine wesentliche Rolle als Gestalter des heimischen Tourismus zugeschrieben wird. Dabei wird nicht nur die Erstellung von Konzepten, die Betreuung der Gäste oder die Schaffung von Tourismuseinrichtungen angesprochen, sondern explizit auch die Förderung und Erhaltung von Kultur und Landschaft. Gemäß Salzburger Tourismusgesetz haben die Verbände also eine deutlich größere Verantwortung, als landläufig gesehen wird, weil sie primär mit der Führung einer Informationsstelle und dem Ortsmarketing in Verbindung gebracht werden (vgl. OQ 7).

Darüber hinaus liegt mit dem Tourismusprotokoll der Alpenkonvention ein Regelwerk vor, das nicht nur eine ganzheitliche Politik zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums vorschreibt. Darin wird auch festgehalten, dass der Tourismus im öffentlichen Interesse liegt und dieser Erwerbszweig eine Überlebenschance für viele Regionen im

Alpenraum bietet. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, durch einen umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beizutragen, und zwar in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz sowie bei der Wasser- und Energieversorgung. Im Rahmen der Genehmigungsverfahren für Aufstiegshilfen ist daher eine Politik zu verfolgen, die „außer den Belangen der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit auch den ökologischen und landschaftlichen Erfordernissen Rechnung trägt“ (Art. 12). Beschneigungsanlagen sind nur für die Sicherung exponierter Zonen vorgesehen, sofern es die jeweiligen örtlichen hydrologischen, klimatischen und ökologischen Bedingungen erlauben (vgl. OQ 8). Von besonderer Wichtigkeit wird dies angesichts der Verletzbarkeit des Wintertourismus durch die wetterbedingten Auswirkungen des Klimawandels. Die Salzburger Skiregionen sind darauf noch nicht ausreichend vorbereitet, wie dem rezenten Bericht des Österreichischen Rechnungshofs 2012 zu entnehmen ist. Diesem Bericht zufolge wurde bereits 2000 eine Arbeitsgruppe Klimaschutz beim Land eingerichtet, die sich erstmals 2008 mit den Auswirkungen des Klimawandels und notwendigen Anpassungsmaßnahmen beschäftigte (vgl. Rechnungshof 2012, S.10).

2001 gab das Amt der Salzburger Landesregierung eine Studie in Auftrag. Die kam zu dem Ergebnis, dass bei fortgesetzter Temperaturzunahme die Andauer einer geschlossenen Schneedecke signifikant sinken wird (Kromp-Kolb/Formayer 2001). Überlegungen hinsichtlich einer Landesstrategie wurden damals vorerst zurückgestellt. Die jüngst publizierte Studie „Klimawandel und Raumplanung in Salzburg“

⁸ Ausführlich wird die politische Dimension einer Makroregion Alpen behandelt in dem CIPRA-Tagungsband „Perspektiven für die Alpen“ (CIPRA Österreich 2012); welche Maßnahmen zur Weiterführung des Kyoto-Protokolls ergriffen werden können, ist Gegenstand der Doha-Konferenz; die Diskussion um den Klimawandel hat mittlerweile die breitere Öffentlichkeit erreicht, aber bislang nicht zu breitem klimaschützenden Verhaltensweisen geführt (vgl. Sigrist/Gessner 2011; Heureka – Das Wissenschaftsmagazin Heft 4/11 und 5/12).

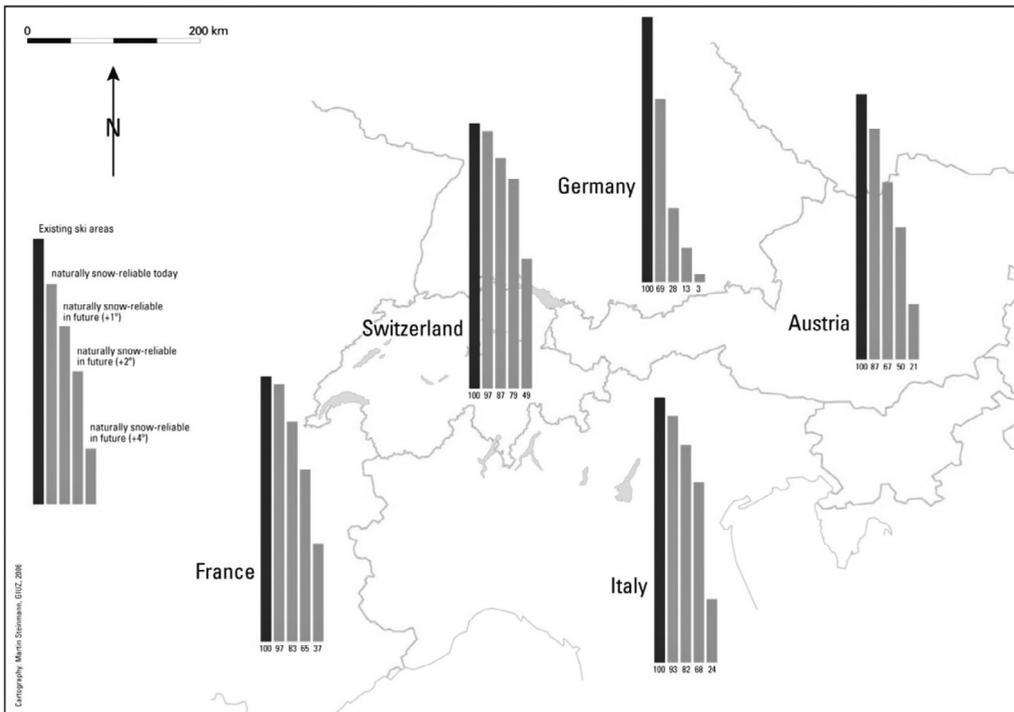
greift diese Problematik auf. Sie bezieht einerseits Szenarien internationaler Studien auf die Region Pinzgau-Pongau und befasst sich mit möglichen Anpassungsstrategien und Maßnahmen über den Tourismus hinaus, um den Auswirkungen des Klimawandels Rechnung zu tragen (vgl. Dollinger, Keinberger u.a. 2011). In der Tourismus-Marketingstrategie bis 2015 wird die Bedrohungslage als Top-Szenario folgendermaßen formuliert: „Es wird wärmer, aber feuchter. Schneearmut im Salzburger Land ist keine Gewissheit, da die Prognosen unsicher sind.“ In der Folge ist nur die Rede davon, dass Schneesicherheit gewährleistet werden müsse, damit der Wintersport im klassischen Sinn für den Gast interessant bleibt.

Detailliertere Darstellungen des Szenarios liefern Abegg/Elsasser (2007). Sie studierten 666

Schigebiete in den Alpen hinsichtlich ihrer natürlichen Schneesicherheit. 609 davon können heute als schneesicher bezeichnet werden, bei einer Erwärmung um ein Grad Celsius würde die Zahl auf 500, bei zwei Grad Celsius auf 404 und bei vier Grad Celsius auf 202 sinken (siehe Grafik 3).

Österreich, das im Vergleich zur Schweiz oder Frankreich über relativ viele niedrig gelegene Skigebiete verfügt, ist von der Erwärmung massiv betroffen. Bei einem Temperaturanstieg um zwei Grad Celsius – das entspricht einer optimistischen Sichtweise – würde sich die Zahl der schneesicheren Orte (im Allgemeinen ist damit eine Schneedecke von 100 Tagen gemeint) auf die Hälfte reduzieren. Auf Salzburg bezogen würde bei dieser Erwärmung die Zahl der schneesicheren Skigebiete von 35 auf 24 sin-

Grafik 3



© Martin Steinmann

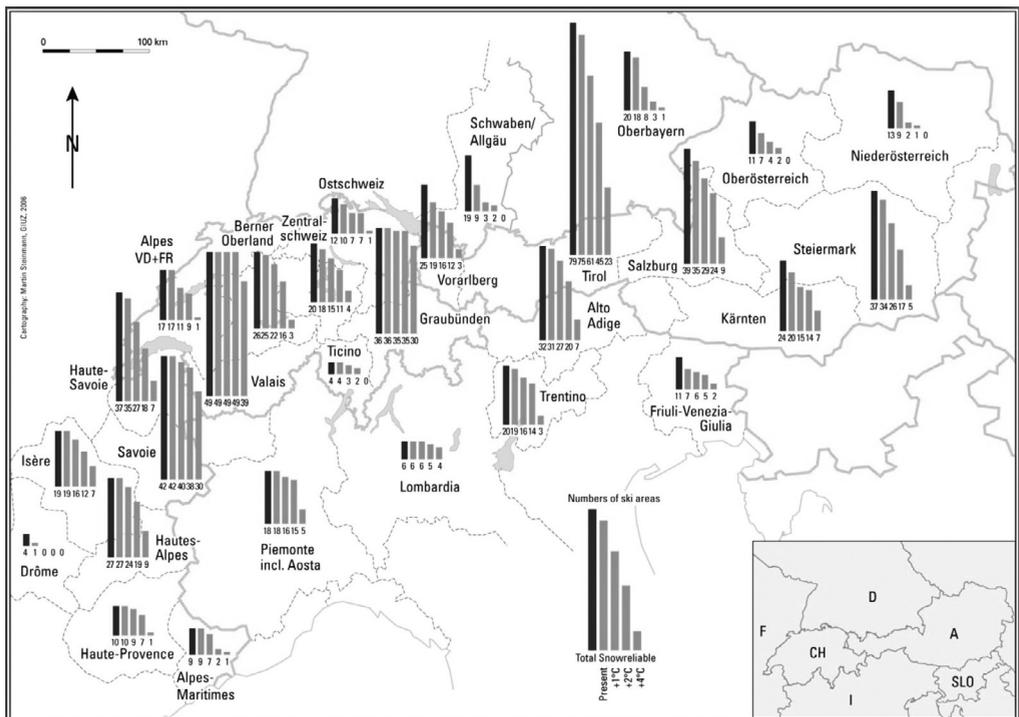
ken. Dadurch entstünde wohl mehr Nachfrage in den höher gelegenen Destinationen, aber auch eine stärkere Belastung, verbunden mit Verkehrsproblemen auf den Zufahrtsstraßen. Auch der Druck auf noch nicht erschlossene hochalpine Gebiete dürfte zunehmen. Der Kostenaufwand für eine intensivere Beschneidung wird ebenfalls steigen und sich in einem deutlichen Anstieg der Skipasspreise niederschlagen. Ökonomisch wie ökologisch sind die Auswirkungen bereits für einen mittelfristigen Zeitraum – etwa bis 2030 – als erheblich einzustufen (siehe Grafik 4).

Um die Attraktivität von Tourismusdestinationen zu erhalten, muss das Angebot den neuen Bedingungen angepasst werden. Mögliche klimatische und landschaftliche Veränderungen müssen bereits in der Planung berücksichtigt

werden. Gegenwärtig gelingt es der österreichischen Seilbahnwirtschaft über die Ausweitung des Sommergeschäfts, allfällige Rückgänge im Winter zu kompensieren. Die Umsätze in den letzten fünf Jahren sind um 35 Prozent gestiegen (vgl. Seilbahn auf Draht 2012). Langfristige Strategien werden aber mehr Innovation enthalten müssen als die Saisonverlängerungen und die Optimierung des Produktes Bergsommer.

Da Gäste zunehmend ethisch einwandfreie Produkte fordern, werden künftige Projekte noch eingehender hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit zu studieren sein. Am Beispiel des derzeit geprüften Vorhabens Skigebietserweiterung Hochsonnberg im Gemeindegebiet von Piesendorf im Pinzgau wird man auch sehen, ob sich das ökonomische Kalkül der Schmittenhöhebahn AG oder das

Grafik 4



© Martin Steinmann

im Wirtschaftsprogramm 2020 formulierte Bekenntnis zur Nachhaltigkeit durchsetzt. Zur Verhandlung stehen fünf neue Pisten im Ausmaß von rund 23 Hektar mit Beschneiungsanlage und Speicherteich sowie ein Parkplatz für rund 750 Fahrzeuge. Die Landesumweltanwaltschaft sieht darin eine Neuerschließung. Da das geplante Skigebiet in tiefer Tallage (ab zirka 800 Höhenmeter) und an einem Südwest exponierten Hang gelegen ist, scheint auch keine Schneesicherheit gegeben (vgl. Brief der Landesumweltanwaltschaft Salzburg vom 14.6.2011). Eine Entscheidung gegen das Vorhaben wäre ein Zeichen dafür, dass man sich in Salzburg konsequent auf den Pfad der Nachhaltigkeit und Nachhaltigkeit begeben hat.

Ein Weg, der tendenziell schon begangen wird, führt zum naturnahen Tourismus. Nationalpark, Biosphärenpark, Almsommer – in diesen Kontexten liegt nicht nur ein großes Potenzial für wirtschaftlich ertragreichen Tourismus, sondern auch die Möglichkeit, regionalwirtschaftliche Kreisläufe zu stimulieren (vgl. SIR 2006). Die Abstimmung dieser Produktpalette verlangt eine Kooperation zwischen den Dienstleistungsbereichen, der Raumplanung, der Landwirtschaft sowie der Tourismus- und Freizeitwirtschaft. Salzburg hat alle Voraussetzungen dafür, in diesem Segment eine erfolgreiche Marke mit starkem Regionalbezug und ohne großen Event- und Inszenierungsfirlefanz zu entwickeln. Tourismus- und Freizeitwirtschaft sind ein zentrales Handlungsfeld der Regionalpolitik. Die Gemengelage von Bereichen wie Gesundheit, Nahrungsmittel, Erholung, traditionellen Heilmethoden, lokalem Handwerk und bodenständigem beziehungsweise naturnahem Lebensstil kennzeichnen die Region als hochwertigen Wohn- und Arbeitsraum. Deren behutsame Inwertsetzung durch qualitätsvolle Tourismusdienstleistungen können dem Sommer- wie dem Wintertourismus eine ganz eigenständige Signatur geben. Es geht aber nicht nur um monetäre Wertschöpfung, sondern auch um den Prozess der Entwicklung einer Vision für den Lebensraum, um die seriöse Vermittlung des kulturel-

len Erbes und der gelebten Besonderheiten der Menschen, ihrer Lebensformen, ihrer lokalen Identität (vgl. Luger 2010, Ober 2010).

Eine regionale Entwicklungschance zur Nachhaltigkeit verlangt aber auch Innovation in Richtung sanfter Mobilität. Die Orientierung am Nachbarland Schweiz, das seinen öffentlichen Verkehr beispielhaft ausgebaut hat, wäre ein erster Schritt um den ökologischen Fußabdruck des Salzburger Tourismus zu verringern. Der Tourismus- und Ausflugsverkehr erfolgt in Österreich zu 70 Prozent mit dem Pkw, auch die Gäste aus den Nachbarländern kommen zum überwiegenden Anteil mit dem Auto, weil die Angebote von Bahn und Bus zu wenig attraktiv sind. Ähnlich der „Gemeinschaft autofreier Schweizer Tourismusorte“ gibt es auch im Salzburger Land einige Beispiele, wo das Auto in die Ferien geschickt wird. Seit 1997 ist Werfenweng Modellort für sanfte Mobilität und betreibt ein zukunftsweisendes Pilotprojekt, das sich für umweltverträgliches Reisen einsetzt. Die Gäste reisen mit dem Zug an, werden am Bahnhof abgeholt, und im Ort selber stehen Elektrofahrzeuge zur Verfügung. Der Ort ist auch im Netzwerk Alpine Pearls organisiert. 28 Gemeinden aus sechs Nationen verpflichten sich darin zu verantwortungsbewusstem Reisen. Als erste touristische Kooperation bietet Alpine Pearls klimaneutrale Ferien an. Der Beitrag zum Klimaschutz besteht in vielen umweltfreundlichen Angeboten rund um die sanfte Mobilität. Andererseits tragen die klimaschonenden Mobilitätsalternativen vor Ort zum Klimaschutz bei. Ehrlicher Weise muss aber betont werden, dass sich der CO₂-Ausstoß nicht ganz vermeiden lässt, wenn man unterwegs ist. Neukirchen am Großvenediger ist ebenso Mitglied dieses Netzwerkes wie etwa Hinterstoder und Mallnitz. Die bayerischen Tourismusorte Berchtesgaden und Bad Reichenhall sind alpine Perlen wie das Weltnaturerbe Vilsnösser Tal in Südtirol, Arosa und Interlaken in der Schweiz oder Bled in Slowenien. 2011 wurden die Alpine Pearls mit dem „Tourism for Tomorrow Award“ des World Travel and Tourism Council ausgezeichnet (vgl. OQ 9).

Der Tourismus ist heute eine globale Erscheinung. Separiertheit und Besonderheit von Kulturen werden teilweise aufgehoben, existieren aber dennoch. In den touristischen Dienstleistungen wird nicht immer ausreichend auf die kulturell unterschiedlichen Bedürfnisse eingegangen. Salzburg hat sich über Generationen daran gewöhnt, Gäste zu empfangen. Daher sollte das Verständnis für Fremdverstehen, für „Otherness“, ausgeprägt sein und sich auch in der Belegschaft der Tourismusbetriebe in Form von interkultureller Kompetenz niederschlagen.⁹ Zudem ist der Anteil ausländischer Arbeitskräfte im Tourismus höher als in anderen Branchen. Saisoniers aus verschiedenen Ländern arbeiten mit heimischen Arbeitskräften zusammen. Für die Unternehmen ist es ein Gebot der Stunde, gut ausgebildetes Personal langfristig zu binden und weiterzubilden, somit in Maßnahmen zu investieren, die unter dem Stichwort „workplace diversity“ zusammengefasst werden. Dies erlaubt die Bildung einer Organisationskultur bei Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Mitarbeitern verschiedener Länder, Mentalitäten, Gender und Alter. Letztlich geht es um eine Fähigkeit, in Situationen, in denen man mit Menschen aus anderen Kulturen interagiert, sensibel, reflektiert und produktiv handeln zu können (vgl. OQ 11).

Steht das Salzburger Land für eine großartige Naturkulisse, so bildet die Stadt die Bühne der Welt. Neben Mozart, den Festspielen der klassischen Musik und dem Sound of Music, die für sich schon erfolgreiche Marken im globalen Tourismus darstellen, ist die Historische Altstadt ein UNESCO-Welterbe, somit von einzigartiger wie universeller Bedeutung. Welterbestätten gehören weltweit zu den meistbesuchten Destinationen, denn deren Erfahrung ermöglicht es, sich als Teil

eines größeren Ganzen zu sehen. Besucher kommen in Angkor, Petra, der Dachsteinregion, in den historischen Altstädten von Xian, Venedig, Cesky Krumlov oder Regensburg, um nur einige Beispiele zu nennen, mit zeitübergreifenden Ordnungen in Berührung, und Touristen können dort ihre Sehnsucht nach dem Kosmischen in unserer weitgehend entsakralisierten Welt stillen. Durch die Erhebung zum Welterbe wird ein profaner Ort zu einem quasi-sakralen Raum, durch die kulturelle Bedeutungszuweisung zu etwas Heiligem, zu einer Realität, die nicht von dieser Welt ist, aber fundierte Geschichte als Kultur der Erinnerung erfahrbar macht (vgl. Wagner 2008). Welterbe-Tourismus ermöglicht das Eintauchen in die kulturellen Höhepunkte einer Zivilisation, die Erfahrung einer einst gültigen kulturellen Ordnung, die jenseits heutiger Lebenswelten liegt (vgl. Luger 2008; Wöhler 2008). Salzburg ist wie andere Welterbestätten aber nicht nur Weltbühne, sondern auch Open-air-Hörsaal und damit eine großartige Bildungsplattform beziehungsweise ein interkulturelles Medium. Die profane Pilgerschaft zu den Stätten des Welterbes kann als kollektiver Prozess der emotionalen Aneignung eines Raumes verstanden werden, als höchste Wertschätzung für die außerordentlichen Leistungen und das kulturelle Erbe eines bedeutungsvollen Ortes. Dieses „place making“, die emotionale Aneignung eines Raumes, verbindet Einheimische, die einen Teil ihres Lebensraums für andere öffnen, und die Besucher, die auf diese Weise Zugang zu Ausschnitten einer ihnen sonst nicht zugänglichen Welt bekommen, in einem Gefühl von globaler Verbundenheit (vgl. Saretzki/May 2012). So entsteht eine raumbezogene Gemeinschaft, die sich nicht im staunenden und schaulustigen Umgang mit dem Erbe der Menschheit erschöpft, sondern sich auch in Anerkennung für fremde Kulturen, im Engagement für den Schutz und die Erhaltung des Welterbes niederschlägt. Welterbestät-

⁹ *Der Nationenmix im Tourismus ist eine wichtige Frage, die gelegentlich auch mit großem Einfühlungsvermögen gelöst werden muss. Ein Beispiel für wenig gelungenes interkulturelles Besuchermanagement lieferte vor einigen Jahren Zell am See, das eine „Araberinvasion“ befürchtete. Die Beschäftigten im Tourismus sahen dies nicht als Problem, aber das Thema wurde populistisch aufgeladen und mit rassistischen Untertönen politisiert (vgl. Empl 2009).*

ten sind somit nicht nur Schlüsselorte für lokale oder regionale Ökonomien, sondern bekommen durch derartige globale Solidarisierungsgesten eine wesentliche Funktion im öffentlichen Leben (vgl. Rössler 2005). Die universelle Bedeutung bewusst zu machen, sie auch der lokalen Bevölkerung zu vermitteln und deren kulturelle Identität beziehungsweise Verbundenheit mit ihrem Erbe zu stärken, wird in der Unesco-Welterbekonvention als Bildungs- und Kulturauftrag formuliert (vgl. OQ 10). Während das städtische Welterbemanagement den Altstadtsschutz seit vielen Jahren weitgehend effektiv praktiziert, die Konservierung im Sinne eines bewahrenden Fortschritts als nachhaltige Stadtentwicklung Anerkennung gefunden hat, wurden bezüglich Kommunikation beziehungsweise der identifikatorischen Erfahrung des kulturellen Gedächtnisses bislang kaum sichtbare Schritte gesetzt (vgl. Luger 2012).

Die Idee eines weltumfassenden Erbes der Menschheit und die Bewahrung des von den Vorfahren empfangenen Vermächtnisses für nachfolgende Generationen, führt zurück zum Ausgangspunkt, zum Grundprinzip von nachhaltiger Entwicklung. Der Tourismus ist Nutznießer des kulturellen Erbes, aber er muss auch Verantwortung für die Bewahrung des Welterbes übernehmen beziehungsweise sich zu einem achtsamen und behutsamen Umgang mit den Ressourcen verpflichten. In dem Strategiepapier 2020 wird der tourismuspolitische Rahmen dieser Verpflichtung formuliert, jetzt geht es darum, die erforderlichen Schritte in die Praxis umzusetzen.

Bibliografie

Abegg, Bruno (2011): Herausforderung Klimawandel. Anpassungsstrategien der Seilbahnunternehmen. In: TW-Zeitschrift für Tourismuswissenschaft, Heft 2, S.195-202.

Abegg, B./Agrawala, S./Crick, F./de Montfalcon, A. (2007): Climate change impacts and adaptation in Winter tourism. In: OECD (Ed.): Climate Change in the European Alps. Paris, S.23-60.

Abegg, Bruno/Elsasser, Hans (2007): Wintertourismus im Klimastress. In: Egger/Herdin, Tourismus Herausforderung Zukunft, S.219-230.

Baumgartner, Christian (2008): Nachhaltigkeit im Tourismus. Innsbruck.

Baumgartner, Christian/Röhler, Christine (1998): Nachhaltigkeit im Tourismus. Umsetzungsperspektiven auf regionaler Ebene. Wien-Köln-Aarau/Bern.

Bätzing, Werner (2002 a): Leitfaden für eine nachhaltige Tourismusedwicklung im Ötztal, Tirol. In: Luger/Rest, Alpentourismus, S.465-490.

Bätzing, Werner (2002 b): Der Stellenwert des Tourismus in den Alpen und seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes. In: Luger/Rest, Alpentourismus, S.175-196.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE/Staatssekretariat für Wirtschaft (2012): Tourismus und Nachhaltige Entwicklung. Gute Beispiele und Aktionsmöglichkeiten. Bern.

Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Hg., 2012): Klimawandel im österreichischen Berggebiet. Ursachen, Auswirkungen und Anpassungsmaßnahmen. Autor Oliver Tamme. Forschungsbericht Nr. 65, Wien.

CIPRA (Hg., 2006): Klima – Wandel – Alpen. Tourismus und Raumplanung im Wetterstress. Tagungsband der CIPRA Fachtagung 2006 vom 18. bis 20. Mai 2006 in Bad Hindelang/Deutschland. München-Schaan.

CIPRA Österreich (Hg., 2012): Perspektiven für die Alpen. Was können Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen? Tagungsband, Wien.

Dollinger, Franz/Kienberg, Stefan u.a. (2011): Klimawandel und Raumplanung in Salzburg. Materialien zur Raumplanung, Band 22. Hgg.

- vom Amt der Salzburger Landesregierung, Abteilung 7 Raumplanung.
- Egger, Roman/Herdin, Thomas (Hg., 2007): *Tourismus Herausforderung Zukunft*. Wien-Berlin.
- Elsasser, Hans/Bürki, Rolf (2005): Klimawandel und (Gletscher-)Tourismus. In: *Bedrohte Alpengletscher*. Fachbeiträge des Österreichischen Alpenvereins, Serie Alpine Raumordnung Nr. 27, Innsbruck 2005. S.16-23.
- Empl, Paul (2009): Zur Problematik interkulturellen Aufeinandertreffens. Am Beispiel der "Araberinvasion" in Zell am See. Salzburg, Magisterarbeit.
- Expertengruppe Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21 (Hg., 2005): *Aspekte der Nachhaltigkeit – Checkliste*. (Land Steiermark)
- Forschungsstelle für Freizeit, Tourismus und Landschaft, Hochschule für Technik Rapperswil/Abteilung Sozialpsychologie I, Universität Zürich (2002): *Naturnaher Tourismus in der Schweiz. Angebot, Nachfrage und Erfolgsfaktoren*. Rapperswil.
- Goodwin, Harold/Francis, Justin (2003): Ethical and responsible tourism: Consumer trends in the UK. In: *Journal of Vacation marketing*. Vol 9/No 3, (www.responsibletourismpartnership.org/goodwin.pdf)
- Hall, Michael/Lew, Alan (Hg., 1998): *Sustainable Tourism. A Geographical Perspective*. Essex.
- Hartl, Franz (2002): Der Tourismus im Wandel – Schaffen wir den Turn-Around? In: *Luger/Rest, Alpentourismus*, S.227-244.
- Hartl, Franz (2007): Rechnet sich "Wellness"? In: *Egger/Herdin, Tourismus Herausforderung Zukunft*, S.231-240.
- IPCC WGII (Hg., 2007): *Fourth Assessment Report "Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability"*. Abgefragt von www.ipcc.ch am 11.4.2007.
- Kalisch, Angela: *Corporate futures: social responsibility in the tourism industry*. Tourism Concern: London 2002.
- Kanatschnig, Dieter/Fischbacher, Christa (Hg., 2000): *Regionales Mobilitätsmanagement*. Österreichisches Institut für nachhaltige Entwicklung, Wien.
- Kleissner, Anna/SportsEconAustria (2012): *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Wintersports in Österreich*. Präsentation am Forum Zukunft Winter, Kaprun, 5.11.2012.
- Kohl & Partner (2011): *Strategieplan Tourismus Salzburg. Überarbeitete Version 2011 bis 2020 – Entwurf*. Im Auftrag von Land Salzburg, Abteilung 1 Wirtschaft, Forschung und Tourismus. Salzburg.
- Komp-Kolb, Helga/Formayer, Herbert (2001): *Klimaänderung und mögliche Auswirkungen auf den Wintertourismus in Salzburg*. Studie im Auftrag des Amtes der Salzburger Landesregierung (online unter www.salzburg.gv.at/themen/nuw/klimaschutz/klimaschutz-salzburg/klimaschutz-tourismus.htm, abgefragt 26.11.2012).
- Körner, Christian: *High elevation ecosystems under global change*. Vortrag gehalten auf dem Symposium "The Role of Mountains in a Climate of Change", Obergurgl, 24-26 May 2007.
- Land Salzburg (Hg., 2012): *Salzburg. Standort Zukunft. Wirtschaftsprogramm 2020*. Salzburg (online unter www.salzburg.gv.at/wt).
- Lebitsch-Buchsteiner, Sigrid (2007): *Wirtschaftsfaktor Tourismus in Österreich und im Besonderen im Land Salzburg*. Schriftliche Mitteilung des Landes Salzburg vom 12. März 2007.

- Leuthold, Margit/Institut für Integrativen Tourismus und Freizeitforschung (2001): Potenziale des Ökotourismus in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Wien.
- Luger, Kurt/Rest, Franz (Hg., 2002): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. Innsbruck-Wien.
- Luger, Kurt (2006): Tourismus als Entwicklungsmodell. Nachhaltigkeitsversuche, Armutsreduzierung und Regionalentwicklung. In: Baumhackl, Herbert/Habinger, Gabriele/Kolland, Franz/Luger, Kurt (Hg.): Tourismus in der "Dritten Welt". Zur Diskussion einer Entwicklungsperspektive. Wien. S.127-152.
- Luger, Kurt (2007): Schwitzender Planet – Kalte Betten. Tourismus im Zeitalter moralisierender Märkte und des Klimawandels. In: Egger/Herdin, Tourismus Herausforderung Zukunft, S.127-142.
- Luger, Kurt (2008): Welterbe-Tourismus. Ökonomie, Ökologie und Kultur in weltgesellschaftlicher Verantwortung. In: Luger/Wöhler, Welterbe und Tourismus, S.17-41.
- Luger, Kurt/Wöhler, Karlheinz (2008): Welterbe und Tourismus. Schützen und Nutzen aus einer Perspektive der Nachhaltigkeit. Innsbruck-Wien.
- Luger, Kurt (2010): Tradition, Ritual, Inszenierung. Kulturelles Erbe im Spannungsfeld von bewahrender Pflege und touristischer Vereinnahmung. In: Luger/Wöhler, Kulturelles Erbe und Tourismus, S.15-45.
- Luger, Kurt (2012): Welterbe Historische Altstadt Salzburg: Wie Venedig ohne Meer oder lebendiges Zentrum? In: Bastei – Magazin des Stadtvereins Salzburg, Winter 2012, S.32-34.
- Luger, Kurt/Wöhler, Karlheinz (Hg., 2010): Kulturelles Erbe und Tourismus. Innsbruck-Wien.
- Meier, Ruedi (2002): Strategien für einen nachhaltigen Freizeit- und Tourismusverkehr. In: Luger/Rest, Alpentourismus, S.357-388.
- Middleton, Victor T.C./ Hawkins, Rebecca (1998): Sustainable Tourism. A Marketing Perspective. Oxford Boston.
- Müller, Hansruedi/Lehmann Friedli, Therese (2011): Tourismus im Klimawandel – Herausforderungen für die Tourismusforschung. In: TW-Zeitschrift für Tourismuswissenschaft, Heft 2, S.125-138.
- Newsome, David/Moore, Susan/Dowling, Ross (2002): Natural Area Tourism. Ecology, Impacts and Management. Clevedon.
- Ober, Josef (2010): Die Inwertsetzung einer Region. In: Luger/Wöhler, Kulturelles Erbe und Tourismus, S.93-108.
- OcCC/ProClim (Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung/Forum für Klima und Global Change, Hg., 2007): Klimaänderung und die Schweiz 2050. Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Bern, März 2007.
- Patzelt, Gernot (2007): Gletscherbericht 2005/06. Sammelbericht über die Gletschermessungen des OeAV im Jahre 2006. In: Bergauf, Nr. 2 (2007), S.20-25.
- Prettenthaler, Franz/Formayer, Herbert (Hg., 2012): Tourismus im Klimawandel. Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung des Klimawandels für die österreichischen Tourismusgemeinden. Wien.
- Psenner, Roland/Lackner, Reinhard (Hg., 2006): Die Alpen im Jahr 2020. Alpine Space – Mand & Environment Vol. 1, Innsbruck.

Rössler, Mechthild (2005): Weltkulturerbe und Globalisierung – Vom Weltwunder zum Erbe der Menschheit. In: Schröder, Iris/Höhler, Sabine (Hg.): Welt-Räume. Geschichte, Geographie und Globalisierung seit 1900. Frankfurt-New York, S.235-257.

Salzburger Land Tourismus GmbH (Hg., 2012): Marketingstrategie. Salzburger Land Tourismus 2012 bis 2015. Salzburg.

Saretzki, Anja/May, Carola (2012): Welterbetourismus – ein interkulturelles Medium? In: TW-Zeitschrift für Tourismuswissenschaft, Heft 4, S.151-166.

Seilbahn auf Draht (2012): Das Magazin der österreichischen Seilbahnen. Heft 1.

Siegrist, Dominik (2007): Kommt jetzt der neue Alpenwinter? Manuskript eines Vortrags, gehalten auf dem Tourismus Forum Alpenregionen, Serfaus, 26. März 2007.

Sigrist, Dominik/Gessner, Susanne (2011): Klimawandel – Anpassungsstrategien im Alpentourismus. Ergebnisse einer alpenweiten Delphi-Befragung. In: TW-Zeitschrift für Tourismuswissenschaft, Heft 2, S.179-194.

SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (2006): Strukturen und Entwicklungen. Nationalparkregion Hohe Tauern im Land Salzburg. Salzburg.

Steiger, Robert/Trawöger, Lisa (2011): Klimawandel und Wintertourismus – Ein Vulnerabilitätsprofil für die Region Tirol. In: TW-Zeitschrift für Tourismuswissenschaft, Heft 2, S-151-164.

Wagner, Gerhard (2008): Kulturelles Gedächtnis versus Verhandlung. Das Welterbe und die Konstruktion lokaler Identität. In: Luger/Wöhler, Welterbe und Tourismus, S.71-86.

Wöhler, Karlheinz (2008): Heritagefication. Zur Vergegenwärtigung des Kulturerbes. In: Luger/Wöhler, Welterbe und Tourismus, S.43-58.

Online-Quellen

Position der Bundessparte Tourismus zu den Auswirkungen des Klimawandels – Schenker: "Auch Politik ist gefordert." Abgefragt am 26.11.2012. http://portal.wko.at/format_detail.wk?AnglD=1&StdD=323689&DstD=252

www.slf.ch/pdf/interner-bericht-nr-744-noethiger.pdf; www.slf.ch/pdf/interner-bericht-nr-740-noethiger.pdf, abgefragt am 28.5.2007

www.oeht.at/news/WellnessROI.pdf, abgefragt 30.6.2007

www.unwto.org

Beispiele unter www.cipra.org/zukunft

Land Salzburg – Landeskorespondenz, 12.7. und 1.10.2012, abzurufen von <http://service.salzburg.gv.at>

Salzburger Landestourismusgesetz, abgerufen am 29.11.2012 unter www.salzburg.gv.at/tourismusrecht

www.cipra.org/de/alpenkonvention/protokolle-pdf-de/protokoll_d_tourismus.pdf

www.wttc.org/tourismfortomorrow/winners-finalists/2011-winners-finalists/, abgerufen am 30.11.2012

www.unesco.at/kultur/welterbe/wh-konvention_dt.pdf

An der Universität gibt es seit fünf Jahren eine einschlägige Ausbildung für verschiedene Berufe, die interkulturelle Kompetenz in Theorie und Praxis vermittelt; www.uni-salzburg.at/icc

Anstehende Weichenstellungen für das politische System in Salzburg

*Wo baut sich kritische Masse auf?
Erweiterte schriftliche Fassung des Vortrags*

1. Methodik

In diesem Beitrag geht es darum, zu skizzieren, welche Probleme das Land Salzburg in den kommenden Jahrzehnten zu lösen haben wird.¹ Als Vorbemerkung ist festzustellen, dass niemand in der Lage ist, die Zukunft exakt vorherzusehen. Eine eigene Wissenschaftsdisziplin hat sich in den vergangenen Jahrzehnten etabliert, die sich systematisch mit diesem Problem auseinandersetzt. Die Zukunftsforschung versucht Methoden zu entwickeln, mit deren Hilfe es möglich ist, zukünftige Entwicklungen abzuschätzen, und sie versucht, die Aussagekraft der eigenen Ergebnisse zu bestimmen und einzugrenzen. Die Zukunftsforschung verwendet häufig den Begriff der „zukunftsbezogenen Gegenwartsforschung“, um das eigene Tun genauer zu bestimmen.²

Nicht immer war man vergleichbar zurückhaltend. Vom Orakel zu Delphi über die Utopisten des Spätmittelalters bis hin zu Trendforschern der Gegenwart dominiert das Bild einer Branche, die eine vorhersehbare Zukunft,



oder genauer vorhersehbare „Zukünfte“ beschreibt. Dies ist freilich wissenschaftlich nicht möglich. Die Komplexität der gesellschaftlichen Entwicklung lässt es nicht zu, alle Faktoren, die die Zukunft beeinflussen, zu berücksichtigen. In der Methodik der Zukunftsforschung konzentriert man sich deswegen auch auf die interdisziplinäre Anwendung etablierter wissenschaftlicher Methoden, mit deren Hilfe es

möglich ist, Entwicklungen abzuschätzen, die in die Zukunft reichen. Dazu gehören Trendfortschreibungen genauso wie die Beschreibung von Dynamiken in der Gesellschaft.

Die moderne (selbstkritische) Zukunftsforschung hat zwei Kernansätze. Zum einen beruht sie auf wissenschaftlichen Methoden verschiedener Disziplinen, zum anderen ist sie selber bereit, die eigene Aussagefähigkeit zu relativieren.

Wenn man über die zukünftigen Weichenstellungen in Salzburg schreibt, kann man auf Vorarbeiten zurückgreifen, die in Salzburg an vielen

¹ Dieser Text basiert auf einem Referat im Herbst 2012, wurde verschriftlicht im Februar 2013 und berücksichtigt die Debatte über Finanzspekulationen im Land Salzburg aufgrund der unsicheren Erkenntnislage nicht.

² Vgl. z. B. Reinhold Popp (Hrsg.) (2012): *Zukunft und Wissenschaft. Wege und Irrwege der Zukunftsforschung*. Berlin, Heidelberg.

wichtigen Stellen geleistet wurden. In Salzburg gibt es etwa das Zentrum für Zukunftsstudien, die Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen (JBZ) sowie Expertinnen und Experten in verschiedensten Bereichen der Verwaltung und der Wissenschaft, die zu Einzelfragen zukunftsrelevante Daten sammeln und dokumentieren.

Die Grundlage für den vorliegenden Text stellen Forschungsarbeiten in der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen dar. Zum einen wurden relevante Themen in den „Montagsrunden“ der JBZ diskutiert. Dort stellten Salzburgerinnen und Salzburger aus verschiedenen gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenhängen Thesen zur Diskussion. Von besonderer Bedeutung waren hier die Anregungen von Josef Raos, dem ehemaligen Leiter der Salzburger Landesstatistik. Darüber hinaus gibt es seit 2010 ein Team von acht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die unter dem Titel „Salzburg Morgen“ gesellschaftliche Entwicklungen bis zum Jahr 2030 abzuschätzen versuchen. Die Arbeit dieser Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist in Arbeitspapieren der JBZ dokumentiert.³ Weitere Quellen für die vorliegenden Argumente sind Dienststellen des Amtes der Salzburger Landesregierung, besonders die Landesstatistik, der Bildungsbericht des Bundes, Nichtregierungsorganisationen sowie Auskünfte der Arbeitsmarktverwaltung.

2. Definitionen

Wenn in diesem Beitrag von „Weichen“ die Rede ist, so sollen darunter gesellschaftliche Situationen verstanden werden, in denen mehr als eine Option für landespolitische Entscheidungsträger zur Auswahl stehen, eine Veränderung aber jedenfalls stattfinden wird. Es ist davon auszugehen, dass bei bestimmten Frage-

stellungen der Problemdruck ansteigt, so dass (auch ohne politisches Handeln) Entwicklungen des ökonomischen, sozialen oder kulturellen Lebens auf andere Teilsysteme der Gesellschaft Auswirkungen haben. Das Stellen von Weichen dient dazu, diese über das jeweilige gesellschaftliche Subsystem hinausreichenden Entwicklungen so zu gestalten, dass gewünschte Effekte maximiert und nicht gewünschte Effekte minimiert werden.

Der hier verwendete Begriff der „kritischen Masse“ stammt eigentlich aus der Kernphysik. Dort beschreibt er die Mindest-Masse eines aus spaltbarem Nuklid bestehenden Objekts, ab der die effektive Neutronenproduktion eine Kettenreaktion der Kernspaltung aufrechterhalten kann.

In der Netzwerk-Forschung wird hier auch oft der Begriff „Tipping Point“ verwendet. Er besagt, dass bei einem Überschreiten eines bestimmten Punktes eine Eigendynamik ausgelöst wird, die über vom Akteur bestimmte bzw. erwartete Effekte hinausgeht.

Innerhalb der Zukunftsforschung baut dieser Beitrag auf Überlegungen auf, die politikwissenschaftliche Quellen haben. Der Schlüsselbegriff der in der Folge verwendet wird, ist der des „Politischen Systems“. Damit orientiert sich dieser Text an der Vorgehensweise, die in der Politikwissenschaft seit den späten 1960er Jahren dominant ist. Die Politische-System-Theorie versucht, politische Prozesse anhand der Kernbegriffe System und Funktion zu thematisieren.

Wichtige Vorläufer dieses Ansatzes waren aus dem Bereich der Soziologie Talcott Parsons und Niklas Luhmann. Von Niklas Luhmann übernehmen wir die Modellierung der Gesellschaft als eine Ansammlung von Systemen, die miteinander in Interaktion stehen. Innerhalb

³ Augeneder, Silvia et al. (2012): *Diese Entwicklungen werden Salzburg bis 2030 prägen. JBZ-Arbeitspapier 9. Salzburg*

der Systeme wird selbstreferenziell agiert. Von Niklas Luhmann ist erst vor kurzem der Band „Politische Soziologie“ erschienen.⁴ Darin stellt Luhmann klar, dass es Aufgabe des politischen Systems ist, Konflikte aus anderen gesellschaftlichen Teilsystemen miteinander verhandelbar zu machen. Aufgabe des politischen Systems ist beispielsweise der Interessenausgleich in kulturellen und finanziellen Fragen. Der Politik stehen dafür besondere Werkzeuge zur Verfügung. Zu diesen Werkzeugen gehören vor allem die Verbindung von Fragen aus verschiedenen Bereichen des Lebens und die Lösung anhand des Mehrheitsmechanismus in den demokratischen Institutionen. Der Ansatz von Niklas Luhmann baut auf der Systemtheorie Talcott Parsons auf. In die Politikwissenschaft wurde der Ansatz von Parsons unter anderem von David Easton und Roy Macridis importiert. Easton beschrieb das politische System anhand von Input und Output. Macridis hat dieses System wesentlich stärker ausdifferenziert.⁵

Für Macridis sind die wichtigsten Inputvariablen Interessen, Bedürfnisse, Kulturen und Ideologien. Diese fließen über politische Parteien, Verbände und Interessengruppen in das System ein. Die Funktion der politischen Parteien und Interessengruppen ist das Artikulieren von Interessen aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, das Zusammenführen dieser Interessen zu kohärenten Programmen, die Mobilisierung für dieses Programm, die Rekrutierung von Führungskräften, das Anbieten von verschiedenen politischen Optionen sowie die Artikulation gemeinsamer Programme auch in politischer Form. Im politischen System werden die Programme über die Regierungsinstitutionen Exekutive, Legislative, Judikative und Verwaltung zu Entscheidungen geführt. Entscheidungen sorgen für Ordnung, für Anpassung an Neues, für Verteilung von Ressourcen und für die Durchsetzung des politischen Willens.

Der Output des politischen Systems wird bei Macridis „Performance“ genannt. Die Performance kann man danach bestimmen, inwieweit sie sieben Kriterien erfüllt. Erstens muss das politische System Antworten auf die gestellten Fragen geben (Responsiveness). Zweitens wird der Output des politischen Systems an der Akzeptanz der Ressourcenverteilung bemessen. Drittens wird unterschieden, inwieweit das politische System sich selber als starr oder als anpassungsfähig gezeigt hat. Viertens wird bestimmt, inwieweit das politische System fähig war, Wissen aufzunehmen. Fünftens wird die Legitimität des politischen Systems betrachtet. Wird es in anderen gesellschaftlichen Untersystemen als nützliche Institution gesehen, die man mit der Lösung von Problemen betrauen kann? Sechstens stellt sich die Frage, inwieweit das politische System die Aufrechterhaltung der Ordnung gewährleisten kann. Und siebtens wird untersucht, ob die gefällten Entscheidungen Wirkung entfalten (siehe Abbildung 1).

Das politische System Salzburg soll in diesem Beitrag untersucht werden. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass es fünf Bereiche gibt, in denen sich kritische Masse aufbaut. Diese kritische Masse wird Weichenstellungen erzwingen, wenn nicht die Akteure des politischen Systems im Vorfeld diese Weichen selber neu stellen.

Erstens kommt es in Salzburg zu sehr deutlichen Veränderungen im Bereich des Inputs (Bereich 1 der Abbildung 1) in das politische System. Interessen, Bedürfnisse, Kultur und Ideologien verändern sich aufgrund der sich verändernden Zusammensetzung der Gesellschaft.

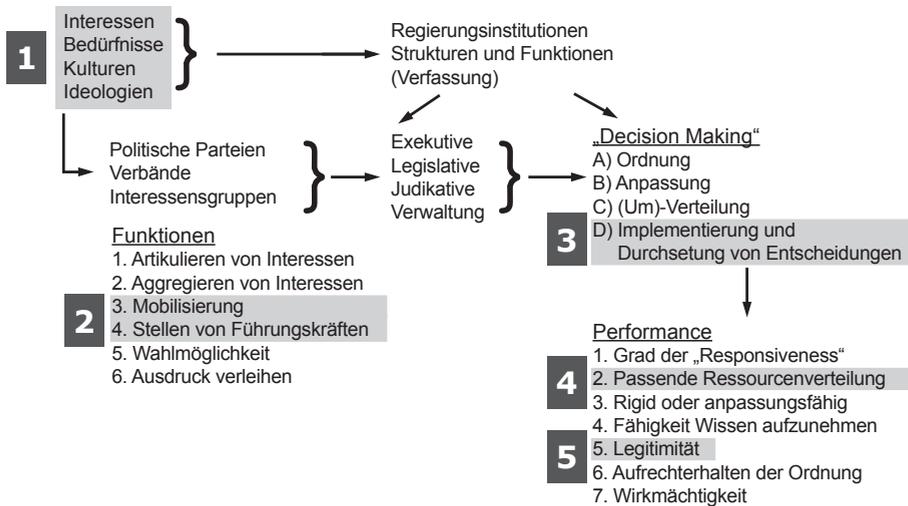
Zweitens nehmen die Probleme für die politischen Parteien zu, Führungskräfte und Problemlöser für das politische System zu rekrutieren beziehungsweise auszubilden (Bereich 2 der Abbildung 1).

⁴ Luhmann, Niklas (2010). *Politische Soziologie*. Berlin.

⁵ Macridis, Roy C. (Hg.) (1990): *Modern Political Systems: Europe, Introduction*. Englewood Cliffs. S. 1-9.

Abbildung 1: Fünf kritische Bereiche (gelb) im politischen System (nach Macridis) in Salzburg

Kritische Bereiche



JBZ Robert Jungk
Bibliothek für
Zukunftsfragen

Drittens kommt es durch die Verknappung der finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand in Salzburg zu Schwierigkeiten bei der Implementierung von getroffenen Entscheidungen (Bereich 3 der Abbildung 1).

Viertens nimmt der Druck auf die Verteilung der Ressourcen zu Gunsten der älteren Bevölkerungsgruppen zu und stellt die Akzeptanz der Verteilung infrage (Bereich 4 der Abbildung 1).

Fünftens werden wichtige Faktoren für die Legitimität des politischen Systems in Salzburg geschwächt. Sinkende Wahlbeteiligungen sind dafür der anerkannteste Indikator (Bereich 5 der Abbildung 1).

Diese fünf Bereiche, in denen sich kritische Masse ansammelt, könnten ergänzt wer-

den: Fragen des Klimaschutzes, der sozialen Ungleichheit und der regional unterschiedlichen Entwicklung im Bundesland Salzburg werden ebenfalls grundlegend neue Orientierung erfordern. Dies wird aber zum überwiegenden Teil in anderen Beiträgen dieses Bandes behandelt.

3. Fünf Entwicklungen

3.1 *Erstens kommt es in Salzburg zu einer sehr deutlichen Veränderung im Bereich des Inputs in das politische System. Interessen, Bedürfnisse, Kultur und Ideologien verändern sich aufgrund der sich verändernden Zusammensetzung der Gesellschaft.*

Wir registrieren in Salzburg einen deutlichen Wandel in der Zusammensetzung der Bevölkerung. Diese Veränderungen sind nichts Neues. Historisch hat sich die Bevölkerung dieser Region des Öfteren tiefgreifend erneuert. Die Veränderungen über die vergangenen Jahrhunderte hinweg haben das Spezifische der Salzburger Kultur hervorgebracht. Aktuell erleben wir wieder Umschichtungen, die in ihrer Auswirkung weniger dramatisch sein werden als die meisten Veränderungen der Vergangenheit. Migrationsströme der vergangenen 30 bis 40 Jahre haben dazu geführt, dass sich die kulturelle und sprachliche Zusammensetzung im Land Salzburg deutlich verändert hat. Darauf muss ein politisches System reagieren. Zusammenfassend kann man diese aktuelle Entwicklung als signifikante Internationalisierung Salzburgs bezeichnen.

Diese Internationalisierung ist etwas Selbstverständliches, wenn man sich die politische, ökonomische und kulturelle Situation im Bundesland ansieht. Sehr klar dargestellt hat dies die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH), deren Konjunkturforschungsstelle jährlich den „Index der Globalisierung“ veröffentlicht.⁶ Dieser Index der Globalisierung weist für Österreich einen der höchsten Grade aus. Unter allen Staaten, die untersucht wurden, erreicht Österreich den vierten Platz. Lediglich

Belgien, die Niederlande und Irland sind noch stärker globalisiert als Österreich.

Innerhalb Österreichs ist davon auszugehen, dass der alte Handelsstandort Salzburg, der darüber hinaus eines der Tourismuszentren des Landes ist, noch stärker globalisiert ist als der Durchschnitt der Republik. Die ITH Zürich führt Österreich sowohl bei den ökonomischen als auch bei den sozialen und politischen Faktoren als besonders international an. Die Befunde der Schweizer Experten sind nicht an den Haaren herbei gezogen (siehe Abbildung 2).

Detailliert hat man beispielsweise für die soziale Globalisierung Daten über die Telefonverbindungen ins Ausland, Überweisungen über die Grenzen hinweg, den Tourismus, die Migration, den Postverkehr, den Zugang zu internationalen Informationen, aber auch kulturelle Gewohnheiten betreffend Essen, Mobiliar und Bücher-Konsum ausgewertet.

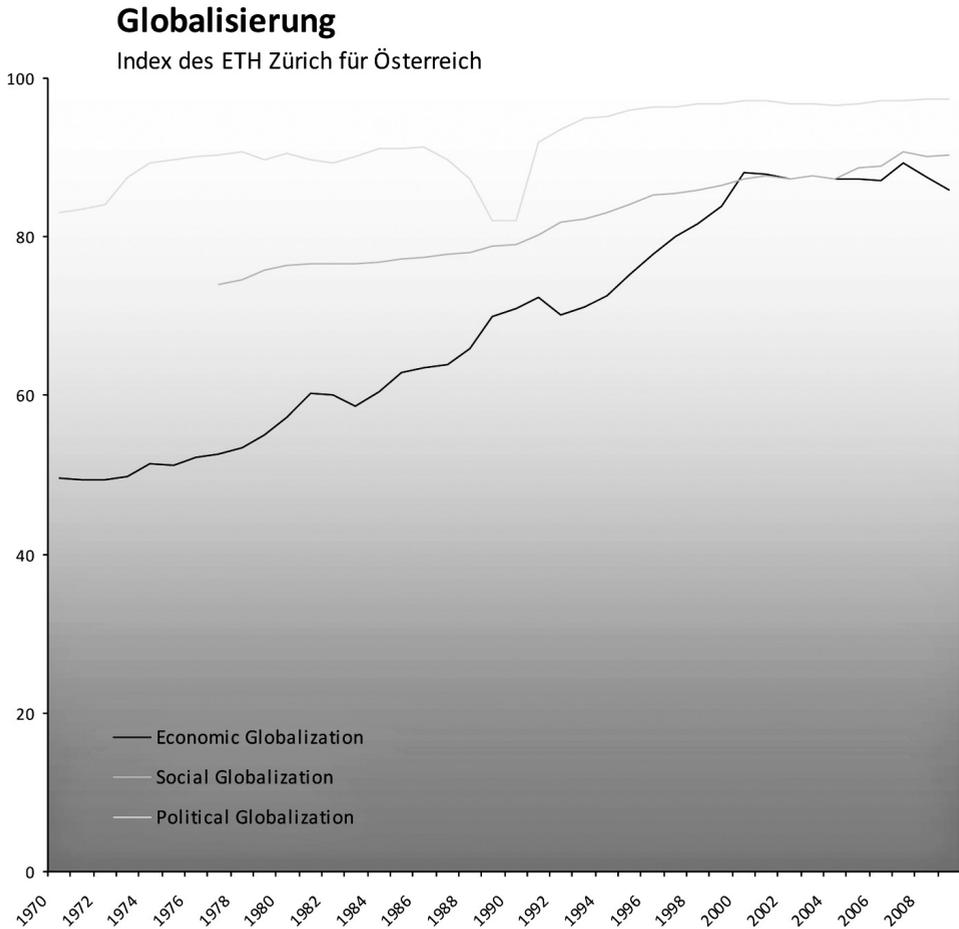
Politische Globalisierung zeigt sich etwa in der Anzahl der Botschaften im Land, den Mitgliedschaften in internationalen Vereinigungen, der Aktivität in den Vereinten Nationen und der Einbindung Österreichs in internationale Verträge.

Offensichtlich ist Österreich als kleine, exportorientierte Nation auch wirtschaftlich stark von der Internationalisierung abhängig. Internationale Investitionen, Kapitalflüsse, die Beschäftigtenstruktur, aber auch die Offenheit von Märkten dienen als Faktoren.

Das Bild, das entsteht, ist eindeutig: Kaum ein Staat der Welt ist so sehr globalisiert wie Österreich. Und alle Argumente dafür treffen für Salzburg in noch höherem Maße zu. Aber nicht nur der absolute Stand der Globalisierung kann gemessen werden. Gleichzeitig ist zu erkennen,

⁶ Dreher, Axel (2006): *Does Globalization Affect Growth? Evidence from a new Index of Globalization*, *Applied Economics* 38, 10: S. 1091-1110. Updated in: Dreher, Axel, Noel Gaston and Pim Martens (2008): *Measuring Globalisation – Gauging its Consequences*. New York.

Abbildung 2: Österreich im Globalisierungs-Index



dass der Grad der Globalisierung immer mehr zunimmt. Das bestätigen auch die Forscher aus Zürich.

Diese abstrakten Zahlen finden ihre Entsprechung in den konkreten Erfahrungen, die man in Salzburg machen kann. Der Anteil der Ausländer/innen in der Stadt Salzburg erreicht 20

Prozent, im Land Salzburg ist er längst deutlich über zehn gestiegen. Der Anteil der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache in den Volksschulen liegt über 20 Prozent, auch in den allgemein bildenden höheren Schulen und anderen Schultypen steigt der Anteil dieser Jugendlichen immer stärker an. Jährlich weist der Zahlenspiegel des Bundesministeriums für

Unterricht, Kunst und Kultur steigende Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach.⁷

Die Änderung der Zusammensetzung der Bevölkerung Salzburgs hat nicht nur etwas mit Migration nach Österreich zu tun. Auch viele Salzburgerinnen und Salzburger sind Migrantinnen und Migranten in andere Regionen der Welt. Etwa 6.500 Salzburgerinnen und Salzburger sind beispielsweise im Jahr 2010 aus Salzburg in andere Regionen Österreichs abgewandert. Weitere 5.000 verlassen jährlich das Land Salzburg in Richtung neuer Lebensmittelpunkte außerhalb Österreichs. Das bedeutet, dass jeder 50. Salzburger das Land jedes Jahr verlässt.

Die Gründe dafür sind einfach: Ausbildungsstätten in einer sich ausdifferenzierten Wirtschaftslandschaft sind immer seltener in der Heimatregion angesiedelt. Gleichzeitig steigen die Erfordernisse nach höherer Ausbildung und Spezialisierung. Diese Wanderungsbewegung im Rahmen der Ausbildung schlägt sich nicht selten in Familiengründungen außerhalb der Heimatregion nieder. Auch Arbeitsmöglichkeiten entwickeln sich in der Nähe der Ausbildungscluster und unterlaufen somit ein Zurückkehren in die Heimatregion. Schließlich sind spezialisierte Ausbildungen auch nicht in allen Teilen Österreichs gleichermaßen nachgefragt. Daher bestimmen Ausbildungs- und Arbeitsort vielfach auch die Entscheidung die Wahl des Lebensmittelpunkts.

Zudem führen neue Kommunikationstechnologien dazu, dass Kontakte über die lokalen Zusammenhänge hinaus gepflegt werden können. Das kann sowohl beruflich als auch privat mehr Mobilität zur Folge haben. Diese höhere Mobilität ist durch die Verbesserung der Verbindungen mit der Bahn, die Finanzierbarkeit

der Mobilität durch Flugzeuge sowie den ökonomischen Zugang zu Autos erleichtert. Nicht zuletzt unterläuft die zunehmende Spezialisierung der Gesellschaft und – damit verbunden – das Anwachsen der gesamtwirtschaftlichen Produktivität systematisch den Wunsch, dass Nachbarschaften, zum Beispiel in Salzburg, homogen bleiben.

Diese allgemeinen Trends wirken sich in einer Region der (noch) sogenannten „ersten“ Welt, wie Salzburg sie darstellt, massiv aus. Nach Salzburg ziehen regelmäßig neue Bürgerinnen und Bürger. Diese weisen immer seltener einheitliche kulturelle, sprachliche und religiöse Auffassungen auf. Das politische System hat somit mehr und mehr die Aufgabe, die Konflikte, die in dieser neuen Zusammensetzung der Bevölkerung begründet sind, zu moderieren und zu lösen. Ist man nicht in der Lage, den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung Perspektiven zu geben, so werden sich auch große Teile der sich ständig neu zusammensetzenden Bevölkerung vom politischen System Salzburgs abwenden.

Schließlich wird es auch eine Schwäche sein, die die Salzburger Ökonomie nicht tolerieren kann. Ermöglicht die Politik bestimmten Bevölkerungsgruppen nicht den Zugang zu besserer Qualifikation, so werden diese Arbeitskräfte in der heimischen Wirtschaft fehlen. Ermöglicht das politische System nicht die kulturelle Integration neuer Bevölkerungsgruppen hinter einem gesellschaftlichen Konsens (der dies zulässt), so wird dies zu Konflikten abseits der Politik führen. Gelingt es nicht, die kulturelle Toleranz zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern, so sind die sozialen Konflikte unausweichlich, und sie werden unproduktiv ausgetragen werden. Ein politisches System, das sich nur in der Lage sieht, „homogenen Input“ zu verarbeiten, ist nicht geeignet, den

⁷ Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2011): *Zahlenspiegel. Statistiken im Bereich Schule und Erwachsenenbildung*. Wien.

modernen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Flexibilität der Bevölkerung muss unterstützt, offene Strukturen müssen geschaffen werden, um unbekanntes bzw. neue Interessen berücksichtigen zu können, und es muss dafür geworben werden, die demokratische Politik als Arena für die Austragung von Konflikten zu nutzen.

Eine Untersuchung von Georg Gruber für die Robert-Jungk-Bibliothek hat übrigens gezeigt, dass die kulturellen Unterschiede in der Regel überschätzt werden. Auch junge Asylwerber und -werber, die erst wenige Monate im Land sind, haben Zukunftsvorstellungen, die denen der Mehrheit der „traditionellen“ Salzburgerinnen und Salzburger entsprechen.⁸

3.2 Zweitens nehmen die Probleme für die politischen Parteien zu, Führungskräfte und Problemlöser für das politische System zu rekrutieren beziehungsweise auszubilden.

Eine entscheidende Funktion innerhalb des politischen Systems kommt den Parteien und politischen Verbänden zu. Ihre Aufgabe ist es unter anderem, neue Führungskräfte zu rekrutieren. Dies wird in Salzburg den politischen Parteien und den Verbänden immer schwieriger gemacht. Bereits 20 Prozent der Salzburgerinnen und Salzburger zwischen 18 und 30 Jahren haben überhaupt kein Interesse an Politik mehr. Diese radikale Abwendung ist wesentlich höher als bei anderen Generationen. Heute liegt die Ablehnung bei den 30- bis 50-Jährigen bei gut zwölf Prozent, bei den 50- bis 65-Jährigen hingegen bei knapp zehn Prozent (siehe Abbildung 3).⁹

Auch die katholische Kirche verzeichnet seit Anfang der 1970er Jahre im Land Salzburg einen Rückgang von mehr als 15 Prozent der Mitglieder. Beim Österreichischen Gewerkschaftsbund liegt dieser Rückgang bei knapp 20 Prozent. Rechnet man die veröffentlichten Daten über Partei-Mitgliedschaften zusammen, so ist der Rückgang der Mitgliederzahlen mit 40 Prozent zwar am höchsten, jedoch nicht außergewöhnlich.¹⁰

Der Rückgang der Mitgliederzahlen der politischen Parteien in Salzburg stimmt überein mit Entwicklungen in ganz Österreich und in anderen westlichen Demokratien. Salzburg ist in dieser Hinsicht eine Region unter vielen. Die politischen Parteien haben eine immer geringer werdende Basis, aus der sie Nachwuchs für das politische System rekrutieren können.

Wenn man erstens einen Rückgang des Interesses an Politik feststellt, wenn man zweitens einen Rückgang der Mitgliederzahlen in politischen Parteien feststellt, so ist die abnehmende Loyalität gegenüber politischen Parteien ein drittes Indiz dafür, wie schwierig es sein wird, Führungskräfte für eine Partei zu gewinnen. Eine längere Bindung an eine Partei liegt nur mehr selten vor. Errechnet man den (die Volatilität bestimmenden) Pedersen-Index für die Wahlen im Land Salzburg, so ist eine deutlich steigende Volatilität zu beobachten. Seit 1950 nimmt der Anteil der Salzburgerinnen und Salzburger, die zwischen Parteien wechseln, zu. Ohne feste persönliche Bindung an eine Partei wird wiederum diese in die Person nicht investieren, um sie zu einer politischen Führungskraft zu entwickeln.

⁸ Georg Gruber (2010): *Zukunftsvorstellungen jugendlicher Asylwerber*. JJBZ-Arbeitspapier 4. Salzburg.

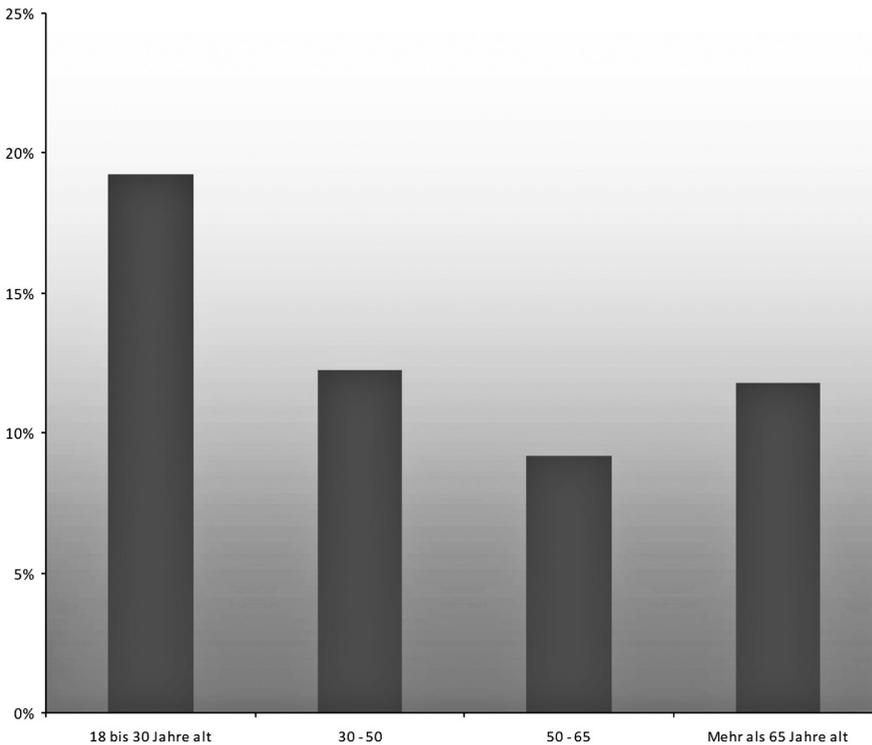
⁹ ESS (2006): *ESS Round 3: European Social Survey Round 3 Data; Data file edition 3.3*. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data; EVS (2011): *European Values Study 2008: Integrated Dataset (EVS 2008)*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA4800 Data File Version 3.0.0, doi:10.4232/1.11004.

¹⁰ Wally, Stefan (2012): *Wer sich von der politischen Teilhabe verabschiedet*. JJBZ-Arbeitspapier 20. Salzburg.

Abbildung 3: Desinteresse an Politik nach Alter

Überhaupt kein Interesse an Politik

Auwertung von EVS und ESS für Österreich



Reagiert das politische System nicht, so wird es zu einer Verkappung an politischen Verantwortungs-trägerinnen und -trägern kommen. Diese Entwicklung wird vor allem auf Gemeindeebene schon jetzt festgestellt. Gleichzeitig führt sie schon jetzt dazu, dass die Anzahl der Personen sinkt, unter denen Führungskräfte für Aufgaben auf anderen Ebenen ausgewählt werden können. Dies bedeutet, dass qualitative Niveaus nicht in dem Ausmaß erreicht werden können, wie dies bei einer größeren Anzahl von Personen möglich wäre.

Weiters hat dies zur Folge, dass Verantwortungs-trägerinnen und -träger auf ein kleineres Netzwerk an Unterstützerinnen und Unterstützer zurückgreifen müssen. Weiters führt es dazu, dass politische Entscheidungen von weniger Personen kommuniziert werden. Schließlich ist davon auszugehen, dass der Verlust an Personal auch dazu führt, dass zumindest auf kommunaler Ebene der Wettbewerb zwischen wahlwerbenden Gruppen schwächer ausgeprägt sein wird.

3.3 Drittens kommt es durch die Verknappung der finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand in Salzburg zu Schwierigkeiten bei der Implementierung von getroffenen Entscheidungen.

Eine wichtige Funktion des politischen Systems ist es, die getroffenen Entscheidungen auch implementieren zu können. Dies funktioniert nicht, wenn dafür die entscheidenden Ressourcen fehlen. Zumeist handelt es sich bei diesen Ressourcen um die entsprechenden finanziellen Mittel. Diese fehlen immer öfter. Wenn es grundsätzlich möglich ist, in einer pluralen Gesellschaft Entscheidungen herbeizuführen, so kann diese Entscheidung immer noch wirkungslos bleiben, wenn für die Umsetzung die (finanziellen) Mittel nicht ausreichen.

Insbesondere in dieser Hinsicht hat das politische System Salzburgs gegenwärtig massive Schwierigkeiten. Die öffentliche Verschuldung in Land Salzburg nimmt drastisch zu. Die Zunahme der öffentlichen Verschuldung ist ein Phänomen, das in den Industriestaaten allgemein festgestellt werden kann. Die Verschuldung der 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nahm von 2008 bis 2011 von 60 auf rund 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu. Die Verschuldung der Staaten, die den Euro nutzen, nahm von knapp über 60 auf deutlich über 80 Prozent zu. Die Verschuldung Österreichs wiederum stieg von 60 auf rund 70 Prozent.

Diese Zunahme der Verschuldung ist auch beim Land Salzburg nachzuvollziehen. Betrug der Schuldenstand laut Rechnungsabschlüssen zwischen 1999 und 2009 konstant rund 400 Millionen Euro, so dürfte er bis zum Jahr 2017 auf über 1.000 Millionen Euro ansteigen.¹¹ Diese Zunahme der Verschuldung ist durch politisches Handeln kaum zu stoppen. Gleichzeitig bedeutet es aber, dass die höhere Ver-

schuldung den politischen Wunsch nach neuen Ausgaben unterlaufen wird.

Historische Sparpakete der Salzburger Landespolitik haben gezeigt, dass auch diese nur begrenzte Wirkung haben. Im Sparpaket 1995, das nach dem Beitritt zur Europäischen Union notwendig geworden war, gelang es, die Ausgabendynamik zu bremsen. Nominale Einsparungen gelangen hingegen kaum. Beim Sparpaket 2004 sowie beim Sparpaket 2009 zeigte sich weiters, dass diese ebenfalls lediglich dazu geeignet waren, die Dynamik der Neuausgaben einzugrenzen. Tatsächliche Ausgabenreduktionen gelangen nicht. Dies ist auch strukturell logisch. Denn der überwiegende Teil der Ausgaben des Landes Salzburg betrifft Personalkosten, Pensionen, Gesundheitsausgaben sowie die Kosten für Sozialleistungen. All diese Ausgaben lassen sich kurzfristig nicht einschränken.

Auch die Möglichkeit, in der Hochkonjunktur bei steigenden Steuereinnahmen durch einen Verzicht auf Ausgabensteigerungen gegenzusteuern, scheitert in der Regel. Erfahrungen mit dem politischen System zeigen, dass Budgetverhandlungen in Zeiten der Hochkonjunktur mindestens genauso hart geführt werden wie in Zeiten der Krise. Das ist auch nachvollziehbar: Schließlich gilt es in Zeiten sprudelnder Steuereinnahmen den Verzicht vergangener Jahre auszugleichen.

Das Land Salzburg erlebt diese finanzielle Anspannung zurzeit in einem dramatischen Ausmaß. Ablesbar ist dies auch daran, wie die Budgetansätze des Landes sich entwickeln, die den politischen Entscheidungsspielraum dokumentieren. Dabei handelt es sich um die Ermessensförderungen. Deren Anteil am Landeshaushalt sank von gut fünf Prozent im Jahr 2002 über gut vier Prozent im Jahr 2012 auf deutlich unter vier Prozent in der Vorschau auf das Jahr 2017. Selbst diese Prognose ist noch vorsichtig gerechnet, da für den Gesundheits-

¹¹ *Abteilung Finanzen des Amtes der Salzburger Landesregierung (2012): Mittelfristige Finanzvorschau. Salzburg.*

bereich Annahmen unterstellt werden, die in der Vergangenheit regelmäßig nicht eingehalten werden konnten (siehe Abbildung 4).

Ein politisches System aber, das keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung hat, um Konflikte zu lösen und neue Projekte zu realisieren, ist unattraktiv als Ansprechpartner für gesellschaftliche Streitparteien. Und es ist auch unattraktiv für junge Bürgerinnen und Bürger, sich politisch zu engagie-

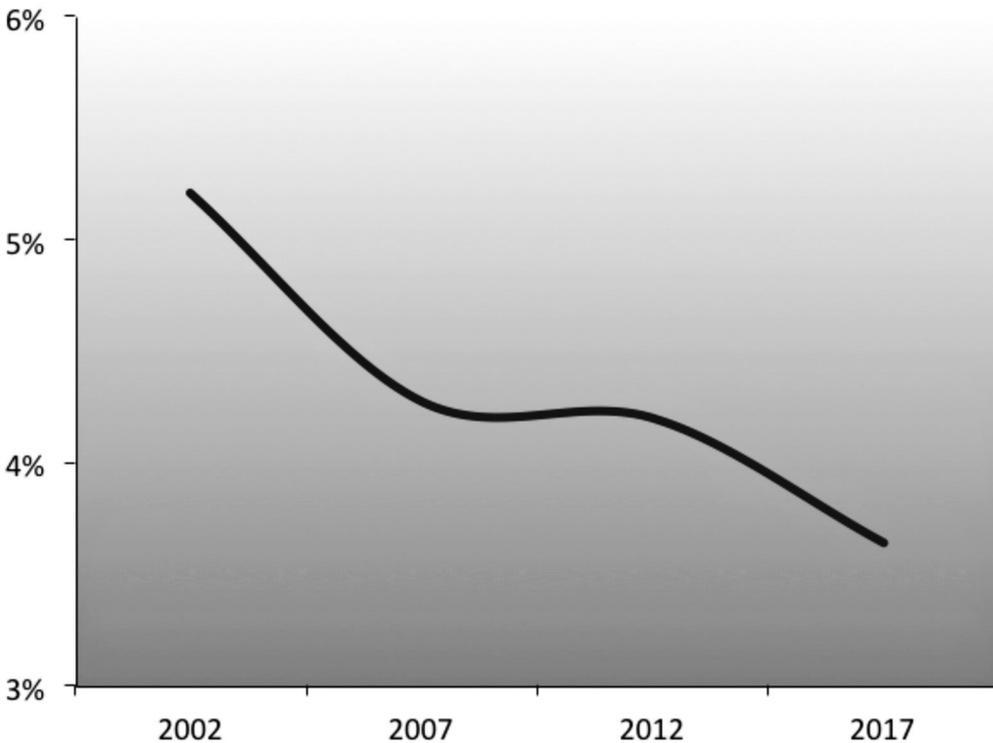
ren. Die Verknappung der Ressourcen führt somit zu einer Lockerung der Bindungen an das politische System und zu einer verstärkten Suche nach dezentralen Problemlösungen. Diese „Dezentralisierung“ meint jedoch nicht lokale Körperschaften, sondern das Austragen von Konflikten abseits dafür formalisierter Formen der (politischen) Verwaltung. Finanzielle Verknappung wird sich in höherer Ungleichheit in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen niederschlagen.

Abbildung 4: Anteil der Ermessensförderung am Landeshaushalt (Abschlüsse und Finanzvorschau)



Ermessensförderungen (ohne Spitäler)

in Relation zu den Gesamtbudgets



3.4 *Viertens nimmt der Druck auf die Verteilung der Ressourcen zu Gunsten der älteren Bevölkerungsgruppen zu und stellt die Akzeptanz der Verteilung infrage.*

Als vierter Bereich, in dem eine Weichenstellung ansteht, ist die Diskussion über die Generationengerechtigkeit zu nennen. Gelingt es nicht, einen Konsens zwischen den Altersgruppen herzustellen, so wird die Bewertung des politischen Outputs bei nachwachsenden Personen negativ sein. Das Problem ist, dass die Verteilung der Ressourcen auch ohne neue politische Entscheidung stattfindet. Die Verteilung ergibt sich aus der Anwendung der bestehenden politischen Regelungen auf die sich abzeichnende demografische Veränderung. Das betrifft den Bereich der Pensionen, der Pflege, der Gesundheit und andere gesellschaftliche Bereiche.

Für Salzburg wird ein deutlicher Anstieg der Anzahl der älteren Personen vorhergesagt. Die Anzahl der über 60-Jährigen wird von 100.000 im Jahr 2010 in Richtung 200.000 im Jahr 2050 steigen. Gleichzeitig wird die Anzahl der jüngeren Salzburgerinnen und Salzburger zurückgehen. Das Verhältnis der 15- bis 60-Jährigen zu den über 60-Jährigen wird von 2,8 zu eins auf 1,5 zu eins abnehmen. Das sagt zumindest die Bevölkerungsprognose 2011 der Statistik Austria voraus.¹²

Die Zunahme der Anzahl der älteren Salzburgerinnen und Salzburger hat nicht direkte Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Vielmehr sind die Auswirkungen sehr komplex und differenziert zu sehen. Zuletzt hat der Alterungsreport der Europäischen Union dies 2012

analysiert.¹³ Der Zusammenhang zwischen alternden Bevölkerungen und den öffentlichen Finanzen wird vermittelt über die sinkende Anzahl der Arbeitskräfte, daraus folgend über die Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum, über die Kosten des Gesundheitssystems, der Langzeitpflege und der Pensionen. Gleichzeitig könnten weitere Einsparungen bei Arbeitslosenunterstützungen sowie in der Ausbildung der Jungen die Folge sein. All dies hätte Einfluss auf die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Hand.

Diese Veränderung wird von der Europäischen Union auch für die Republik Österreich vorhergesehen. Es werden zwei Szenarien skizziert. Im Referenzszenario geht man von Mehrkosten in der Höhe von 4,2 Prozent aus. Diese Mehrkosten können auf über 5,5 Prozent steigen, wenn man andere kostentreibende Faktoren vor allem im Gesundheits- und Pflegesystem berücksichtigt.

Im Einzelnen wird wie folgt gerechnet: Bei den Pensionen ist in Österreich bis zum Jahr 2060 von einem Mehrverbrauch von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu rechnen, um der Alterung gerecht zu werden. Bei den Gesundheitskosten dürften die zusätzlichen Rechnungen 1,6 bis 2,2 Prozent des BIP ausmachen. Bei der Pflege können diese Kosten bei 1,2 bis 2,3 Prozent veranschlagt werden. Eine Kostenzunahme von vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts würde für Österreich Kosten von 12,4 Milliarden Euro pro Jahr (zu heutigen Preisen) bedeuten. Rechnet man den Anteil für das Bundesland Salzburg heraus, indem man die Ausgaben des Landes in diesem Bereich heranzieht, so ist mit rund 100 Millionen Euro zu aktuellen Preisen an Mehrkosten zu rechnen (siehe Abbildung 5).

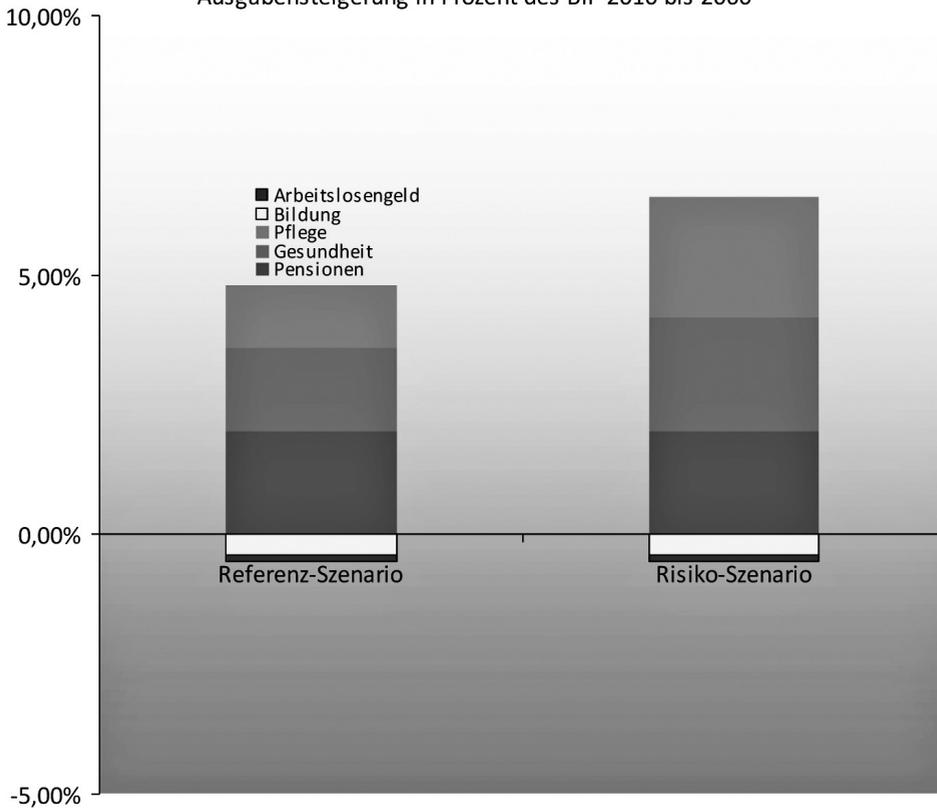
¹² Raos, Josef (2012): *Statistisch fassbare Haupttrends für Salzburg. Thesen für die JBZ-Montagsrunde vom 7. Mai 2012.*

¹³ European Commission (2012): *The 2012 Ageing Report 2012, in: European Economy 2/2012, Brussels 2012.*

Abbildung 5: Ausgabensteigerung der öffentlichen Hand aufgrund der Alterung bis 2060 in Österreich

**Kostenauswirkung des steigenden
Altersdurchschnitts**

Ausgabensteigerung in Prozent des BIP 2010 bis 2060



Gelingt es im politischen Prozess nicht, auf diese Herausforderung zu reagieren, so kommt es zu Ergebnissen, die von immer mehr (jüngeren) Bürgerinnen und Bürgern als ungerecht empfunden werden könnten. Denn die Mehrkosten müssen über Steuereinnahmen oder Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen finanziert wer-

den. Die Bedürfnisse der jüngeren Generation, zum Beispiel nach günstigerem Wohnraum oder nach zusätzlichen Investitionen in ihre Qualifikation könnten nicht bedient werden, weil bestehende Regelungen über die Qualität der Betreuung älterer Menschen die entsprechenden Ressourcen verbrauchen würden.

3.5 Fünftens werden wichtige Faktoren für die Legitimität des politischen Systems in Salzburg geschwächt. Sinkende Wahlbeteiligungen sind dafür der anerkannteste Indikator.

Der fünfte Bereich, in dem sich kritische Masse aufbaut, ist der Bereich der Legitimität. Sie wird für die handelnde Politik infrage gestellt, da die Beteiligung am demokratischen Prozess zurückgeht. Das bedeutet, dass nicht mehr eingesehen wird, warum gesellschaftliche Entscheidungen in der Hand derer liegen sollen, die sich Politikerinnen oder Politiker nennen.

Besonders deutlich kann dies gesehen werden, wenn man die sinkende Wahlbeteiligung bei Wahlen im Bundesland Salzburg betrachtet. Bei Landtagswahlen ging diese seit den 1970er Jahren von 83 auf 76 Prozent zurück. Bei Nationalratswahlen sank sie von 90 auf 79 Prozent, bei Gemeindevertretungswahlen von 81 auf 74 Prozent, bei den Wahlen des Bundespräsidenten in 20 Jahren von 90 auf 53 Prozent. Diese Entwicklung liegt zwar im internationalen Trend, ist aber eben auch in Salzburg vorhanden. Es kommt auch zu keiner Kompensation durch neue Beteiligungsformen. Untersucht man die Bedeutung von neuen Formen der Beteiligung wie Bürgerinitiativen und Unterschriftenlisten, so ist keine Steigerung dieser Form der Beteiligung in den vergangenen 20 Jahren zu registrieren. Um diese Aussage zu verifizieren, wurden alle lokalpolitischen Artikel der heimischen Presse analysiert. Der Anteil der Artikel, in denen entweder über Bürgerinitiativen, Demonstrationen oder Unterschriftenlisten gesprochen wurde, sank in den vergangenen 16 Jahren von neun auf acht Beiträge pro 1.000 Artikel (siehe Abbildung 6).¹⁴

Der Rückgang der Beteiligung an Wahlen sowie die Nicht-Kompensationen durch neue Beteiligungsformen zeigt auch die soziale Spaltung der Salzburger Gesellschaft auf. Der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen reichen Teilen des Landes und ärmeren Teilen des Landes nimmt zu. Dies kann zumindest für entsprechende Teile in der Stadt Salzburg gezeigt werden. Der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen dem Stadtteil Elisabethvorstadt und dem Stadtteil Leopoldskron nahm von sechs auf 16 Prozent in 25 Jahren zu (Nationalratswahlen). Die Beteiligung geht also nicht gleichmäßig zurück, vor allem in wirtschaftlich schwachen Gebieten schreitet dieser Abschied von der Politik wesentlich schneller voran als an anderen Orten.

Wird die Politik aber von großen gesellschaftlichen Gruppen nicht mehr ernst genommen, so tragen diese Gruppen auch ihre Probleme nicht mehr an die Politik heran. Sie sehen die Politik nicht mehr als legitimen Ansprechpartner, in der Folge wird auch die Autorität des politischen Systems infrage gestellt. Dieser Autoritätsverlust der Entscheider wird natürlich verschärft durch das Ungleichgewicht bei der Zurverfügungstellung von gesellschaftlichen Ressourcen.

4. Ausblick

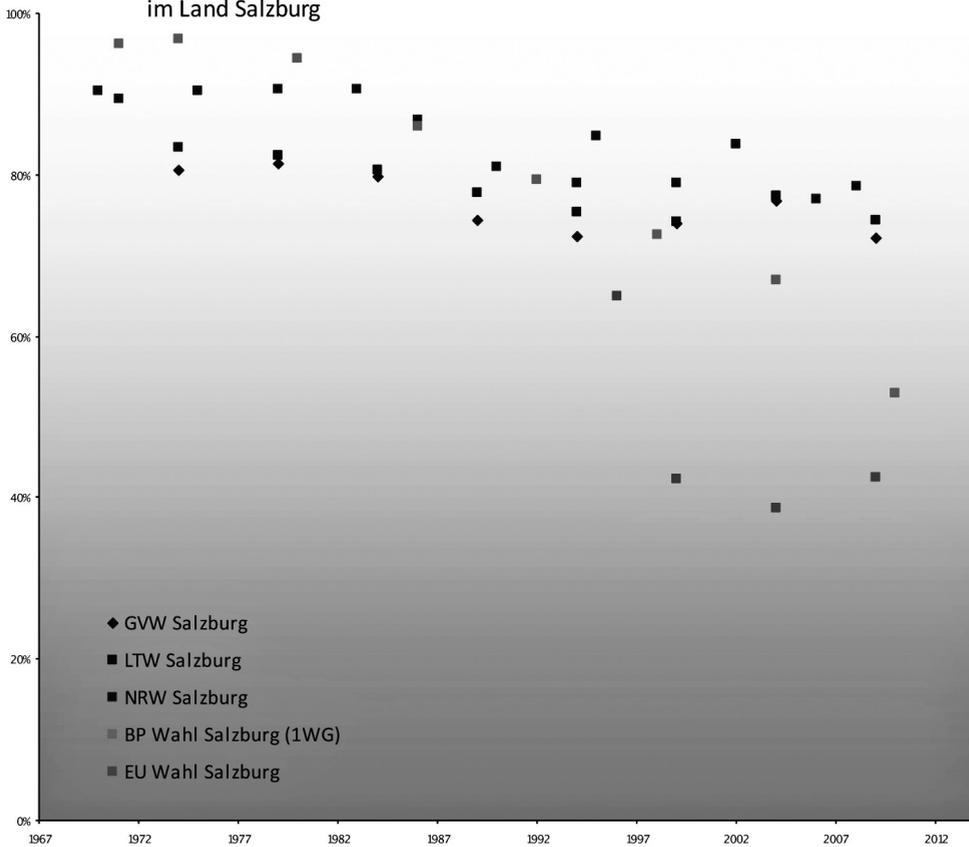
Das politische System Salzburgs hat, wie bei dem Symposium des Landtages gezeigt wurde, bereits einige nötige Weichenstellungen antizipiert und rechtzeitig Entscheidungen getroffen. Entscheidungen spiegeln zumeist Werthaltungen und vor allem Interessen wieder. Nicht-Entscheidungen tun dies aber auch.

¹⁴ Depner-Berger, Ernestine und Wally, Stefan (2012): *Wer sich von der politischen Teilhabe verabschiedet. JBZ-Arbeitspapier 20. Salzburg*. S. 16.

Abbildung 6: Wahlbeteiligung bei verschiedenen Wahlen in Salzburg seit 1970

Sinkende Wahlbeteiligung

Wahlbeteiligung bei BP, NR, LT und GV Wahlen
im Land Salzburg



Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler

Ich versuchte hier, eine kleine Diskussion anzustoßen und darf auf einige Bemerkungen von Vordnern zurückkommen, die mich apostrophiert hatten. Am Anfang stand die Idee von mir, als Fossil der Landesverwaltung, ich bin immerhin jetzt seit 41 Jahren im Landesdienst und 25 Jahre Landtagsdirektor, diese Enquete der Weichenstellungen anzuregen. Denn ich habe im Lauf meines Berufslebens erleben dürfen, dass es ganz interessante Weichenstellungen in diesem Land gegeben hat.

So ist zum Beispiel das Altstadterhaltungsgesetz zu nennen. Das war ein Reflex auf den Versuch, Bombenruinen in Salzburg, in der Altstadt, mit Glasbetonzweckbauten zu füllen. Und hier ist Hans Sedlmayr mit seinem philosophischen Werk als Kunsthistoriker von Bedeutung gewesen. Ich nenne als zweites Beispiel die Freihaltung von Freisaal, das wäre heute alles nicht mehr vorhanden, wenn es damals dieses Gesetz nicht gegeben hätte. Und das war der Versuch, in einem ganz schmalen Grad der Kompetenzlage, die Chancen der Gestaltung zu nutzen. Es waren sehr entschlossene Politiker, die mit dem Mut, auch des Risikos, verfassungsrechtliche Schranken zu überschreiten, das angegangen sind.

Ich nenne den Nationalpark Hohe Tauern mit dem Vertrag von Heiligenblut. Es war der Salzburger Landeshauptmann, der der Motor für drei Bundesländer war. Denn es war nicht leicht, Eduard Wallnöfer und Hans Sima von diesem Projekt zu überzeugen. Ich nenne stellvertretend in dieser Umweltkampagne noch das Motorschlittenverbot und das Motorbootverbot auf den Salzburger Seen. Einer der Initiatoren sitzt unter uns, es ist Peter Mittermayr,

der beeinflusst von der 68er-Bewegung in Paris voll der Ideen Anfang der Siebzigerjahre zurückgekommen ist.

Ich nenne den Vertragsnaturschutz als Instrument, wie man Normadressaten zu Partnern gemacht hatte. Auch das wurde heute kurz angedeutet. Also der Eigentümer einer Grundfläche, auf dem ein schützenswertes Biotop liegt, wird zum Partner für den Naturschutz. Er verzichtet auf eine Nutzung, bekommt dafür ein Entgelt, unterzeichnet einen Vertrag, wo er sich verpflichtet, dieses Biotop zu erhalten. Ich nenne weiters die Errichtung etwa der Landesumweltschutzbehörde, um, wie es im Gesetz damals geheißen hat, dem Umweltschutz eine Stimme zu geben. Die Erweiterung der Befugnisse zur Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof wurde heute genannt und ist ein wichtiges Beispiel für eine rechtspolitische Weichenstellung. Es gibt aber noch viele andere Dinge, zum Beispiel das Gesicht Salzburgs wäre ohne Universität, ohne Kindergartengesetz, ohne die Schulbauprogramme nicht denkbar. Das sind bildungspolitische Infrastrukturleistungen, die ohne Vorbild geleistet wurden.

Und um auf Stefan Wally und seine Bemerkung über meine brummigen Äußerungen, die ja wirklich manchmal so ausfallen, so kennen Sie mich ja, zurückzukommen: Natürlich war es eine Idee, und ich war nicht alleine, ich wollte mich absichern. Daher möchte ich mich jetzt namentlich bedanken bei all denen, die dabei waren: Hermann Gfrerer, Hans Staffl, Hans Spatzenegger, Peter Mittermayr, Herbert Dachs, Franz Fallend, Oskar Dohle, Robert Kriechbaumer und Stefan Wally. Das war die von mir einberufene, so zusammengetrommelte Arbeitsgruppe. Und um die Akzeptanz in den politischen Parteien zu erhöhen, waren auch alle vier Klubsekretäre eingeladen. Ich

danke Mag. Andrea Zarfl (SPÖ), Dr. Franz Moser (ÖVP), Dr. Richard Voithofer (FPÖ) und Burgi Sönser (Grüne).

Ich möchte sagen, die Vorbereitung war auch für mich ein großer Gewinn, denn nicht alle Referenten, die heute am Podium waren, habe ich zu diesem Zeitpunkt gekannt. Das ist durch diese Zusammenarbeit entstanden, der hat den gewusst, der andere hat den Vorschlag gemacht, und ich glaube, was diese Enquete für die Zukunft bedeutet, ist von einem großen Gewinn gewesen, dass wir so zusammengefunden haben. Ich möchte mich auch bei den jahrelangen Wegbegleitern, wie bei Professorin Weber bedanken, die hier anlässlich einer parlamentarischen Enquete über die Folgen des Beitritts des Landes Salzburg in den EWR damals gerade in diesem Saal referiert und diskutiert hat, gemeinsam mit Arbeiterkammer-, Wirtschaftskammer- und Landwirtschaftskammer-Referenten.

Und jetzt komme ich zum Schluss: Es gibt in der Literatur die Aussage, dass die Gesetzgebung einer Kontrolle durch soziologische Legislativkräfte unterliegt. Diese wird durch Wissenschaftler, durch Interessensvertretung und NGOs ausgeübt. Das heißt, auch die Gesetzgebung lebt nicht – jetzt auch aus der Sicht des Juristen, politologisch sowieso nicht und soziologisch auch nicht – im luftleeren Raum. Wir brauchen also diese Kontrolle, diesen Reflex in den Fachbereichen. Und Norbert Achterberg sagt zum Beispiel in seinem Werk „Parlamentsrecht“ das ganz deutlich: Hier spielen die Experten der Interessensvertretungen (Kammern) eine ganz große Rolle. Daher möchte ich mich heute für diese lange Begleitung der Experten in den Kammern, in der Industriellenvereinigung, aber auch bei den NGOs, Naturschutzbund, Umweltschutz und so weiter herzlich bedanken. Ohne sie könnten wir diese sehr konstruktive Ausschussarbeit im Landtag nicht leisten, wo oft innerhalb von Stunden Expertenwünsche der Parteien umgesetzt werden müssen. Und was auch funktioniert. Dafür Ihnen allen herzlichen Dank.

Prof. Mag. Dr. Dr. h.c. Eberhard Stüber

Landtagsdirektor Edtstadler hat mir schon einiges vorweggenommen. Ich glaube, nach diesen ausgezeichneten Referaten, die wir heute gehört haben, wo die Erfolge auch in unserem Land herausgestellt wurden, besonders auch auf unsere Landschaft und Natur, können wir darüber sehr stolz sein. Zu diesen Erfolgen haben jedoch die NGOs und eine Reihe von Gruppen aus der Salzburger Bevölkerung, aber oft auch Menschen aus anderen Bundesländern, wie gerade beim Nationalpark Hohe Tauern, ganz wesentlich dazu beigetragen. Es waren also nicht die Politiker, sondern Gruppen aus unserer Bevölkerung, die für diese Entscheidungen zum Teil hart gekämpft haben. Das sollte man nicht vergessen, und man sollte diese Initiativen, die von den NGOs und aus unserer Bevölkerung kommen, auch heute – wie gerade im Lungau – sehr ernst nehmen. Auch einstimmige Beschlüsse von Seiten der Gemeinden gegen irgendwelche Zerstörungen sollten ernst genommen werden.

Ich möchte auch noch ergänzen, was heute nicht so herausgekommen ist, dass zu den großen Erfolgen auch der Biosphärenpark des Lungaus gehört. Es ist dies eine großartige internationale Auszeichnung für einen Gau, der immer etwas benachteiligt war und der sich wirtschaftlich nicht so entwickeln konnte wie andere Salzburger Regionen. Vielleicht war dies aber auch gut. So sind viele Werte der Kulturlandschaft im Lungau mit ihrem Naturpotenzial bis heute erhalten geblieben. Der Lungau hat somit in einem sanften Tourismus, wie er heute für die Gebirgsgaue auch angeklungen ist, eine immer stärker werdende Bedeutung. Es ist dies eine ganz große Chance.

Ein weiterer Erfolg war auch der Entschluss der Landesregierung aufgrund langjähriger Forderungen der NGOs, die Eintiefung der Salzach durch eine Aufweitung des Flusses zu beheben. Die erste Etappe hierfür wurde bei Oberndorf ver-

wirklicht. Nach jahrzehntelangen Verhandlungen zwischen Bayern und Österreich ist dieses Modellprojekt gelungen und zu einem Herzogprojekt für ganz Mitteleuropa geworden. Wir können auf diese Entscheidung der Politiker stolz sein. Eine weitere Entwicklung im Rahmen dieses Projektes wäre die Erweiterung bei Anthering und schließlich im oberösterreichischen Salzachgebiet gewesen. Wir hätten damit ein Flusssystem gehabt, das in einen Naturzustand rückverwandelt wurde, doch ist dieses Projekt leider wiederum in Gefahr.

Meine Sorge ist nun, dass diese Erfolge auch bewahrt werden können. Wir wissen alle, dass es bereits Forderungen gab, das Nationalparkgesetz wiederum aufzuweichen. Ich hoffe, es ist dies jetzt vom Tisch. Weiters gibt es Forderungen, das Naturschutzgesetz aufzuschnüren um für Erschließungen Tür und Tor zu öffnen oder zu erleichtern. Gegen gewisse zeitliche Erleichterungen beim Erlangen von Bewilligungen ist sicher nichts einzuwenden. Im Kern ist unser Naturschutzgesetz ein großer Wurf gewesen. Weiters gibt es Bestrebungen, die Landesumweltanwaltschaft in ihren Rechten zu beschneiden. Man hat hier mit großem Weitblick eine Einrichtung geschaffen, ähnlich den Kammern, die in der Lage ist, die Naturwerte unseres Landes als Anwalt zu vertreten.

Eine große Sorge für mich ist natürlich auch ein gewisser Freibrief an die E-Wirtschaft, die Fließgewässer bis zum letzten Bach energiewirtschaftlich zu nutzen. Es sind ohnehin nur noch ganz wenige Bäche naturnah übrig geblieben – in ganz Österreich etwa 30 Prozent. Bäche sind die Lebensadern einer Landschaft, und das fließende Wasser wird immer bedeutsam, besonders dort, wo an einem Fluss oder Bach auch Wanderwege vorhanden sind, dort hat der Bache einen hohen Erlebnis- und Erholungswert, der durch den Klimawandel und das Heißer werden des Mittelmeer- und Pannonischen Raumes immer bedeutsamer wird.

Ich glaube, hier ist eine Interessensabwägung nötig, wir sind ein reiches Land und müssten

doch in der Lage sein, der Nachwelt ein paar Erinnerungsbäche zu hinterlassen – darüber sollte man nachdenken.

Man müsste auch darüber nachdenken, ob unser Land noch stromautark werden kann und ob dies überhaupt ein Ziel sein sollte. Wir sind innerhalb Österreich und in der EU vernetzt, exportieren viel Spitzenenergie und können durchaus Energie auch aus Windkraftwerken und anderen Energiequellen importieren, sonst bräuchten wir auch keine Großleitungen. Wir haben aber auch in der Nutzung der Wind- und Solarenergie in den vergangenen Jahren viel versäumt. Es wird nicht überall alles möglich sein, aber es wird Räume geben, wo man die eine oder andere Energieform dann wirklich 100-prozentig nutzen kann. Ein Hauptziel muss jedoch die bessere Verwertung und sparsame Nutzung der Energie sein.

Ich glaube, wir sollten uns jetzt auch wieder ein wenig besinnen, dass unser Land mit seiner großartigen Kulturlandschaft und den großen Naturwerten ein unschätzbare Kapital ist, für uns, die wir hier leben, und für die vielen Gäste, die zu uns kommen. Was wären die Festspiele ohne die herrliche Umgebung? Daran sollten wir denken, und hier müssen wir verantwortungsbewusst auch in Abwägung der Werte für und wider auch in den nächsten Jahren die entsprechenden Beschlüsse fassen.

Direktor Ing. Dr. Nikolaus Lienbacher, Landwirtschaftskammer

Ich möchte eine kurze Reflexion auf Mag. Mild machen. Er hat gemeint – in seiner Zusammenfassung nachzulesen – dass sehr viele Transformationsbarrieren herrschen. Und eine davon ist der begrenzte Spielraum der regionalen Politik. Also das, denke ich, das kennen wir alle, die wir hier sitzen, und das müssen wir irgendwo auch zur Kenntnis nehmen, dass dem so ist. Und wenn jetzt Professor Stüber da gesprochen hat von der Natur und der Umwelt, dann sind es gerade die Themen, die die Land- und Forst-

wirtschaft und die Umwelt betreffen. Da sind wir absolut, wie wir alle wissen, von Brüssel abhängig. Die Dinge sind vorgegeben, ob es jetzt die Natura-2000-Geschichte ist, ob es die Wasserrahmenrichtlinie ist, alles was mit Biodiversität zu tun hat, das kommt mittlerweile aus Brüssel, und der Fokus muss natürlich auch, so sehr wir regional denken müssen, ich will das gar nicht in Abrede stellen, aber dass man auf jeden Fall hier schaut, wo sind die Hebel in Brüssel. Und da wird jede Interessensvertretung für sich schauen, wie kann man Dinge, die eben nicht in Salzburg passieren und nicht in der lokalen Verantwortung der lokalen Politik liegen, sondern in Brüssel oder Wien, wie können wir diese Dinge so gestalten, solche Weichenstellungen machen, dass wir am Ende auch das haben, was wir alle auch da herinnen wollen, nämlich eine sogenannte enkeltaugliche Gesellschaft.

Und wenn man sich die Tendenzen aber anschaut, so gehen die in die Richtung, dass, gerade was die Landwirtschaft betrifft – es ist auch von der Biolandwirtschaft heute gesprochen worden –, dass also das Referenzniveau nach oben geht, dass die Umweltstandards ständig nach oben gehen, die gesetzlichen Anforderungen, wenn Sie so wollen, für die Landwirtschaft steigen. Ich sehe das ganz nüchtern da herinnen, weil wir immer so viele Schönreden machen, auch in der Politik. Im Grunde steht diese Ressourcenverantwortung, die die Land- und Forstwirtschaft hat, die die Bauern und die Bäuerinnen des Landes haben, auf dem Spiel. Diese können wir, wenn wir weiter eine landwirtschaftsfeindliche Politik machen, vielleicht in wenigen Jahrzehnten nicht mehr sicherstellen. Ich behaupte, wenn wir weiterhin die Diskussion in der Richtung führen, was die Landwirtschaft betrifft, dann wird der Faktor Mensch auf der Fläche nicht mehr gegeben sein. Wie wir dann eine flächendeckende Landwirtschaft und Kulturlandschaft sicherstellen, die die Basis für den Tourismus darstellt, wie wir auch heute schon gehört haben, da wage ich zu bezweifeln, dass es gelingt. Darum

glaube ich, dass man eine Konsequenz aus dem Ganzen ziehen muss, aus dieser Enquete. Es ist sehr viel Potenzial in den Regionen. Absolut. Da können wir wirklich lokal denken. Da brauchen wir nicht Brüssel dazu und Wien, dass wir sagen, welche Potenziale haben die Regionen Salzburgs, sowohl in der Landwirtschaft, als auch in der Energie, und da muss man auch kompromissfähig sein und bei Wahrung aller Interessen des Naturschutzes schauen, wie wir auch die energiepolitischen Ziele, die irgendwo dahingeschrieben wurden, auch erfüllen können und nicht nur das als eine Hülse, eine Worthülse stehen lassen – Energieautarkie zum Beispiel im Jahr 2050.

Wenn wir uns gemeinsam bemühen, mit den Ressourcen effizienter umzugehen, jeder bei sich anfängt und vor allem politische und gesellschaftspolitische Meinungsbildung dazu machen, dann glaube ich, gelingt es auch, dass wir in Zukunft Weichenstellungen in die Richtung schaffen, dass Salzburg für mich das schönste Land der Welt bleiben wird und dass Salzburg wirklich das ist, was es bieten kann: Lebensqualität und eine wunderbare Natur und Kulturlandschaft. Das wollte ich noch kurz zu bedenken geben.

Dr. Franz Kok, Universität Salzburg

Ich bedanke mich für die Einladung, hier wieder teilnehmen zu dürfen an dieser Enquete. Das letzte Mal war das im Juni 2011, das war so der Fukushima-Windschatten, als wir bei der Energie-Enquete des Landtags die 2020- und 2050-Ziele des Landes Salzburg für eine erneuerbare Energiezukunft diskutiert haben.

Ich möchte nun hier nicht weiter langweilen mit einem vielleicht sogar noch weiter ins Detail gehenden politikwissenschaftlichen Vortrag. Ich möchte ganz im Gegenteil die handwerkliche Ebene des Projektmanagements im Bereich erneuerbarer Energie in Salzburg vorführen und berichten, wie sich Willensbekundungen zum Energiewandel in Salzburg nieder-

schlagen. Die konkreten Windenergieprojekte und ihre Genehmigungsfortschritte sind eine interessante Orientierung für die laufenden gesetzlichen Vorhaben, die dem Landtag vorliegen. Drei Punkte dazu:

Erstens: Von den aktuellen Windenergieprojekten in Salzburg, insgesamt vier, sind drei nach unserer Auffassung entscheidungsreif, oszillieren zwischen Gemeindeebene und Aufsichtsbehörde Land. Oszillieren heißt, werden mit unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich der Darstellung von Auswirkungen und Planungsvorstellungen hin- und hergeschickt. Wir werden sehen, wie lange dieser Zustand noch anhält. Bei einem vierten Projekt ist es so, dass gerade eine Überarbeitung erfolgt, wo die Gemeinde derzeit noch keine Grundlage hat, um mit der Aufsichtsbehörde etwas präsentieren zu können, wo wir allerdings sehen, dass die neu angeforderten Bestimmungen und Anforderungen für die ökologische Begleituntersuchung uns in ganz interessante Dimensionen der Forschung bringen.

Bei diesem Projekt sind wir derzeit bei den Untersuchungsanforderungen in einer Größenordnung von 600.000 Euro, die investiert werden müssen, um das Projekt diesen Anforderungen folgend für den Entscheidungsprozess aufzubereiten. Das ist ein Projekt mit zirka drei Windkraftanlagen, die möglich sind. Wir kommen in der Folge auf einen Projektentwicklungsaufwand gemessen an der geplanten Investition von zehn bis 30 Prozent. Im Vergleich dazu in Ost-Österreich sind wir hier in der Größenordnung von 1,5 Prozent. So wird es schwierig werden, in Salzburg nicht nur 100 Windräder, sondern überhaupt nur eines zu bekommen.

Zweitens: Es läuft aktuell auch ein Vorhaben zur Veränderung der gesetzlichen Grundlagen als Erneuerbare-Energie-Beschleunigungsgesetz. Soweit ich bisher orientiert bin, soll das über das Raumordnungs- und Energierecht erfolgen. In meinen Augen ist das ein ganz

wichtiger und notwendiger Schritt, in diese Richtung wirksame Strukturvoraussetzungen zu schaffen, um eine Genehmigbarkeit von Windkraftanlagen in Salzburg herzustellen. In meinen Augen ist dafür eines der Schlüsselkriterien, und hier bin ich jetzt möglicherweise im Widerspruch zu Professor Stüber, dass auch die naturschutzrechtlichen Bewilligungstatbestände unter Einschluss der artenschutzrechtlichen Bewilligungstatbestände zur Gänze in diese Verfahrenskonzentration aufgenommen werden. Wir haben genug Beispiele dafür, dass das durchaus zum Wohle des Naturschutzgutes möglich ist. Die Jäger unter den Anwesenden wissen, dass das Raufußhuhn als attraktives Jagdgut artenschutzrechtlich von der Europäischen Union geschützt ist, durch das Jagdgesetz allerdings diese artenschutzrechtliche Verpflichtung, die Bewirtschaftung und den Schutz dieses Vogels sichergestellt ist, und etwas Ähnliches wäre etwa natürlich auch im Zuge der Verfahrenskonzentration für Windkraftanlagen hinsichtlich der Artenschutzrelevanz der Windräder für die Avifauna, also alle fliegenden Tiere, möglich. Es geht dabei nämlich nicht nur um Vögel, sondern auch um Fledermäuse. Aus meiner Sicht, aus unserer Erfahrung von zehn Jahren, ich erzähle jetzt keine Krimis aus zehn Jahren, ja, ich könnte Krimis erzählen, sondern ich versuche, vom Status quo von vier Projekten hin in die Planungszukunft von 2015, 2020, 2050 hinzuführen. Die konkrete Verantwortung des Gesetzgebers ist es hier, Voraussetzungen zu schaffen. Der konkrete Ansatzpunkt könnte die Verfahrenskonzentration unter Einschluss des Artenschutzrechts sein.

Drittens: Ich möchte noch über laufende Projektentwicklungen informieren, und damit bin ich schon am Ende, weil natürlich eine Enquete mitunter auf handwerklicher Ebene besprochen vielleicht nicht ganz so feierlich ausklingt, und das möchte ich Ihnen nicht zumuten. Ich kann berichten, dass wir derzeit Flächenverträge für zirka 40 bis 50 Windkraftanlagen verhandeln, dass wir derzeit diese Flächen auch unter Ver-

trag nehmen werden, allerdings keine Projektentwicklung einleiten werden. Einer der Auftraggeber für diese Projektentwicklung ist im Übrigen ein Skigebiet, der Betreiber einer sehr umfangreichen touristischen Infrastruktur, der derzeit in der Größenordnung der Winterstromerzeugung von ein bis zwei Salzachkraftwerken benötigt, um diese touristische Infrastruktur zu betreiben und der das hinkünftig auch mit Windenergie bewerkstelligen will.

Ich bin nicht der Meinung, dass Salzburg ein Land ist, in dem auf jedem Berg ein Windrad stehen soll. Das ist auch nicht möglich und halte ich für eine völlig illusorische und auch naive Vorstellung. Ich glaube aber, dass es auch in Salzburg möglich ist, Windenergie in einem eingeschränkten Umfang zu nutzen und dafür sollten wir eine gemeinsame Vorstellung entwickeln. Der Weg dorthin ist derzeit noch nicht frei. Leider.

Enquete mit wichtigen Informationen für den Salzburger Landtag

Am Ende dieser Enquete kann ich festhalten, dass es 20 Wortmeldungen gab. Ich danke für die Konzentration während der Tagung, ich danke der Referentin und den Referenten für ihre Ausführungen.

Mein Dank gilt vor allem Prof. Dipl.-Ing. Gerlind Weber und den Professoren Dr. Walter Pfeil, Dr. Walter Scherrer und Dr. Kurt Luger. Sie haben mit ihren Referaten einen interessanten Überblick und Ausblick in ihrem jeweiligen Themenbereich gegeben. Weiters danke ich Mag. Erich Mild und Mag. Stefan Wally für deren soziologischen Zugang zu den angeschnittenen Materien. Ich bin sicher, dass die Landtagsparteien jeweils mit ihrer politischen Bewertung entsprechende Schlussfolgerungen ziehen werden. Das Wesen der Enquete liegt darin, Abgeordneten eine Information zu geben. Weiters gilt mein Dank allen anwesenden Gästen und Persönlichkeiten, die einen Diskussionsbeitrag geleistet haben.

Mit dieser Anerkennung der Referentinnen und Referenten sowie der Teilnehmerinnen und

Teilnehmer verbinde ich auch meinen Dank an Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler, der mit 1. Dezember dieses Jahres aus Altersgründen in den dauernden Ruhestand übertreten wird. Bemerkenswert ist, dass neben der selbstverständlich für den Landtag zu bewältigenden Arbeit im Alltag dieser sich über all die Zeit seit 1989 systematisch und organisatorisch um die Vorbereitung, Abwicklung und Dokumentation dieser Enqueten des Landtages auch mit seinem Fachwissen und seiner Vernetzung mit der Landesverwaltung von Salzburg und den anderen Bundesländern sowie mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Wissenschaftsdisziplinen höchst erfolgreich engagiert hat. Dafür gilt meine Anerkennung und Dank auch namens des Salzburger Landtages. Herzlichen Dank, lieber Karl.

Am Ende noch einmal einen Dank auch für die kritischen Beiträge. Es ist für uns ein Auftrag, im Landtag das auch zu diskutieren und umzusetzen, und hiermit schließe ich die Parlamentarische Enquete.



Bei der Landtagsenquete gab es unter anderem Vorträge von (von links) Mag. Erich Mild, Mag. Stefan Wally und Univ.-Prof. Dr. Kurt Luger, auf dem Podium weiters Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler, am Rednerpult Landtagspräsident Simon Illmer.

Weichenstellungen

*Essay zur Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages
zum Thema „Weichenstellungen“ am Dienstag, 9. Oktober 2012*

Die Parlamentarische Enquete zählt zu den wenigen für eine gesetzgebende Körperschaft verfügbaren Möglichkeiten der regierungsunabhängigen Information. Nach der klassischen Lehre zählt das „Enqueterecht“ zu den vornehmsten Instrumenten des Parlaments, um Recherchen anzustellen. In den USA ist es zum Beispiel üblich, vor der Bestellung eines Regierungsmitgliedes („Secretary of State“) ein Hearing durchzuführen. Und so manche unbedeutend erscheinende zivil- oder öffentlich-rechtliche Ungereimtheit hat dazu geführt, dass Ministerkandidaten „gestolpert“ sind. Als Enqueterecht im deutschsprachigen Raum versteht man seit Ende des Ersten Weltkriegs das Recht, Untersuchungsausschüsse einsetzen zu können. Das Enqueterecht aber bloß auf Untersuchungsausschüsse zu reduzieren, wäre zu kurz gegriffen. In einem moderneren Sinn wird das Enqueterecht als „regierungsunabhängige Informationsbeschaffung“ verstanden¹.



Im Salzburger Landtags-Geschäftsordnungsgesetz (GO-LT) ist seit 1989 sowohl die Parlamentarische Enquete als auch die Enquetekommission² vorgesehen. Das Recht auf Untersuchungsausschüsse bestand schon viel länger.

Gemäß § 82 GO-LT dient die Abhaltung einer Parlamentarischen Enquete als Veranstaltung des Landtages der Anhörung von Sachverständigen

und anderen Auskunftspersonen zur Meinungsbildung über Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung in den selbstständigen Wirkungsbereich des Landes fallen oder von allgemeiner landespolitischer Bedeutung sind.³

Die Enquetekommission⁴ kann von einem Ausschuss des Landtages eingesetzt werden, um „ausreichende Grundlagen für Entscheidungen über umfangreiche Angelegenheiten“ zu schaffen.⁵

1 *Dazu ausführlich in: Norbert Achterberg: Parlamentsrecht. J.C.B. Mohr, Tübingen 1984.*

2 *Karl Edtstadler: Anspruch auf Information des Landtages – Sicherung durch Landesverfassung und Geschäftsordnungsgesetz – ein kurzer Überblick. In: Roland Floimair (Hrsg.): Widerstandskraft und Arbeitslosigkeit, Enquete des Salzburger Landtages am 26. Mai 2010, Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburger Landtag“, Nr. 16, Land Salzburg, vertreten durch das Landespressebüro 2010.*

3 *§ 82 (1) GO-LT idgF.*

4 *§ 21 (2) GO-LT idgF.*

5 *Eine Enquetekommission wurde zur Vorbereitung des Wechsels vom Regierungsproporz zum Mehrheitswahlrecht für die Landesregierung in der Landesverfassung 1998 eingesetzt. Die der Enquetekommission vorgelegten Gutachten wurden publiziert in: Franz Schausberger (Hrsg.): Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998. Analysen – Wege – Strategien. Wien, Manz, 1999.*

Die Enquete „Weichenstellungen“ stellt bislang die letzte in einer langen Reihe von 42 Parlamentarischen Enqueten des Salzburger Landtages von 1989 bis 2012 dar. Mit ihr sollen die Möglichkeiten analysiert werden, wie ein Landtag im gegebenen bundesstaatlichen Verfassungsgefüge im Rahmen der „relativen Verfassungshoheit der Länder“ und der „relativ autonomen Landesverwaltung“ [Friedrich Kojak]⁶ Probleme für die Landespolitik antizipiert und von diesen Maßnahmen dagegen entwickelt werden könnten. Die Themen dieser Enquete sind breit gespannt. Sie reichen vom Sozialhilfegesetz über Verkehrsinfrastruktur, Tourismuswirtschaft bis hin zum Salzburger Altstadterhaltungsgesetz.

Der Salzburger Landespolitik ist es in der jüngeren Vergangenheit mehrfach „geglückt“, im Sinne von Problemlösungen gegensteuernd Maßnahmen zu ergreifen. Dazu zählten das Salzburger Kindergartengesetz 1968, die Einführung der Sozialhilfe als Ersatz für das Armenwesen, die heute in der bedarfsorientierten Mindestsicherung mündete, die Einführung der Subjektförderung in der öffentlichen Wohnbauförderung, die Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern, die Entwicklung des Ressorts Umweltschutz in der Gesetzgebungsperiode 1969/1974, die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern, die Einführung von Vertragsraumordnung und Vertragsnaturschutz (Normadressat des behördlichen Handelns in der „Hoheitsverwaltung“ wird zum Partner durch Vertrag), Einführung des Natur- und Umweltschutzes, die Errichtung des FELS (Fonds zur Erhaltung ländlicher Straßen) oder, um ein auch durch den Finanzskandal in den

Mittelpunkt gerücktes Kontrollinstrument zu nennen, die rechnungshofförmige Finanzkontrolle im Land (Landesrechnungshof). Von wissenschaftspolitischer Bedeutung⁷ war auch die Durchsetzung der Wiedererrichtung der Universität und die landesverfassungsgesetzliche Eröffnung der Möglichkeit regionaler Außenpolitik mit der Besonderheit, dass in diesem Fall der Bundespräsident das zuständige Vertretungsorgan des Landes ist.

In der Folge soll anhand von wenigen ausgewählten Beispielen diese Aussage der problemlösenden Gegensteuerung im relativ autonomen Bereich der Landesgesetzgebung belegt werden.

1. Beispiel Salzburger Altstadterhaltungsgesetz

Gegen den Bauboom der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts konnte zur Erhaltung des einzigartigen Ambientes der Altstadt von Salzburg das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz entwickelt werden. Gesellschaftspolitisch stand dahinter der Gedanke von Hans Sedlmayr mit seinem Gedankengebäude „Verlust der Mitte“.

1965 trug die Antrittsvorlesung von Hans Sedlmayr⁸ als Gastprofessor an der 1962 gegründeten Universität Salzburg den Titel „Salzburgs Aufgabe in der Kunstgeschichte“. Darin kündigte sich bereits sein Einsatz für Salzburg, insbesondere für die Altstadt, als herausragende – und daher als Ganzes erhaltenswerte – abendländische Kunst- und Kulturstätte an. In den folgenden Jahren war er entscheidend an der Entwicklung des Salzburger Altstadter-

⁶ Dazu auch Gerhart Holzinger: *Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit*. In: Herbert Schambeck (Hrsg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Verlag Österreich, Wien 1997, Seite 238 ff.

⁷ Dazu Helmut Uitz: *Bildung und Wissenschaft in Salzburg 1989 bis 2004*. In: Herbert Dachs, Christian Dirninger, Roland Floimair (Hrsg.): *Übergänge und Veränderungen. Salzburg vom Ende der 1990er Jahre bis ins neue Jahrtausend*, Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums Salzburg, Serie Sonderpublikationen, Nr. 241, Seite 578 ff.

⁸ *Der Kunsthistoriker Professor Hans Sedlmayr war seinerzeit ein wertvoller Impulsgeber zur Erlassung des Salzburger Altstadterhaltungsgesetzes; geboren 18. Jänner 1896 in Hornstein, gestorben 9. Juli 1984 in Salzburg, österreichischer Kunsthistoriker, Lehrstuhl für Kunstgeschichte an der Universität Salzburg 1964 bis 1969.*

haltungsgesetzes beteiligt, das seinerseits europaweit eine Pionierleistung war.

Dieses Gesetz⁹ wurde durchaus von langer Hand vorbereitet – zuerst durch eine Enquete des Landes am 12. Juni 1965, deren Ergebnis publiziert wurde, und dann über verschiedene Gesetzesentwürfe von Stadt und Land Salzburg, die schlussendlich in einer Regierungsvorlage mündeten. Die Verhandlungen zwischen Land und Stadt wurden durch ein paritätisch besetztes Beamtenkomitee geführt. Das Ergebnis wurde ebenfalls in einer Enquete am 7. Juni 1966 präsentiert. Die Pioniertat des neuen Gesetzes besteht darin, dass die engen Grenzen im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern genutzt wurden, mit diesem Gesetz die Zielsetzung des Schutzes, die Ausweisung eines Schutzgebietes, die Einrichtung einer Sachverständigenkommission und letzten Endes ein Fonds zur Förderung der mit der altstadtgerechten Bauführung verbundenen Mehrkosten verankert wurden. Neben dem bisher dem Bund zugeordneten Kompetenztatbestand des Denkmalschutzes (Artikel 10 (1) Ziffer 13. B-VG) wurde damit im Rahmen des selbstständigen Wirkungsbereiches des Landes der Ensembleschutz nach dem Kompetenztatbestand des Art 15 (1) B-VG formuliert. Die Sachverständigenkommission nach dem Altstadterhaltungsgesetz, das im eigenen Wirkungsbereich der Stadt Salzburg vollzogen wird, ist als unabhängiges Sachverständigenremium beim Land (Referat 6/12 Altstadterhaltung und Ortsbildschutz) angesiedelt.

Das Ergebnis dieser Weichenstellung kann sich sehen lassen. Das „Ensemble“ Salzburger Altstadt wurde in die Liste des Weltkulturerbes 1996 der UNESCO aufgenommen. Ohne diese

auch von der in der Stadt wohnenden Bevölkerung hoch akzeptierten Regelungen wäre das weltweite Image Salzburgs nicht denkbar.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Salzburger Altstadterhaltungsgesetz, das erste Gesetz seiner Art in Österreich, beispielgebend war. Die Bundesländer Wien, Steiermark, Tirol, Kärnten und Oberösterreich folgten später mit Ortsbildschutzgesetzen beziehungsweise Altstadterhaltungsregelungen. Hervorzuheben ist, dass sich die Zielsetzung für die Salzburger Altstadt nicht nur auf konservatorische Maßnahmen zur Erhaltung des kulturellen Erbes beschränkt, sondern auch die Stadtentwicklung zum Inhalt hat.¹⁰

Die drei Säulen¹¹ des Schutzes und der Entwicklung der Salzburger Altstadt (Schutzzone I) sowie der Gründerzeitgebiete (Schutzzone II) sind

- die Bestimmungen des Gesetzes sowie der dazu ergangenen Verordnungen für die Schutzzone I und Schutzzone II,
- die Sachverständigenkommission und
- der Altstadterhaltungsfonds.

Im Rahmen der umfassenden Stadtplanung kommt der Erhaltung und Pflege der Altstadt, der Baustruktur und Bausubstanz sowie der Bewahrung und Entfaltung ihrer vielfältigen urbanen Funktionen im Lebensraum der Stadt ein vorrangiges öffentliches Interesse zu. Dieses Gebiet der Stadt Salzburg, das wegen seines einzigartigen für Salzburg städtebaulich charakteristischen Gepräges erhaltenswürdig ist, unterliegt dem Schutz des Gesetzes (die Neuerung besteht im sogenannten Ensembleschutz, zum Unterschied vom traditionellen Denkmalschutz, der auf die Unterschutzstellung von Einzelobjekten abzielt). Die Besonderheit

⁹ Dazu insbesondere entwicklungsgeschichtlich Robert Hoffmann: *Die unkämpfte Altstadt. Denkmalschutz und Altstadterhaltung in Salzburg von der Gründerzeit bis zum Erlass des Altstadterhaltungsgesetzes 1967*. In: *Sachverständigenkommission für die Altstadterhaltung beim Amt der Salzburger Landesregierung (Hrsg.), Anton Pustet, Salzburg, 1997, Seite 19 ff.*

¹⁰ *Lebens(t)raum, verlegt vom Land Salzburg, Abteilung 6, Salzburg, März 2007.*

¹¹ *ebda.*

beim Vollzug des Gesetzes durch die Gemeinde besteht darin, dass vor Erlassung behördlicher Akte (Bescheid, Verordnung) ein Gutachten der Sachverständigen einzuholen ist. Die Sachverständigenkommission steht auch zur Beratung von Bauwerberinnen und Bauwerbern zur Verfügung. Im Übrigen besteht für den Bauwerber beziehungsweise die Bauwerberin ein Anspruch auf Förderung bei charakteristischen Bauten von jenen Mehrkosten, die über die ordnungsgemäße Erhaltung des Baus hinausgehen und die bei der Anwendung der allgemeinen baurechtlichen Vorschriften nicht erwachsen würden.

Im Endergebnis kann festgestellt werden, dass die Gebiete der Schutzzonen I und II jetzt zirka 330 Hektar umfassen, das sind fünf Prozent des Stadtgebietes, und einen Baubestand von zirka 1.400 Objekten aufweisen. Davon sind zirka 1.000 als „charakteristische Bauten“ eingestuft.¹²

Die Anerkennung dieser „Weichenstellung“ bestand darin, dass die Altstadt von Salzburg als erste österreichische Stadt 1996 in die Liste des Weltkulturerbes der UNESCO aufgenommen wurde. Dabei wurde der maximale rechtliche Schutz der Altstadt durch das Denkmalschutzgesetz (des Bundes) und durch das Altstadterhaltungsgesetz (des Landes) besonders gewürdigt. Das heute nicht mehr wegzudenkende Antlitz der Stadt Salzburg geht nunmehr auf eine fast 40-jährige kontinuierliche Tätigkeit im Sinne des Altstadterhaltungsgesetzes zurück. Bereits 1983 wurde die Arbeit der Sachverständigenkommission durch die Anerkennung des Europapreises für Denkmalpflege gewürdigt.

2. Beispiel Nationalpark Hohe Tauern

Mit dem Abkommen von Heiligenblut (1971) zur Schaffung des Nationalparks Hohe Tau-

ern haben drei Landeshauptleute, nämlich von Salzburg (Dipl.-Ing. DDr. Hans Lechner), von Tirol (Eduard Wallnöfer) und Kärnten (Hans Sima) eine historische Weichenstellung vorgenommen. Dieses Abkommen war der Impuls für Landesgesetze in den genannten Bundesländern zur Regelung der näheren Details des Nationalparks Hohe Tauern.

Mit dem Abkommen wurde der heute international anerkannte Nationalpark Hohe Tauern in einer mehrere Bundesländer übergreifenden Aktion grundgelegt. Die Bemühungen zur Schaffung eines „Naturparks“ gehen bereits auf das Jahr 1913 zurück. Im Laufe der Zeit vor und nach dem Ersten wie Zweiten Weltkrieg gibt es weitere private und offizielle Initiativen. Die Zielsetzungen des Natur- und Umweltschutzes in Frankreich und Deutschland sind in etwas abgeschwächter Form auch nach Österreich gekommen. Funktionäre der damaligen Zeit werden heute noch als „68er“ bezeichnet. Man meint damit heute noch im öffentlichen Leben stehende Personen wie etwa Cohn Bendit, heute Europaabgeordneter aus Frankreich, oder den späteren deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder. Auch österreichische Politiker hatten sich damals ihre ersten umweltpolitischen „Sporen“ verdient. Neben den gesellschaftspolitischen Ansätzen der Kritik – sie betraf vor allem Strukturen der Wirtschaft, Einkommensverhältnisse, Autoritätsprobleme und „innerbetriebliche“ Angelegenheiten im Wissenschaftsbereich, das Verschweigen von Verbrechen des Nationalsozialismus – gab es einen „grün bewegten“ Flügel.

Der „Vater“ der Idee für das Abkommen von Heiligenblut war der damals regierende und bereits genannte Landeshauptmann Hans Lechner (Landeshauptmann von Salzburg 1961 bis 1977). Die Idee eines Nationalparks war natürlich nicht neu¹³. Nationalparks zu errichten, stammte aus den USA. In der zweiten Hälfte

¹² *ebda.*

des 19. Jahrhunderts wurde durch die stetig wachsende Stadtbevölkerung nach und nach immer mehr Land zur Besiedlung beansprucht. Dadurch war – auch in Verbindung mit der Nutzung durch die Land- und Forstwirtschaft – das biologische Gleichgewicht der Natur gestört. Es wurde daher beschlossen, abgegrenzte Teile der Natur für die Besiedlung auszuschließen. Das erste Gebiet, das als Nationalpark anzusehen ist, war der heutige Yellowstone National Park im Bundesstaat Wyoming (USA). Neben der Unterschutzstellung im Sinne eines umfassenden Naturschutzes war der Verkauf von Land genauso untersagt, wie die Errichtung von Siedlungen. Ende des 19. Jahrhunderts folgten Nationalparks vor allem in Australien, Neuseeland und Kanada. Umweltschutz und Naturschutz standen dabei mit einer völlig neuen Bewertung im Vordergrund. In der Tat hatten sich die Lebensumstände der Menschen durch ein radikales Wirtschaftswachstum und eine schonungslose Ausbeutung von Ressourcen – vor allem in städtischen Ballungszentren und entlang von Verkehrswegen – extrem verschlechtert.

Das Ergebnis ist tatsächlich eine Neubewertung von Umwelt- und Naturschutz. In den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der Begriff der Nachhaltigkeit im Gesellschaftlichen noch nicht so oft verwendet wie heutzutage. Dieser Begriff kommt eigentlich aus der Forstwirtschaft des 16. Jahrhunderts. Damals hatte man die Wälder für gewerblich-industrielle Zwecke so massiv gerodet, dass vor allem in Gebirgsregionen Gefährdungen für den besiedelten Raum entstanden sind. Daher wurde nachhaltiges Wirtschaften im Forst entwickelt. Damit meint man, die Ressourcen, also das Holz, so zu nutzen, dass der Wald als funktionierendes Biotop erhalten bleibt.

Umweltbewegte Zeit

Anfang der 1970er Jahre wurden die ersten Ministerien geschaffen, die sich mit Umweltschutz auseinandersetzten. Im Land Salzburg hat der damalige Landeshauptmann Hans Lechner ohne rechtliche Grundlagen eine „Arbeitsgruppe Umweltschutz“ in der Landesamtsdirektion¹⁴ eingesetzt, aus der sich später die wegen ihrer heterogen inhaltlich zusammengesetzten Materien (Raumordnung und Landesplanung, Naturschutz, Umweltschutz sowie Statistik) als „Sprengmittelabteilung“ bezeichnete Abteilung 7 des Amtes der Landesregierung unter Leitung von Hofrat Dr. Kurt Seywald, später Hofrat Dr. Gerhard Hödlmoser entwickelt. Neben der rechtlich-organisatorischen Seite hat man damals chemisch-technisch mit der Messung von Luftschadstoffen (Kohlendioxyd, Schwefeldioxyd, Stickoxyd, Stäube aus Industrie, Gewerbe und vom Verkehr) begonnen, Abwässer systematisch vor der Einleitung in die natürlichen Gewässer gereinigt, Seen saniert (insbesondere wegen der Eutrophierung, also Überernährung vor allem durch Stickstoff), Ringkanäle in stehende Gewässer verlegt und so weiter. Erst in der Folge wurde der Umweltschutz eine eigenständige, ressortmäßig zugeordnete, langsam aufgebaute, juristisch geregelte Materie und als Prinzip, das alle Aufgaben von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Recht durchdringt, entwickelt. Bei der Entwicklung dieses breit gefächerten Ressorts, das viele Kompetenztatbestände berührte, spielte auch die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern eine große Rolle (zum Beispiel Kompetenzstreit „Bundesluft“ versus „Landesluft“). Gerade das Institut für Völkerrecht an der Universität Salzburg hat sich mit seinen Seminaren mit Partnern aus Ost- und Mitteleuropa auf dem Gebiet des Umweltschutzes und des internationalen Ver-

¹³ Eine sehr gute Übersicht gibt die Facharbeit (Schule) von Frederik Koch: „Die National-Park-Idee“, Grin, Verlag für Akademische Texte, Dokument Nr. V96255; www.grin.com, ISBN 978-3-638-08931-9

¹⁴ Dazu ausführlich Michael Mooslechner: *Landespolitik und Landtag in der Ära Lechner*. In: Eberhard Zwink (Hrsg.): *Die Ära Lechner. Das Land Salzburg in den sechziger und siebziger Jahren*. Schriftenreihe des Landespressebüros, Sonderpublikationen Nr. 71, Salzburg 1988, Seite 198.

gleichs darüber große Verdienste erworben¹⁵. An dieser Stelle ist auch der Hinweis zwingend, dass weder der Naturschutz noch der Nationalpark als Idee gesellschafts- und rechtspolitischer Vorstellungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ohne frühere Gedankengänge denkbar gewesen wären. Stellvertretend sei das erste Salzburger Naturschutzgesetz aus dem Jahre 1929 genannt. Andererseits hat sich einer der drei Wissenschaftler der Wiener Rechtstheoretischen Schule, Adolf Julius Merkl, mit diesem Themenkomplex wissenschaftlich systematisch befasst.

Umsetzung der Idee des Nationalparks Hohe Tauern

Das Abkommen von Heiligenblut vom 21. Oktober 1971 fand in Form des Landesgesetzes „über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern im Land Salzburg“¹⁶ seine landesrechtliche Umsetzung. Neben der Definition des Gebietes wurden vier grundlegende Zielsetzungen formuliert:

- das Gebiet des Nationalparks in seiner Schönheit und Ursprünglichkeit zu erhalten;
- die für das Gebiet des Nationalparks charakteristische Tier- und Pflanzenwelt zu bewahren;
- einem möglichst großen Kreis von Menschen ein eindrucksvolles Naturerlebnis zu ermöglichen sowie
- durch Maßnahmen zum Schutz und zur Erschließung des Nationalparks unter Beachtung der Interessen der Wissenschaft und der Volkswirtschaft den Bedürfnissen der erholungssuchenden Besucherinnen und Besucher zu dienen.

Die Gliederung des Nationalparks erfolgt in Außenzonen, Kernzonen und Sonderschutzgebieten. Weiters wird ein Nationalparkfonds geschaffen, werden Förderungsaufgaben definiert und Organe mit Zuständigkeiten (Kuratorium, Vorsitzender des Nationalparkkuratoriums, Fondsbeirat) geschaffen. Nicht zuletzt enthält das Gesetz von Anfang an bis heute Vorschriften über die Entschädigung und die Einlösung von Grundstücken, Behörden und Verfahren. Das Gesetz wurde vom Salzburger Landtag am 19. Oktober 1983 beschlossen und in LGBl. Nr.106/1983 vom 29. Dezember 1983 kundgemacht.

Neben der höchst lebendigen Ausgestaltung des Nationalparks, seinen vielfältigen Aktivitäten, der inzwischen hohen Akzeptanz bei der in diesem Raum lebenden Bevölkerung genauso wie bei den Besucherinnen und Besuchern, ist der Landtag immer wieder in Form der politischen und rechtlichen Kontrolle damit befasst. So zum Beispiel wird in regelmäßigen Abständen ein sehr umfassender Tätigkeitsbericht samt einem Rechnungsabschluss des Nationalparkfonds vorgelegt. Weiters übt der Landesrechnungshof eine Gebarungskontrolle aus, so zuletzt im Februar 2008 in Form einer Nachprüfung einer schon einmal vorgenommenen Prüfung.

Blick über die Grenzen

Zusammenfassend ist festzustellen, dass zumindest in Mitteleuropa den ästhetisch reizvollen, reich gegliederten Kulturlandschaften nur wenige unberührte Naturlandschaften gegenüberstehen. Heute besitzen die USA 50 Nationalparks mit einer Gesamtfläche von 9,529.063

¹⁵ Michael Geistlinger (Hrsg.): *Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa im internationalen und europäischen Kontext*. Berliner Wissenschaftsverlag und neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien, Berlin 2004.

¹⁶ *Vorlage der Landesregierung betreffend ein Gesetz über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern im Land Salzburg, Nr. 294 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (4.S.d.8.GP); Bericht des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses sowie des Ausschusses für Raumordnung, Verkehr und Umweltschutz, Nr. 36 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (5.S.d.8.GP); LGBl. Nr. 106/1983 vom 29. Dezember 1983, Gesetz über die Errichtung des Nationalparks Hohe Tauern im Land Salzburg.*

Quadratkilometern. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es elf Nationalparks mit einer Gesamtfläche von 356.959 Quadratkilometern.

Es sollen auch die Bemühungen in der russischen Föderation aufgezeigt werden: Nationalparks sind in der Russischen Föderation einer der Typen von besonders geschützten Naturgebieten laut Gesetz vom 14. März 1995. Gemäß Verordnung der Regierung der Russischen Föderation vom 30. Juli 2004 stehen sie bis zur Annahme eines entsprechenden Gesetzes unter vorläufiger zentraler Verwaltung der Föderalen Aufsichtsbehörde für Naturnutzung. Einige der Parks sind zugleich Bestandteile von UNESCO-Naturwelterbegebieten oder ganz oder teilweise als Biosphärenreservate ausgewiesen.

Der erste Nationalpark auf dem Territorium der Sowjetunion wurde 1971 im heutigen Estland ausgewiesen (Nationalpark Lahemaa). In den 1970er Jahren entstanden weitere auch in den anderen damaligen baltischen Sowjetrepubliken. Damit begann man, das traditionelle Naturschutzsystem von Sapowedniks und Sakasniks an die internationale Entwicklung in diesem Bereich anzupassen.

Die ersten Nationalparks auf dem Territorium der RSFSR entstanden in unmittelbarer Nähe oder innerhalb städtischer Ballungsräume: Sotschi (Sotschier Nationalpark, 1983), Moskau (Nationalpark Lossiny Ostrow, 1983) und Samara-Togliatti (Nationalpark Samarskaja Luka, 1984).

Zuletzt entstanden der Kalewala-Nationalpark in der Republik Karelien (2006), die Nationalparks Sow Tigra („Ruf des Tigers“) und Udegeiskaja Legenda („Udegen-Legende“) im fernen Osten Russlands (2007), der Nationalpark Busulukski Bor („Busuluker Forst“) im süd-

westlichen Uralvorland (2008) und der Nationalpark Russkaja Arktika („Russische Arktis“) auf und um Franz-Joseph-Land (2009).

In Österreich sind folgende Nationalparks international anerkannt worden: Hohe Tauern (1992), Neusiedler See-Seewinkel (1993, grenzüberschreitend mit Ungarn), Donau-Auen (1996), Oberösterreichische Kalkalpen (1997), Thayatal (1999, grenzüberschreitend mit Tschechien) und Gesäuse (2002).

Naturlandschaft wie Kulturlandschaft bedürfen zunehmend eines Schutzes. Allgemein hat sich die Idee, Schutzgebiete in Form von Natur- und Nationalparks, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete oder Naturdenkmäler auszuweisen, durchgesetzt. Derzeit gibt es laut einer Liste der Vereinten Nationen (Stand 2003) weltweit fast 4.000 Nationalparks mit einer Gesamtfläche von rund 4,5 Millionen Quadratkilometern. Europa hat daran einen geringen Anteil: Die GUS ausgenommen, zählt der europäische Kontinent 273 Nationalparks mit einer Fläche von gerade einmal 100.000 Quadratkilometern.

Unberührte Natur ist in einem so dicht besiedelten und seit Jahrhunderten land- und forstwirtschaftlich genutzten Land wie Österreich selten geworden. Die Bemühungen, besonders naturnahe schützenswerte Regionen zu Nationalparks zu erklären, stießen auf großen Widerstand bei Forstbesitzern, Bauern, Jägern und Tourismusmanagern.¹⁷ Hat die Verwirklichung des Nationalparks Hohe Tauern noch zwanzig Jahre gedauert, so sind in weiteren Jahren fünf weitere Nationalparks entstanden. Doch immer noch ist die für Straßen, Parkplätze oder Häuser zubetonierte Fläche in Österreich mit 2.388 Quadratkilometern größer als alle Nationalparks zusammen.

¹⁷ Zur Entwicklung der Akzeptanz des Nationalparks ausführlich Hans Katschthaler im Gespräch mit Clemens M. Hutter. In: Hans Katschthaler. Eine Autobiografie. Seite 253 ff. Verlag Anton Pustet. Salzburg – Wien – München 2008.

Internationales Regelwerk für Nationalparks

Die Hauptversammlung der IUCN (International Union for Conservation of Nature and National Resources) empfiehlt den Regierungen den Ausdruck „Nationalpark“ für Gebiete zu reservieren, die folgenden Kriterien entsprechen:

- Größe: Mindestens 10.000 Hektar, also zehn Quadratkilometer, müssen der Kategorie der geschützten Naturlandschaften zurechenbar sein
- Naturbelassenheit: vom Menschen nicht beziehungsweise nur unwesentlich veränderte, interessante Ökosysteme
- Tourismus: kontrollierte Zulassung des Tourismus (sanfter, nicht technisierter Tourismus)
- Nutzung: Die Ausbeutung der natürlichen Quellen ist grundsätzlich zu verbieten (Abbau von Bodenschätzen, Entnahme von Wald und Pflanzen, Bau von Dämmen und anderen Konstruktionen zur Bewässerung und Gewinnung hydroelektrischer Energie)
- rechtlicher Schutz: Der Schutz des Nationalparkgebietes muss gesetzlich verankert und auf Dauer ausgerichtet sein
- faktischer Schutz: Um als Nationalpark gelten zu können, muss neben dem gesetzlichen Schutz auch ein faktischer Schutz durch ausreichend vorhandene finanzielle Mittel und entsprechendes Personal zur Überwachung gesichert sein.

Internationale Anerkennung

Mit 1. Jänner 1984 traten das Salzburger Nationalparkgesetz und die dazu gehörigen Grenzziehungsverordnungen in Kraft. Damit war Wirklichkeit geworden, wofür über Jahrzehnte gerungen wurde. Die Geschichte des Nationalparks Hohe Tauern reicht also weit mehr zurück als die fast 30 Jahre des Bestandes, sie

ist eingebettet in die Visionen einer weltweiten Nationalparkidee, in die umweltpolitischen Schwerpunktsetzungen in Europa und Österreich genauso wie in die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Nationalparkregionen und -gemeinden. Um mit den Worten von Geschäftsführer Dipl. Ing. Wolfgang Urban¹⁸ aus Anlass einer Bilanz zum 25-Jahre-Jubiläum des Bestandes des Nationalparks Hohe Tauern in Salzburg zu sprechen:

„Mit der Internationalen Anerkennung durch die IUCN und der Eintragung in die Nationalpark-Liste der Vereinten Nationen im September 2006 wurde auch unser Nationalpark Hohe Tauern in die weltweite Familie der Nationalparks aufgenommen und steht mit den ganz großen wie Yellowstone-, Serengeti-, Krüger- und Mount-Everest-Nationalpark und vielen anderen auf derselben Stufe hinsichtlich seiner einzigartigen und ursprünglichen Naturlandschaft aber auch hinsichtlich der Qualitätsstandards im Management des Nationalparks vom Naturraummanagement über die Wissenschaft bis zur Bildung und Besucherinformation.

Im Nationalpark Hohe Tauern, im östlichen Teil des Alpenbogens gelegen, sind alle bedeutenden alpinen Ökosysteme großflächig und ungestört erhalten. Mehr als ein Drittel aller in Österreich nachgewiesenen Pflanzenarten kommt im Nationalpark vor, bei den Säugetieren, Vögeln, Reptilien und Amphibien sind es um die 50 Prozent. Auch Tieren, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts in fast ganz Europa ausgerottet waren, bietet der Nationalpark nunmehr einen gesicherten Lebensraum.

Diese beeindruckende Biodiversität resultiert aus den vielfältigen klimatischen, geologischen, geomorphologischen und hydrologischen Standortbedingungen im Hochgebirge und

¹⁸ Dazu ausführlich die Dokumentation von Dipl.-Ing. Wolfgang Urban aus Anlass 25 Jahre Nationalpark Hohe Tauern in Salzburg.

den differenzierten Anpassungsstrategien der Pflanzen und Tiere. Wer von den Tälern zu den höchsten Gipfeln des Nationalparks wandert, durchquert in den Höhenstufen gleichsam alle Klimazonen von Mitteleuropa bis in die Arktis.

Das Tauernfenster – ein in Form und Größe weltweit einzigartiges tektonisches Fenster – gewährt Einblicke in das tiefste tektonische Stockwerk der Alpen und ist damit der Schlüssel für das Verständnis des geologischen Aufbaus der Alpen. Gesteine unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Entstehung und unterschiedlicher chemischer Zusammensetzung beherbergen einen wahren Schatz an bis zu 200 verschiedenen Mineralien.

Harmonisch gestaltet sich der Übergang von den natürlichen alpinen Ökosystemen in der Kernzone des Nationalparks hinein in die Kulturlandschaft der Außenzone. Hier hat eine über Jahrhunderte alte bergbäuerliche Almwirtschaft Lebensgemeinschaften hervorgebracht, deren Vielfalt es nachhaltig zu erhalten gilt.

Nicht nur die Größe sowie strenge Schutz- und Erhaltungsziele machen ein Schutzgebiet zu einem Nationalpark, sondern insbesondere die Einrichtung eines professionellen Managements. Die Ziele im Nationalparkmanagement sind so vielfältig wie die alpine Natur- und Kulturlandschaft, die es zu erhalten und zu zeigen gilt. Sechs Geschäftsfelder kennzeichnen die Hauptaufgaben in der Nationalparkverwaltung¹⁹, nämlich: Naturraummanagement, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Besucherinformation, Erhaltung der Kulturlandschaft, regionale Entwicklung, Tourismus und Partnerschaften im Nationalpark.“ (Ende des Zitates von Dipl. Ing. Wolfgang Urban)

Bewertung

Nach Patrick Kupper²⁰ sind die Handlungsspielräume für Nationalparks durch kulturelle Vorstellungen eingeengt und in politischen Prozessen austariert. Es werden nicht nur Reste unberührter Natur bewahrt, sondern kulturell geprägte Landschaften neuen Formen der Nutzung und des Schutzes zugeführt.

Gerade in Europa wird die Nationalparkidee nicht nur in abgelegenen Landschaften verwirklicht, sondern auch in unmittelbarer Nähe der Kulturlandschaften – Natur geordnet gegen konkurrierende Interessen.

Die heutige Geographie von Nationalparks widerspiegelt auch historische Machtverhältnisse.

International kann beobachtet werden, dass Nationalparks grundsätzlich auch gesetzlich geregelt und auf Dauer eingerichtet sind.

Für Österreich gilt neben inhaltlich bedeutsamen Bestimmungen des EU-Rechts auch das Naturschutzrecht (Landesrecht der einzelnen Bundesländer) und das Recht für Nationalparks einzelner Länder über Fonds und Förderungen. Dazu kommen Staatsverträge sowie zahlreiche Vertragswerke zivilrechtlicher Natur.

Zusammenfassung

Der Nationalpark Hohe Tauern ist somit nicht nur als „Trendsetter“ im Bereich des Natur- und Umweltschutzes in jüngerer Vergangenheit anzusehen, lange bevor Grünbewegungen als selbstverständlicher Teil institutioneller Politik in Form von Mandatarinnen und Mandatären sicht- und spürbar waren, sondern auch in rechtspolitischer Hinsicht.

¹⁹ Dazu ausführlich die Anlage Dipl.-Ing. Wolfgang Urban: „25 Jahre Nationalpark Hohe Tauern in Salzburg“.

²⁰ Dazu ausführlich Patrick Kupper: „Nationalparks in der europäischen Geschichte (1)“; Internet www.europa.clio-online.de.

Abschließend sei mir eine Bemerkung gestattet: Heute steht gerade angesichts der kritischen Entwicklung der Wirtschaft die Frage der Nutzung von Ressourcen der Natur wieder im Vordergrund. Es geht also um die Abgrenzung, um die Balance von „Schützen“ und „Nützen“. Dazu habe ich ein Zitat des international bekannten Professors für Pflanzenphysiologie an der Universität Salzburg, Dr. Roman Türk, der auch in enger internationaler Zusammenarbeit unter anderem am Südpol forscht. Es entstammt seinem Vortrag „Bestimmen Quoten unsere Wirklichkeit?“²¹ und lautet:

„Kompromisse können nur auf Entscheidungsebenen geschlossen werden, nicht auf Ebenen von Existenzrecht (Naturgesetzmäßigkeit) auf der einen Seite und Erhöhung der Quoten (von Menschen erdachte Wirtschaftsgesetzmäßigkeit) auf der anderen Seite.“

Persönlich habe ich diese Formulierung als „Kompromiss auf verschiedenen Ebenen“ genannt, der eben nicht möglich ist. Ein Kompromiss ist nur auf einer „gleichen Ebene“, möglich. Der Kompromiss kann sich also nur auf ein Wirtschaftsgut gegen ein anderes Wirtschaftsgut, auf ein Interesse gegen ein anderes Interesse etc. beziehen. Ein Kompromiss gegen Naturgesetzmäßigkeiten ist daher „denk unmöglich“. Wie besprochen, man kann also kein Biotop für Lurche, Amphibien etc. mit der Ablagerung von Bauschutt in einem solchen Biotop teilen. Das hätte die gänzliche Zerstörung eines Biotops zur Folge. Dafür gäbe es noch viele andere Beispiele.

Nationalparks sind daher neben den rechtlichen, touristischen und wirtschaftlichen Aspekten eine Chance für ein Rückzugs- und Erholungsgebiet der Natur. Sie bieten die

Möglichkeit, die unmittelbare Naturbeobachtung und die Evidenz in der Natur wieder zu gewinnen.

3. *Umweltbewusstsein und seine Folgen* – *Motorschlittenverbot*

Als Ausfluss des anfangs der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts geänderten Umweltbewusstseins und einer sensibler gewordenen Einstellung zum Umweltschutz kann das „Gesetz über den Betrieb von Motorschlitten“ vom 5. Juli 1972, mit dem dieser – von Ausnahmen abgesehen – untersagt wird, gesehen werden. Dieses Gesetz kann auch als Auftakt für einen „sanften Tourismus“ gewertet werden.

4. *Naturschutz*

Das derzeit geltende Salzburger Naturschutzgesetz stammt aus 1999 und definiert gleich zu Beginn die Zielsetzungen.²² Diese sind eine Art politische Willenserklärung des Landesgesetzgebers und können zur Gesetzesauslegung – im Sinne einer teleologischen Interpretation – herangezogen werden.

Danach dient das Naturschutzgesetz (NSchG) „dem Schutz und der Pflege der heimatischen Natur und der vom Menschen gestalteten Kulturlandschaft“. Weiters sollen „durch Schutz und Pflegemaßnahmen im Sinne des NSchG erhalten, nachhaltig gesichert, verbessert und nach Möglichkeiten wieder hergestellt werden:

- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert der Natur
- natürliche und überlieferte Lebensräume für Menschen, Tiere und Pflanzen,

²¹ Vortrag vor dem Österreichischen Akademikerbund, Landesgruppe Salzburg, Generalversammlung vom 24. April 1997 im Haydn-Saal von St. Peter; publiziert in der Schriftenreihe der Dr.-Hans-Lechner-Forschungsgesellschaft „Salzburg – Geschichte & Politik“, 7. Jahr/1997/Nr. 3, Seite 166.

- der Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und
- die Leistungsfähigkeit und das Selbstregulierungsvermögen der Natur so wie ein weitgehend ungestörter Naturhaushalt“

Neben der sehr umfassenden Grundlage des NSchG wurde auch eine Reihe von Verordnungen durch die Landesregierung als oberste vollziehende Behörde erlassen. Stellvertretend nenne ich die „Allgemeine Landschaftsschutzverordnung“, „Seenschutzverordnung“, „Landschaftsschutzgebietsverordnungen“, „Naturparkverordnungen“, „Salzburger Baumschutzverordnung“ etc.

Vertragsnaturschutz

Rechtspolitisch interessant ist wohl die Einführung des sogenannten Vertragsnaturschutzes. Der behördliche Naturschutz mit Anordnungen, Verboten, Geboten, Auflagen hat wohl schon in den 1970er und 1980er Jahren an Akzeptanz verloren, insbesondere bei den betroffenen, vorwiegend bäuerlichen Grundstückseigentümern. Gemäß § 2 (2) NSchG sind das Land und die Gemeinden verpflichtet, die Interessen des Naturschutzes zu wahren ... und Schutz und Pflegemaßnahmen auch in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatreechten zu fördern. In den Absätzen 5 und 6

wurde der „Vertragsnaturschutz“ näher konkretisiert.²³ In § 24 (2) NSchG wird geregelt, dass die ökologisch bedeutenden Biotope von der Landesregierung in einen Biotopkataster aufzunehmen seien. Vor einer solchen Aufnahme sind den in Betracht kommenden Grundeigentümern zur naturnahen Bewirtschaftung oder Pflege dieser Flächen privatrechtliche Vereinbarungen anzubieten.²⁴ Das Naturschutzgesetz enthält auch umfassende Regelungen für Entschädigungen im Falle einer Unterschutzstellung von Grundstücken oder Landschaftsteilen, die zu Einschränkungen oder dem Entzug von Privatreechten führen.²⁵

Unvollständig wäre wohl in einem EU-Mitgliedsstaat eine solche Aufzählung ohne die verschiedenen EU-rechtlichen Grundlagen: Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten in der geltenden Fassung) und Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Außerdem hat Österreich die Alpenkonvention unterzeichnet.

5. Vertragsraumordnung

Rechtspolitisches Neuland hat das Land Salzburg mit der sogenannten Vertragsraumordnung

²² *Das erste Salzburger Naturschutzgesetz stammt aus dem Jahr 1929. Auch der Vertreter der Wiener Rechtstheoretischen Schule, Adolf Julius Merkel, hat sich bereits in der Ersten Republik immer wieder mit Fragen des Naturschutzes befasst. Dazu: Dorothea Mayer-Maly, Herbert Schambeck, Wolf-Dietrich Grussmann (Hrsg.): Adolf Julius Merkel: Gesammelte Schriften. Duncker & Humblot, Berlin 2006. „Der Ertrag der letzten Nationalratstagung für den Naturschutz“, Seite 707 ff. „Das Naturschutzgesetz“, Seite 749 ff. „Erreichtes und Erstrebtes im Naturschutz“, Seite 809 ff. Um den Rahmen dieses Beitrages nicht zu sprengen, erfolgt die knappe folgende Darstellung an Hand der Stamfassung des derzeit geltenden Salzburger Naturschutzgesetzes (NSchG). Quellenhinweis: Naturschutzrecht in Salzburg; Kommentar – Teil I. Gesetzliche Grundlagen, Dr. Erik Loos. In: Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“, Nr. 115, Dr. Roland Floimair (Hrsg.), Salzburg 2005; Naturschutzrecht in Salzburg; Kommentar – Teil II. Verordnungen, Dr. Erik Loos. In: Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“, Nr. 116, Dr. Roland Floimair (Hrsg.), Salzburg 2005.*

²³ *Dazu ausführlich Erik Loos, in: Naturschutzrecht in Salzburg; Kommentar – Teil I. Gesetzliche Grundlagen, Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburg Dokumentationen“, Nr. 115, Salzburg 2005, Seiten 12 ff. 80 ff und 138.*

²⁴ *Erik Loos ebda. Seite 80: Als derartige Maßnahmen kommen bei Feuchtwiesen sowie Trocken- und Magerstandorten das Mähen, Beweiden sowie Entbuschungen in Betracht.*

²⁵ *§§ 42 u. 43 samt Erläuterungen, Erik Loos, ebda. Seite 136 ff.*

betreten. Damit sollen Gemeinden befugt sein, im Falle der Umwidmung von Grundstücken Verträge mit den Grundstückseigentümern über bestimmte Verwendungen von Grundstücksteilen (zum Beispiel zur Verwendung für den gemeinnützigen Wohnbau) abzuschließen.²⁶ Der Verfassungsgerichtshof hat sich mit dieser Angelegenheit aus Anlass eines Salzburger Falles mit dieser Materie eingehend befasst.²⁷ Trotz der Aufhebung der entscheidenden Bestimmung (§ 14 Salzburger Raumordnungsgesetz 1992) und anderer Bestimmungen (§17 Abs. 12, 3. Satz und § 22 Abs. 2 lit. d) durch den Verfassungsgerichtshof ist es unstrittig, dass die Hoheitsverwaltung (Vollzug des Raumordnungsrechts) sich bei der Ausgestaltung der Rechtsanwendung auch privatrechtlicher Verträge bedienen darf.

6. Infrastruktur

Ländlicher Straßenerhaltungsfonds (FELS)

Mit dem Straßennetz-Erhaltungsfonds-Gesetz²⁸ hat der Landesgesetzgeber abermals einen schmalen Gestaltungsraum genützt. Dieses Gesetz soll vorwiegend der Finanzierung der Erhaltung des ländlichen Straßennetzes dienen. Der jeweils gemäß § 16 leg. cit. dem Landtag vorzulegende Bericht der Landesregierung weist für das Jahr 2011 einen Stand von 3.042 Kilometern an ländlichen Straßen mit mehr als 1.000 Brücken aus.

Mehr als 1.100 Kilometer davon wurden im Laufe des Jahres 2011 saniert, in 43 Baufällen erfolgten im gleichen Berichtszeitraum Brückensanierungen. Die Finanzierung erfolgt zu 50 Prozent durch Beiträge des Landes Salzburg, 25 Prozent durch alle Gemeinden des Landes, zu 25 Prozent durch den Gemeindeausgleichsfonds und durch Anrainerbeiträge. Das jährliche Investitionsvolumen liegt bei rund elf Millionen Euro.

Die Bedeutung des FELS²⁹, der ursprünglich der landwirtschaftlichen Infrastruktur dienen sollte, liegt vor allem auch darin, dass dieses damit errichtete Straßennetz eine wesentliche Infrastruktur für den ländlichen Raum und die Tourismuswirtschaft und damit nicht nur ein System zur bäuerlichen Hoferschließung darstellt.

7. Natur- und Umweltschutz

Relativ jung ist die Idee der Ombudsmann-Einrichtungen.

Allgemeine Überlegungen

Zu den ehernen Baugesetzen gehört neben der parlamentarischen Demokratie und dem Bundesstaat der Grundsatz des Rechtsstaates. Art. 18 B-VG betont, dass „die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt“ werden darf. Dieser Grundsatz wird auch als Legalitäts-

²⁶ Zur Entwicklung des Salzburger Raumordnungsrechts samt privatwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verwirklichung angestrebter Entwicklungsziele – wie Vorsorge für Wohnungen und Betriebsflächen Christoph Braumann: Raumordnung und Raumplanung. In: Herbert Dachs, Christian Dirninger, Roland Floimar (Hrsg.): Übergänge und Veränderungen. Salzburg vom Ende der 1990er Jahre bis ins neue Jahrtausend. Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums Salzburg, „Sonderpublikationen“, Nr. 241, Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar 2013, Seite 332 ff.

²⁷ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 13. Oktober 1999, VfSlg. 15625.

²⁸ Gesetz vom 8. Juli 1981 über die Errichtung eines Fonds zur Erhaltung des ländlichen Straßennetzes im Lande Salzburg (FELS, StF: LGBl. Nr 77/1981); in der Folge geändert idF: LGBl. Nr. 24/1991, LGBl. Nr. 32/1999 (Blg LT 11. GP: RV 101, AB 179, jeweils 6. Sess), LGBl Nr 57/2005 (Blg LT 13. GP: RV 461, AB 564, jeweils 2. Sess), LGBl Nr 13/2010 (Blg LT 14. GP: RV 203, AB 278, jeweils 2. Sess.).

²⁹ siehe dazu 30 Jahre FELS; Fonds zur Erhaltung Ländlicher Straßen, Publikation der Abteilung 4 Lebensgrundlagen und Energie.

prinzip bezeichnet. Dies bedeutet in einem förmlichen Sinn, dass die Verwaltung, ob nun durch politische Organe, sprich Ministerinnen und Minister, Mitglieder der Landesregierung oder etwa Bürgermeister der Städte mit eigenem Statut oder durch berufliche Organe, also sprichwörtlich „Beamte“ ausgeführt, also „vollzogen“ wird, eng an die Gesetze formell wie inhaltlich gebunden ist. Dies bedeutet eine Festlegung auf die Gesetzesherrschaft. Als selbstverständlich ist an dieser Stelle auszuführen, dass eine Änderung dieses Prinzips – des, wie wir in Österreich gerne sagen, Baugesetzes – obligatorisch an eine Volksabstimmung gebunden wäre. Das rechtsstaatliche Prinzip steht auch in einem sehr engen Verhältnis zum demokratischen Grundprinzip. An dieser Stelle ist für Persönlichkeiten, die der österreichischen Verwaltung – einschließlich ihre Gliederung in Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltungen – etwas fernstehen, festzustellen, dass dieses Legalitätsprinzip auch für die Gerichtsbarkeit – also konsequente Gesetzesgebundenheit – besteht.

Zur Frage des Rechtsstaates hat sich sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Judikatur umfangreiches und höchst interessantes Material angesammelt. Ich möchte nur einem Kommentar folgend einige Titel in diesem Zusammenhang nennen:

1. Diskussion über die Frage, ob das Legalitätsprinzip auch für die Privatwirtschaftsverwaltung gelte – also als Konjunktiv, als Möglichkeit formuliert. Dies wird übrigens in der Literatur überwiegend verneint. Die Sanktionen liegen letzten Endes im zivilrechtlichen Bereich, von der zivilrechtlichen Haftung angefangen bis zum Verlust des Rechtsgeschäftes.
2. Dem Rechtsstaat folgt der Grundsatz der Überprüfbarkeit von Einzelentscheidungen durch Bescheid in einem Instanzenzug – der Regel nach in einem zweistufigen Instanzenzug.
3. Alle behördlichen Entscheidungen unterliegen sowohl der Überprüfung durch den

Verwaltungsgerichtshof wegen „einfacher“ Gesetzeswidrigkeit durch den Verwaltungsgerichtshof als auch durch den Verfassungsgerichtshof – in Bezug auf verwaltungsbehördliches Verhalten – wegen Verletzung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, eines verfassungswidrigen Gesetzes etc., ab 2014 auch durch die Landesverwaltungsgerichte.

Dieses vergleichsweise dichte Netz der Überprüfbarkeit von verwaltungsbehördlichen Entscheidungen als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips wird auch ergänzt durch ein System von Rechtsschutzeinrichtungen. Darunter versteht man, dass ein Mindestmaß an faktischer Effizienz für den Rechtsschutzwerber gegeben sein muss. Dies darf nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht das Ergebnis haben, dass gesetzliche Regelungen dazu führen, ein behördliches Fehlverhalten hinnehmen zu müssen (VfSlg 13.18; vgl auch VfSlg 16.245).

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass das Rechtsstaatsprinzip im Wesentlichen folgende Kriterien zum Inhalt hat:

1. enge Bindung, das heißt auch inhaltlich determinierte Bindung, der gesamten staatlichen Verwaltung einschließlich Gerichtsbarkeit an die Gesetze.
2. Überprüfbarkeit einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung in einem „administrativen Instanzenzug“, das heißt also durch Rechtsmittelbehörden. Der Instanzenzug innerhalb der Verwaltung ist in der Regel zweistufig, kann auch dreistufig sein, die nicht vorgesehene Einrichtung einer Rechtsmittelinstantz gibt es allerdings auch ausnahmsweise.
3. Überprüfung oder Überprüfbarkeit aller behördlichen Akte durch den Verwaltungsgerichtshof auf Gesetzmäßigkeit – verfahrensrechtlich wie inhaltlich – sowie durch

den Verfassungsgerichtshof als Sonderverwaltungsgerichtshof, insbesondere unter dem Titel der Verletzung verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechte, Anwendung von gesetzwidrigen Verordnungen oder verfassungswidrigen Gesetzen.

Trotz der Einführung etwa der Volksanwaltschaft im Jahre 1977³⁰ sind seither mehr als 100 „öffentliche Anwälte“ durch Bundes- oder Landesrecht der einzelnen Bundesländer eingeführt worden. Die nachstehende Abhandlung soll die Rolle des Natur- und Umwelthanwalts als besonderen Teil der öffentlichen Anwälte darstellen³¹.

Natur- und Umwelthanwalt Salzburg

Landesumwelthanwaltschaftsgesetz, LGBl. Nr. 67/1998 zuletzt geändert durch LGBl. Nr. 66/2011 05.08.2011: Gemäß § 3 lg.cit. wird die Landesumwelthanwaltschaft vom Landesumwelthanwalt geleitet. Der Landesumwelthanwalt ist bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz an keine Weisungen gebunden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesumwelthanwaltschaft sind nur an die Weisungen des Landesumwelthanwaltes gebunden. Nach diesem Gesetz hat das Land der Landesumwelthanwaltschaft die zur ordnungsgemäßen und wirkungsvollen Besorgung ihrer Aufgaben die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Mehrere Funktionen sollen die Wahrung der Belange des Natur- und Umweltschutzes sichern. Dazu zählt die Teilnahme an Verwaltungsverfahren, Unterstützung und Beratung des Landes und der Gemeinden, Zusammen-

arbeit mit einschlägigen Zweigen der Wissenschaft (§ 7 leg.cit.). Durch das Umweltverträglichkeitsgesetz des Bundes haben sich Parteistellung und Aufgaben der Landesumwelthanwaltschaft (LUA) erheblich ausgeweitet. Als schärfste Waffe im rechtlichen Sinne ist die LUA berechtigt, Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu erheben (§ 8 Abs 4 leg.cit.). Damit hat man auch der Umwelt im rechtsstaatlichen Gefüge der Normen, Behörden und Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts eine Stimme und Instrumente zur Interessenswahrnehmung gegeben.

Durch die Bundesgesetzgebung – das UVP-Gesetz – wurde den landesgesetzlich eingerichteten Umwelthanwälten, sofern solche eingerichtet sind, Parteistellung in Verfahren nach Bundesrecht eingeräumt.

Die Parteistellung „des Umwelthanwaltes“ ist unter anderem in § 19 Abs. 3 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G), BGBl. 697/1993 i.d.g.F. geregelt. Parteistellung haben nach § 19 (1) Nachbarn/Nachbarrinnen, die nach den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Parteien, der Umwelthanwalt, das wasserwirtschaftliche Planungsorgan zur Wahrnehmung der wasserwirtschaftlichen Interessen, Gemeinden, Bürgerinitiativen (ausgenommen im vereinfachten Verfahren) und Umwelthanorganisationen, die gemäß Abs. 7 anerkannt wurden.

Der Umwelthanwalt, die Standortgemeinde und die an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinden, die von wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt betroffen sein können, haben im Genehmigungsverfahren und im Verfahren nach § 20

³⁰ Dazu grundsätzlich Fritz Schönherr: *Volksanwaltschaft, Manzsche Gesetzesausgaben, Sonderausgabe Nr. 46, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1977.*

³¹ Dazu ausführlich Peter Kostelka: *Von der Vielfalt der Verwaltungskontrolleinrichtungen in der österreichischen Rechtsordnung.* In: K. Arnold, F. Bundschuh-Rieseneder, A. Kabl, T. Müller, K. Wallnöfer (Hrsg.): *Recht, Politik, Wirtschaft, Dynamische Perspektiven - Festschrift für Norbert Wimmer, Verlag Springer, Wien 2008, Seite 305 ff.*

Parteistellung. Sie sind berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

Kann in diesem Fall davon gesprochen werden, dass das Umweltrecht des Bundes vorhandene Einrichtungen der Länder für seine Zielsetzungen nützte?

Betrachtung

Parlamentarische Demokratie wird sich auf Dauer nur behaupten können, wenn sie in der Lage ist, den Menschen auch wirtschaftlich-soziale sowie gesellschaftliche künftige Entwicklungen und einen Fortschritt glaubwürdig vorzustellen. Politik bedarf daher mehr denn je gesellschaftspolitischer Visionen und eine erkennbare Umsetzung davon in Teilschritten³².

Die sehr unterschiedliche Haltung gegenüber Politik, Parlament, Parteien und politischen Institutionen zwingt die Handelnden, täglich sich durch inhaltlich akzeptierte Entscheidungen zu legitimieren. Aktuell „große“ Themen sind das Weltklima und die Finanzkrise. Gerade die Finanzkrise wird zum Prüfstein, ob es der Politik gelingt, Glaubwürdigkeit und Kompetenz bei Maßnahmen gegen internationales Spekulantentum zurückzugewinnen. Verneinendenfalls sind auch revolutionäre Entwicklungen nicht ausgeschlossen. Auf die diesbezüglichen Ansätze in Griechenland, Zypern und Spanien mit den Massendemonstrationen wird verwiesen. Gerade der Untergang der

DDR beweist, dass neben anderen Faktoren gerade auch wirtschaftliche Verhältnisse zur Auflösung eines Systems führen können.

Die von österreichischen Wissenschaftern gemeinsam mit mittel-osteuropäischen Wissenschaftern vorgelegte Studie über Transformation oder Stagnation der mittel- und osteuropäischen Staaten³³ beweist die Notwendigkeit des Vorhandenseins für parlamentarische Demokratien von „Vorfelddorganisationen“ als Voraussetzung für deren Gelingen:

- freie, von der Staatsgewalt getrennte, unabhängige Kirchen (historische Fußnote: Ich erinnere an die Arbeit der römisch-katholischen Kirche im Zusammenhang mit der Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* in Polen, an die Evangelische Kirche in der DDR)
- freie Verbände, Gewerkschaften und Vereine, die maßgebliche Strömungen der Gesellschaft darstellen; außerhalb des sozialpartnerschaftlichen Modells gehören unverzichtbar auch die sogenannten NGOs dazu
- Aufbau, Erhalt und Pflege einer Parteienstruktur, die in einer pluralistisch-liberalen Wettbewerbsdemokratie in der Lage sind, sich diesem Wettbewerb zu stellen. Meines Erachtens sind Parteienförderung und Fraktionsförderung auf gesetzlicher Basis in diesem Sinne zulässig.
- Pflege einer offenen politischen Kultur durch Medien, Wissenschaft und Bildung; auf die Frage in einem Interview, welche Rolle die Intellektuellen beim Zusammenbruch der DDR (Robert Havemann, Wolf Biermann, Stefan Heym etc.) gespielt hätten, wurde geantwortet: nicht viel. Die DDR war pleite und Gorbatschow unterlag dem Irrtum, der Kommunismus in der UdSSR sei reformierbar. Da das nicht gelungen ist, waren auch die Satelliten-Staaten nichts mehr wert. Trotz der

³² Dazu auch Hans Klein, MdB, Vizepräsident des Deutschen Bundestages: „Akzeptanzkrise des Parlaments“ beim 7. Passauer Symposium zum Parlamentarismus am 19. Oktober 1992. Kritik und Selbstkritik (Manuskript)“.

³³ Peter A. Ulram, Peter Gerlich, Fritz Plasser: *Transformation, Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung*, Wien 1993.

kritischen Einschätzung der Rolle der Intellektuellen zählt die freie Meinungsäußerung, die Freiheit der Wissenschaft in Forschung und Lehre, Medienfreiheit und eine gelebte politische Kultur unverzichtbar dazu.

Die dargestellten Weichenstellungen könnten ein Beleg für gelungene, problemorientierte Rechtspolitik in der Demokratie des Bundeslandes Salzburg sein.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

an der Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages
zum Thema „Weichenstellungen“ am Dienstag, 9. Oktober 2012
Alte Residenz, Kaisersaal, Salzburg

AICHHORN Max, Bürgermeister Gemeinde Kleinarl

ATZMANSTORFER Edgar Dr., Arbeiterkammer Salzburg

AUER Monika, Landtagsdirektion

BEER Karin, Arbeiterkammer Salzburg

BERNER Eva-Maria, Landtagsdirektion

BLATTL Rosemarie, FPÖ-Landtagsabgeordnete

BORN Gerlinde Dipl.-Ing., Land Salzburg, Referat 7/01 Landesplanung und SAGIS

BURTSCHER Sophia Mag., Büro Zweite Landtagspräsidentin Gudrun Mosler-Törnström

DACHS Herbert Dr., Univ.-Prof. i.R.

DEISER Ursula, Landtagsdirektion

DOHLE Oskar Dr. Mag., Landesarchivdirektor

DRAXL Karin Dr., Land Salzburg, Leiterin Abteilung 11 Gemeinden

DUMPELNIK Jürgen Dr. MMag., Landtagsdirektor Steiermark

EBNER Waltraud, ÖVP-Landtagsabgeordnete

EDER Peter, Bürgermeister Gemeinde Lend

EDER Wolfgang, Bürgermeister Marktgemeinde Mauterndorf

EDTSTADLER Christine Prof. Mag., Oberstudienrätin

EDTSTADLER Karl Hofrat Dr., Landtagsdirektor Salzburg

EDTSTADLER Karoline Mag., Richterin am Landesgericht Salzburg, derzeit Bundesministerium für Justiz

EISL Sepp, Landesrat

ESSL Lukas, FPÖ-Landtagsabgeordneter

ESSL Franz Ök.-Rat, Abgeordneter zum Nationalrat, Präsident der Landwirtschaftskammer Salzburg

FALLEND Franz Dr. Mag., Universität Salzburg, Senior Scientist

FILIP Wolfgang Dr., Vorsteher Bezirksgericht Salzburg

FISCHER Jürgen Mag., Arbeiterkammer Salzburg

FÜRST Helmut Hofrat Mag., Bezirkshauptmann Hallein

GASTEIGER Arno Dr., Landeshauptmann-Stellvertreter a.D., Vorstandssprecher der Salzburg AG a.D.

GFRERER Hermann Dr., Kammeramtsdirektor-Stellvertreter a.D.

GOBIET Ronald Hofrat Dr., Landeskonservator, Bundesdenkmalamt

GÖSCHL Reinhold Hofrat Dipl.-Ing., Land Salzburg, Abteilung 4 Lebensgrundlagen und Energie

GRABENSTEINER Gerald Dr., Landtagsdirektor-Stellvertreter Oberösterreich

GREISBERGER Martin, Bürgermeister Marktgemeinde Thalgau

HAGENAUER Anja Mag., SPÖ-Landtagsabgeordnete

HETTEGGER Roland, Mag., ÖVP-Landtagsklub, Pressereferent

HINTERSEER Roman, Arbeiterkammer Salzburg, Leiter Medien und Kommunikation

HIRSCHBICHLER Heidi, SPÖ-Landtagsabgeordnete

HÖFFERER Uwe Mag., SPÖ-Landtagsabgeordneter

HÖFLER Mirjam Mag., Industriellenvereinigung Salzburg

HOFMANN Erio Kristof Baurat h.c. Dipl.-Ing., Honorarkonsulat der Republik Bulgarien

HOFMANN Rosmarie Dr., Konsulentin

HUBER August Dr., Geschäftsführer i.R.

HUBER Ernst, Landtagsdirektion

HUBER Lorenz Dr., Wirtschaftskammer Salzburg

HUBER Sebastian Hofrat DDr., Land Salzburg, Leiter Abteilung 1 Wirtschaft, Forschung und Tourismus

KALISTA Monika Hofrätin Dr., Land Salzburg, Leiterin Abteilung 12 Kultur, Gesellschaft, Generationen

KARL Hans, Landtagsabgeordneter a.D.

KEUSCHNIGG Georg, Präsident des Bundesrates

KIRCHTAG Wolfgang Dr., Landtagsdirektion

KLINGENBRUNNER Gerda, Arbeiterkammer Salzburg

KOK Franz Dr., Universität Salzburg

KOSMATA Arno, SPÖ-Landtagsabgeordneter

KREIBICH Florian Dr., ÖVP-Landtagsabgeordneter

KREIL Friedrich, Bürgermeister Marktgemeinde Straßwalchen

KRIECHBAUMER Robert Dr. Univ.-Prof., Forschungsinstitut für politisch-historische Studien der Dr. Wilfried Haslauer Bibliothek

KUBIK Christine Mag., Land Salzburg, Leiterin Abteilung 10 Wohnungswesen

KÜHN Ralf Dipl.-Ing., Land Salzburg, Referat 6/21 Straßenbau und Verkehrsplanung

KUTIL Hans, Landesvorsitzender Naturschutzbund Salzburg

LAIREITER Christian Mag., Arbeiterkammer Salzburg

LEBITSCH-BUCHSTEINER Sigrid Dr., Land Salzburg, Fachreferentin Tourismus

LIENBACHER Nikolaus, Landwirtschaftskammer Salzburg

LOBENSOMMER Erich, Honorarkonsul, Landesdirektor ÖAMTC Salzburg

LOIDL Gerhard Hofrat Mag., Land Salzburg, Leiter Abteilung 14 Personalabteilung

LUGER Kurt Dr. ao. Univ.-Prof., Universität Salzburg, UNESCO-Lehrstuhl „Kulturelles Erbe und Tourismus“

MAYER Stefan Dr., Land Salzburg, Landes-Medienzentrum

MARCKHGOTT Heinrich Christian Hofrat Dr., Landesamtsdirektor

MEISL Roland Mag. Ing., Klubvorsitzender SPÖ-Landtagsklub

MILD Erich Mag., Politikwissenschaftler

MILD Karoline

MITTERMAYR Peter Hofrat Dr., Leiter der Präsidialabteilung des Landes a.D.

MOSER Franz Dr., Klubgeschäftsführer ÖVP-Landtagsklub

MOSLER-TÖRNSTRÖM Gudrun, Zweite Landtagspräsidentin

MOSSHAMMER Hans, Obmann Tourismusverband Bergheim

MOTZKA Dieter Dr., Bezirkshauptmannschaft Tamsweg

MÜLLER Manfred Mag. Dr., Landesrechnungshofdirektor

NADERER Helmut, Landtagsabgeordneter a.D.

NAGEL Renate, Landtagsdirektion

NAGL Christian Dipl.-Ing., Landesbaudirektor

NEUHOFER Theresia, ÖVP-Landtagsabgeordnete

NEUREITER Michael MMag., Zweiter Landtagspräsident a.D., Vorsitzender der Dr.-Hans-Lechner-Forschungs-Gesellschaft

PALLAUF Brigitta Dr., ÖVP-Landtagsabgeordnete

PERNER Peter, Bürgermeister Gemeinde Lessach

PFEIL Walter Dr. Univ.-Prof., Universität Salzburg

POSCH Stephanie Mag. Dr., Arbeiterkammer Salzburg

PRUCHER Herbert Hofrat Dr., Land Salzburg, Leiter der Abteilung 3 Soziales, Landesamtsdirektor-Stellvertreter

RATTEY Monika Mag., Land Salzburg, Landes-Medienzentrum

REITER Heidi Dr., Landtagsabgeordnete a.D.

RIEGLER Angela Mag., Arbeiterkammer Salzburg

RIESNER Emmerich Dr., Bürgermeister Stadtgemeinde Neumarkt am Wallersee

RIEZLER Ingrid, SPÖ-Landtagsabgeordnete

RÖSSLER Astrid Dr., Landtagsabgeordnete Die Grünen

ROGATSCH Gerlinde Mag., Klubobfrau ÖVP-Landtagsklub

SALIGER Wolfgang, Zweiter Landtagspräsident a.D.

SAMPL Josef Dr., ÖVP-Landtagsabgeordneter

SANTNER Anton Mag., P8 Hofherr GmbH

SCHEICHER Georg Mag., Konsul (Finnisches Konsulat Salzburg)

SCHERRER Walter Dr. ao. Univ.-Prof., Universität Salzburg

SCHÖCHL Josef Hofrat Dr., ÖVP-Landtagsabgeordneter, Landesveterinärdirektor

SCHULTE Irene Mag., Geschäftsführerin Industriellenvereinigung Salzburg

SCHWAIGER Josef Hofrat Dipl.-Ing. Dr., Land Salzburg, Leiter der Abteilung 4 Lebensgrundlagen und Energie

SOMMERAUER Otmar Dr., Kammeramtsdirektor Landarbeiterkammer

SPATZENEGGER Hans Dr., Leiter der Wissenschaftsredaktion des ORF Landesstudios Salzburg a.D.

SPERKA Gunter Dr., Land Salzburg, Abteilung 5 Umweltschutz und Gewerbe

STAFFL Johann Dipl.-Ing., Geschäftsführer a.D. der Grundbesitzer im Nationalpark

STEGMAYER Ludwig Ing. Mag., Land Salzburg, Legislativ- und Verfassungsdienst

STEIDL Walter, Landesrat

STÖCKL Christian Dr., ÖVP-Landtagsabgeordneter, Bürgermeister der Stadtgemeinde Hallein

STÜBER Eberhard Prof. Mag. Dr. Dr. h.c., Konsulent der Salzburger Landesregierung für Angelegenheiten des Natur- und Umweltschutzes

STUMMER Heiderose Mag., Land Salzburg, Abteilung 7 Raumplanung

TRENKA Kurt Hofrat Dr., Land Salzburg, Leiter der Abteilung 13 Naturschutz

TYPPLT Heimo Mag., Arbeiterkammer Salzburg

VAN TINJ Ingrid Mag., Arbeiterkammer Salzburg

VOITHOFER Richard Dr., Klubgeschäftsführer FPÖ-Landtagsklub

WAGNER Christian Mag., Wirtschaftskammer Salzburg

WALLY Stefan Mag., Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen

WEBER Gerlind Dr. Dipl.-Ing. Univ.-Prof., Universität für Bodenkultur, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung

WIEDERMANN Friedrich, FPÖ-Landtagsabgeordneter

WIENER Wolfgang Dr., Landesumweltanwalt

WIMMER Harald Hofrat Mag., Bezirkshauptmann St. Johann im Pongau

ZECHMANN Angela, Tourismusverband Bergheim

ZINNECKER Manuela, Landtagsdirektion

ZRAUNIG Silverius Dr., Abteilung 7 Raumplanung

Bisherige parlamentarische Enqueten des Salzburger Landtages

1. Transitverkehr durch Salzburg – 13. Juni 1989
2. Europäische Gemeinschaft – 11. Oktober 1989
3. Humanes Krankenhaus – 18. Oktober 1989 – Landeskrankenhaus
4. Energiesparen – 31. Jänner 1990
5. 380 kV-Leitung (Hearing) – 27. Februar 1990 – Hypobank Nonntal
6. Ozonbelastung – 25. April 1990
7. Kinderbetreuung – 16. Jänner 1991
8. Golfplätze – 13. März 1991
9. EWR-Vertrag – 3. April 1991
10. Psychiatrische Versorgung – 12. Juni 1991
11. Bürgerbeteiligung in raumrelevanten Verfahren – 19. Februar 1992
12. Strukturreform des Bundesstaates – 15. Oktober 1993 – Ständesaal, Residenz-Neugebäude
13. Sicherheit im Land Salzburg – 25. November 1993
14. Salzburger Musikschulwerk – 5. Oktober 1994 – Musikschulwerk Kuchl
15. Überörtliche Raumplanung – 20. Oktober 1994 – Ständesaal, Residenz-Neugebäude
16. Reform des Salzburger Baurechtes – 8. März 1995 – Ständesaal, Residenz-Neugebäude
17. Kinderbetreuung – 17. Oktober 1995
18. Stand und Entwicklung der Gemeindefinanzen – 18. April 1996 – St. Johann i.Pg.
19. Öffentlicher Personennahverkehr im Land Salzburg – 30. Oktober 1996 – Bahnhof
20. Neuordnung der Museumslandschaft – 27. Oktober 1997 – Ständesaal, Residenz-Neugebäude
21. Wirtschaftspolitisches Leitbild des Landes Salzburg – 6. November 1997 – Burg Mauterndorf

22. Salzburger Bildungsscheck – 6. Februar 1998 – Bildungshaus St. Virgil
23. Energieleitbild – 26. März 1998 – Leogang
24. Vertragsraumordnung – 7. Dezember 1999 – Ständesaal, Residenz-Neugebäude
25. Terrestrisches Fernsehen – 1. Februar 2000 – Landtag, Ausschusssitzungszimmer
26. Hochleistungsstrecke der Bahn – 29. November 2000 – WIFI Salzburg
27. Wasserwirtschaft – 19. Dezember 2000 – Hotel Renaissance
28. Kinderbetreuung – 6. Juni 2001 – Hotel Renaissance
29. Eingeforstete und Bundesforste – 17. Oktober 2001 – Festsaal Saalfelden
30. Seniorenbetreuung – 11. September 2002 – Bildungshaus St. Virgil
31. Analphabetismus – 3. Dezember 2002 – Ausschusssitzungszimmer des Landtages
32. Krankenanstalten – 19. März 2003 – Bildungshaus St. Virgil
33. Baustoff Holz – 1. Dezember 2004 – Holztechnikum Kuchl
34. Verfassungsvertrag – 2. Mai 2005 – Alte Residenz
35. Ausbau der ÖBB-Schieneninfrastruktur im Ld. Sbg. – 9. November 2005 –
Neumarkt am Wallersee
36. Seniorenpolitik – 14. Juni 2006 – Alte Residenz
37. Wege zu einer kinderfreundlicheren Gesellschaft – 31. Jänner 2007 – St. Virgil
38. 380kV-Leitung St. Peter – Salzach neu – Tauern im Bundesland Salzburg;
Gutachten zur Teil- oder Gesamtverkabelung – 28. Jänner 2008 – Chiemseehof
39. Chancengleichheit als Standortfaktor für Salzburg – Präsentation des Leitbildes für Chancen-
gleichheit von Frauen und Männern – 8. April 2010 – Plenarsaal der Wirtschaftskammer
40. Widerstandskraft und Arbeitslosigkeit – Anstöße 2010 zur Bewältigung –
26. Mai 2010 – Bildungs- und Konferenzzentrum St. Virgil
41. Mit alternativen Energien auf dem Weg zu einem energieautonomen Salzburg,
Stand – Entwicklung – Ausblick – 29. Juni 2011 – Fachhochschule Puch Campus Urstein



LANDES-MEDIENZENTRUM

Information, Kommunikation und Marketing

Chefredakteurin Mag. Karin Gföllner
Chiemseehof, Postfach 527, 5010 Salzburg
Tel.: 06 62 / 80 42-2433, Fax: 06 62 / 80 42-2161
E-Mail: landesmedienzentrum@salzburg.gv.at
www.salzburg.gv.at/landesmedienzentrum

Internet

www.salzburg.gv.at (Website des Landes Salzburg)
www.salzburg.at (Plattform für die Europaregion)
www.salzburg.mobi (Mobilversion von SALZBURG.AT)
www.salzburgermonat.at (Veranstaltungskalender von Land und Stadt Salzburg)
www.salzburg.eu (Digitale Visitenkarte Salzburgs)
www.salzburg.net

Nachrichten- und Fotodienst

Salzburger Landeskorrespondenz (erscheint täglich)

Salzburger Landes-Zeitung

Amtsblatt der Behörden, Ämter und Gerichte

Zentrale für Bekanntmachungen öffentlicher Auftraggeber

Landesgesetzblatt

Landesmarketing

Videoreihe und Online-Videos des Landes-Medienzentrums

Schriftenreihe des Landes-Medienzentrums

Serie „Salzburg Dokumentationen“
Serie „Salzburg Informationen“
Serie „Salzburg Diskussionen“
Serie „Sonderpublikationen“
Serie „Baudokumentation Universität und Ersatzbauten“
Serie „Salzburger Landesgesetze“
Serie „Salzburger Landtag“

Land und Europa – Informationen der EUropaREGIO Salzburg

„ON“ – interne elektronische Mitarbeiterzeitung

Salzburger Landtag
Chiemseehof
5010 Salzburg

Tel.: 06 62 / 80 42-2238 · Fax: 06 62 / 80 42-2910
E-Mail: landtag@salzburg.gv.at

