

Franz DOLLINGER

## Kommentar: Vom Ausfransen der Dörfer



Abb. 1: Der zersiedelte „Flachgau“ vom Gaisberg-Nordhang (Foto: Franz Dollinger).

### Zusammenfassung

In Deutschland ist eine Änderung des Baugesetzbuches beabsichtigt, welche im Rahmen der Bauleitplanung die Ausweisung von neuem Bauland durch eine Verfahrenserleichterung rascher und ohne Umweltprüfung ermöglichen soll (URL 1). Gleichzeitig beabsichtigt die Bayerische Staatsregierung im Rahmen einer Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2013 eine Lockerung des sogenannten Anschlussgebotes (URL 2). Dieses Ziel im bestehenden LEP 2013 schreibt vor, dass neues Bauland nur im Anschluss an bestehendes ausgewiesen werden darf (BAYERISCHE STAATSREGIERUNG 2013, Seite 41). Als Salzburger Raumplaner steht es mir unter Hinweis auf den Zustand der österreichischen Siedlungsstruktur nicht zu, an diesen Absichten laut Kritik zu üben, es sei mir jedoch gestattet, mögliche Konsequenzen zu illustrieren.

### Kompakte Siedlungen und Streusiedlungen

Viele Menschen in Österreich sind der Meinung, dass der Freistaat Bayern (noch?) eine konsequente Raumordnung hat. Zahlreiche Leserbriefe weisen auf die geordnete Siedlungsstruktur in Bayern hin und beklagen die Zersiedelung beziehungsweise Verschandelung der österreichischen Landschaften.

Der Journalist Thomas Neuhold zitierte in einem Beitrag über die „Raumordnung und das Kuhfladenprinzip“ in der österreichischen Tageszeitung „Der Standard“ vom 18. Juli 2012 eine Aussage des Gaisberg-Beauftragten der Stadt Salzburg, Winfried Herbst, nach der in Bayern die Dörfer wie Kuhfladen auf einer Wiese verteilt sind, während in Österreich die Kuh Durchfall gehabt habe. Viele kleine Spritzer überzogen das Land, wie die Abbildung 1 auch sehr deutlich aufzeigt.

(Eine kurze Anmerkung zur Begrifflichkeit: Unter Raumordnung versteht man in Österreich nicht wie in Bayern nur die Überörtliche Raumplanung – Landesplanung



Abb. 2 und 3: Kompakte Siedlung in Bayern und Streusiedlung in Salzburg (Fotos: Franz Dollinger).

und Regionalplanung –, sondern auch die sogenannte „Örtliche Raumplanung“, welche der Bauleitplanung in Deutschland entspricht).

Tarek Leitner, ebenfalls Journalist und Fernseh-Moderator, schrieb bereits zwei erfolgreiche Bücher (LEITNER 2012; LEITNER 2015) zu diesem Thema und tritt in zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen gegen die Verschandelung auf und fordert die Entmachtung der Bürgermeister und ebenso wie in Bayern die Einführung eines Anschlussgebotes in der österreichischen Raumplanung (LEITNER 2016). Kurz zusammengefasst: das Thema ist in der Öffentlichkeit angekommen. Aus fachlicher Sicht ist diese Angelegenheit etwas differenzierter zu betrachten. Es stimmt zwar, dass die Siedlungsstruktur in Bayern noch kompakter ist als in Österreich, jedoch gibt es auch in Bayern erhebliche Zersiedelungstendenzen in Gebieten mit hohem Siedlungsdruck, zum Beispiel in der Metropolregion München.

Sowohl in der Bevölkerung als auch unter Experten gilt daher die Zersiedelung der Landschaft zu Recht als „die Negativform menschlichen Siedelns“ (WEBER 1988). Während bei Ersteren eine gewisse Diskrepanz zwischen Problemwahrnehmung und eigener Handlung besteht (Stichwort: Das eigene Haus im Grünen), sind den Experten die Folgen dieser Siedlungsstruktur bekannt: Hohe Kosten für die Erschließung und Erhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur, hohe volkswirtschaftliche Kosten für die Verhinderung beziehungsweise Verzögerung wichtiger öffentlicher Projekte (zum Beispiel auch die Probleme im Zusammenhang mit der Suche nach einem Korridor für die 380 KV-Leitung).

Wie teuer der österreichischen Volkswirtschaft die Zersiedelung zu stehen kam, stellte das Österreichische

Institut für Raumplanung in zwei überaus lesenswerten Studien im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz fest (DOUBEK & ZANETTI 1999; DOUBEK & HIEBL 2001). Der Staat könnte so manches Sparpaket vermeiden, wenn er sich zu einer konsequenteren Siedlungspolitik entschließen würde – das ist die Lehre aus diesen beiden Arbeiten.

Aus fachlicher Sicht gibt es zahlreiche gute Gründe, im öffentlichen Interesse gegen die Zersiedelung der Landschaft konsequent vorzugehen. Deshalb ist es aus meiner Sicht angebracht die Frage zu stellen: Warum werden gerade derzeit aus dem Freistaat Bayern politische Initiativen gesetzt, die eine Lockerung der vorbildlichen bayerischen Landesplanung beziehungsweise eine Vereinfachung der Bauleitplanung zum Ziel haben?

### **Die Angst vor dem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit**

Die neoliberale Grundhaltung vieler politischer Vertreter führt aus meiner Sicht dazu, dass viele staatliche Regelungen nur als Verhinderung der Wirtschaftsentwicklung gesehen werden. Wenn nun dazu kommt, dass in Nachbarstaaten bestimmte politische Instrumente eher lockerer angewendet werden oder dies zumindest so geglaubt wird, dann kommt es zu Forderungen einer Auflockerung bestimmter Regelungen, um sozusagen Waffengleichheit im Standortwettbewerb wieder zurückzugewinnen. Genau dies ist aus Sicht des Verfassers bei den in der Einleitung zitierten bayerischen Initiativen der Fall, wie ein Zitat aus der Begründung für LEP-Teilfortschreibung (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT 2016) eindrucksvoll belegt:

„Während die Anbindung neuer Siedlungsflächen an geeignete Siedlungseinheiten in Bayern landesplanerisch verbindlich festgelegt ist, bestehen vergleichbare Vorgaben in den Nachbarstaaten Österreich und Tschechi(sch)en nicht. Die Einflussmöglichkeiten von bayerischer Seite darauf sind gering. Um daraus folgenden Wettbewerbsnachteilen in den Grenzräumen gegenüber den Nachbarstaaten entgegenzuwirken, soll die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens für die Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten in diesen Räumen erleichtert werden. Dabei sind im Einzelfall die angestrebte Vermeidung von Zersiedelung sowie die Vorgaben und die Genehmigungspraxis in den Nachbarstaaten bei der Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten einzubeziehen. Grenznahe Gebiete im Sinne dieser Vorschrift sind die Gebiete der Landkreise, die unmittelbar an Österreich oder Tschechien anschließen“ (Anmerkung des Verfassers: durch die Klammer im Wort „Tschechien“ kennzeichne ich einen Schreibfehler im Original).

Das Land Salzburg hat daher in seiner Stellungnahme zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms darauf hingewiesen, dass diese Einschätzung zwar für die Vergangenheit zutreffend war, dass jedoch gerade in den letzten Jahren politische Entscheidungen getroffen wurden, die eine weitere Zersiedelung und Verschandelung verhindern sollen. Zum Beispiel der Genehmigungsstopp für den großflächigen Einzelhandel vom April 2016, der zur Konsequenz hat, dass auch die Anträge auf Erweiterungen von bestehenden Einkaufszentren (Europark und Designer Outlet Center) nicht mehr bewilligt wurden. Das Land Salzburg hat daher die geplanten Aufweichungen der vorbildlichen bayerischen Regelungen ausdrücklich bedauert.

### Der Begriff Zersiedelung und die Abwehr von Zersiedelung

Unter dem Begriff „Zersiedelung“ wird meist die ungeordnete Errichtung von Gebäuden außerhalb geschlossener Siedlungsgebiete verstanden. Dabei ist allerdings oft nicht eindeutig nachweisbar, wo genau die Grenze geschlossener Siedlungsgebiete liegt. Um das Phänomen einer wissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen, wurde daher in einem Schweizerischen Forschungsprojekt eine Definition geprägt (SCHWICK et al. 2010), die auch hier verwendet werden soll:

„Zersiedelung ist ein Phänomen, das in der Landschaft optisch wahrnehmbar ist. Eine Landschaft ist umso stärker zersiedelt, je stärker sie von Gebäuden durchsetzt ist. Der Grad der Zersiedelung ist das Ausmaß der Bebauung der Landschaft mit Gebäuden und ihrer Streuung, im Verhältnis zur Ausnützung der überbauten Flächen für Wohn- oder Arbeitszwecke. Je mehr Flächen bebaut sind, je weiter gestreut die Gebäude sind und je geringer die Ausnützung ist, desto höher ist daher die Zersiedelung“

Der Vorteil dieser Definition im Vergleich zu bisher gebräuchlichen (zum Beispiel im Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003, Seite 172: „Zersiedelung ist eine ohne funktionales Erfordernis und ohne ortsplane-risches Konzept vorgenommene Bebauung außerhalb geschlossener Siedlungen“) ist, dass damit das Phänomen auf die mess- und damit vergleichbare Ebene gehoben wurde. Ein Umstand, der in der Schweiz dazu führte, dass mit Hilfe der sogenannten „Landschaftsinitiative“ eine politische Diskussion in Gang gesetzt wurde, die mittlerweile zu strengen gesetzlichen Regelungen in Form eines neuen Schweizer Raumplanungsgesetzes geführt hat. Diese Initiative könnte daher durchaus für Österreich und wohl nun auch für Bayern eine Vorbildwirkung haben.

Der Verfasser ist der Ansicht, dass es Druck von „unten“ bedarf, um dem Problem wirklich Herr zu werden. Die österreichischen und bayerischen „Nicht-Regierungs-Organisationen“ – englisch: „Non-Governmental Organisations“ (NGO's) – sollten sich die Schweizer Landschaftsinitiative zum Vorbild nehmen und einen politischen Diskurs auf Bundes- und Landesebene starten. In der Schweiz hat dies immerhin dazu geführt, dass der Bundesrat eine wirkungsvolle Reform des Schweizer Raumplanungsgesetzes als Alternative zum Gesetzesvorschlag der Landschaftsinitiative erarbeitet hat. Nach diesem Alternativvorschlag darf kein neues Bauland mehr außerhalb der bestehenden Bauzonen ausgewiesen werden. Aufgrund der klaren gesetzlichen Bestimmungen im Entwurf des Bundesrates hat die Landschaftsinitiative ihren eigenen Gesetzesvorschlag zurückgezogen und dem Schweizervolk die Annahme des Entwurfs empfohlen. Dieser wurde in der Volksabstimmung mit einer Mehrheit von fast zwei Dritteln der Schweizer Bevölkerung auch angenommen und trat am 1. Mai 2014 in Kraft.

Wie weiter oben bereits festgestellt wurde, ist das Thema „Zersiedelung“ nun auch auf der politischen Agenda in Österreich angekommen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Debatte um eine Verringerung des Verbrauchs landwirtschaftlich wertvoller Böden wurde auf der oberen Ebene der österreichischen Landwirtschaftsvertreter (Präsidialkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs) mittlerweile ein Paradigmenwechsel eingeleitet. In der Bodencharta vom 27. März 2014 haben unter anderem das Lebensministerium, die österreichische Landwirtschaftskammer und der Österreichische Gemeindebund festgehalten, dass sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen verbessern und das Bauen auf der „grünen“ Wiese verringern wollen. Verstärkt wurde diese Initiative durch die erst vor kurzem beschlossene Empfehlung Nr. 56 der Österreichischen Raumordnungskonferenz, „Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik“ (URL 3), die unter der Leadpartnerschaft des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirt-

schaft sowie dem Land Salzburg im Rahmen einer ÖROK-Partnerschaft ausgearbeitet wurde.

Gerade vor dem Hintergrund unserer sehr aktiven Bemühungen, restriktiver gegen Zersiedelung und Flächenverbrauch vorzugehen und die rechtlichen Rahmenbedingungen entscheidend zu verbessern, werden die bayerischen Initiativen zur Lockerung der gesetzlichen Bestimmungen im Freistaat als wenig unterstützend empfunden.

### Literatur

- BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). – München; Download: [www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm\\_Bayern.pdf](http://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf) (verfügbar am 20.02.2017).
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT (2016): Entwurf der Begründung zur Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm. – München; Download: [www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landentwicklung/Dokumente\\_und\\_Cover/Instrumente/LEP\\_Anhoerung\\_Teilfortschreibung/Dateien\\_Entwurf/Entwurf\\_der\\_Begrueundung\\_zur\\_Verordnung.pdf](http://www.landentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_Anhoerung_Teilfortschreibung/Dateien_Entwurf/Entwurf_der_Begrueundung_zur_Verordnung.pdf) (verfügbar am 20.02.2017).
- DOUBEK, C. & HIEBL, U. (2001): Soziale Infrastruktur, Aufgabenfelder der Gemeinden, Expertengutachten des ÖIR. – ÖROK-Schriftenreihe Nr. 158, Wien.
- DOUBEK, C. & ZANETTI, G. (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. – ÖROK-Schriftenreihe Nr. 143, Wien.
- LEITNER, T. (2012): Mut zur Schönheit. – Streitschrift gegen die Verschandelung Österreichs. – Brandstätter-Verlag, Wien.
- LEITNER, T. (2015): Wo leben wir denn? Glückliche Orte und warum wir sie erschaffen sollten. – Brandstätter-Verlag, Wien.
- LEITNER, T. (2016): Interview in der Lokal-Ausgabe der Salzburger Nachrichten vom 30. Jänner 2017: S. 3.
- SCHWICK, C., JAEGER, J., BERTILLER, R. & KIENAST, F. (2010): Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. – Bristol-Schriftenreihe, Bd. 26, Bern, Stuttgart, Wien: S. 15.
- URL 1: [www.sueddeutsche.de/politik/baugesetz-vom-acker-zum-neubau-im-schnellverfahren-1.3275281](http://www.sueddeutsche.de/politik/baugesetz-vom-acker-zum-neubau-im-schnellverfahren-1.3275281) (verfügbar am 09.02.2017), Süddeutsche Zeitung, 02.12.2016.

URL 2: [www.landentwicklung-bayern.de/teilstreue/teilstreue-lep/](http://www.landentwicklung-bayern.de/teilstreue/teilstreue-lep/) (verfügbar am 09.02.2017).

URL 3: [www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/aktuelle-partnerschaften/flaechensparen-flaechenmanagement-aktive-bodenpolitik.html](http://www.oerok.gv.at/raum-region/oesterreichisches-raumentwicklungskonzept/oerek-2011/oerek-partnerschaften/aktuelle-partnerschaften/flaechensparen-flaechenmanagement-aktive-bodenpolitik.html) (verfügbar am 10.02.2017).

LAND SALZBURG (2003): Salzburger Landesentwicklungsprogramm. – Gesamtüberarbeitung 2003, Entwicklungsprogramme und Konzepte, Heft 3, Salzburg.

WEBER, G. (1988): Zersiedelung – ein bisher ungelöstes Problem. – In: Mitteilungen und Berichte des SIR, Hefte 3 und 4: S. 39–44.

### Autor



**Dr. Franz Dollinger,**  
Jahrgang 1957.  
Studium der Geographie und Germanistik in Salzburg, 1984 Promotion zum Doktor der Philosophie an der Universität Salzburg, 1997 Habilitation an der Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg. Seit 1987 im Dienst des Landes Salzburg im Bereich der Raumforschung und Raumplanung.

Leiter der Stabsstelle Raumforschung und grenzüberschreitende Raumplanung in der Abteilung Wohnen und Raumplanung.

Amt der Salzburger Landesregierung  
Abteilung Wohnen und Raumplanung

Stabsstelle Raumforschung und  
grenzüberschreitende Raumplanung

[franz.dollinger@salzburg.gv.at](mailto:franz.dollinger@salzburg.gv.at)

### Zitiervorschlag

DOLLINGER, F. (2017): Kommentar: Vom Ausfransen der Dörfer – ANLIEGEN NATUR 39(1): 45–48, Laufen; [www.anl.bayern.de/publikationen](http://www.anl.bayern.de/publikationen).

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Anliegen Natur](#)

Jahr/Year: 2017

Band/Volume: [39\\_1\\_2017](#)

Autor(en)/Author(s): Dollinger Franz

Artikel/Article: [Kommentar: Vom Ausfransen der Dörfer 45-48](#)