

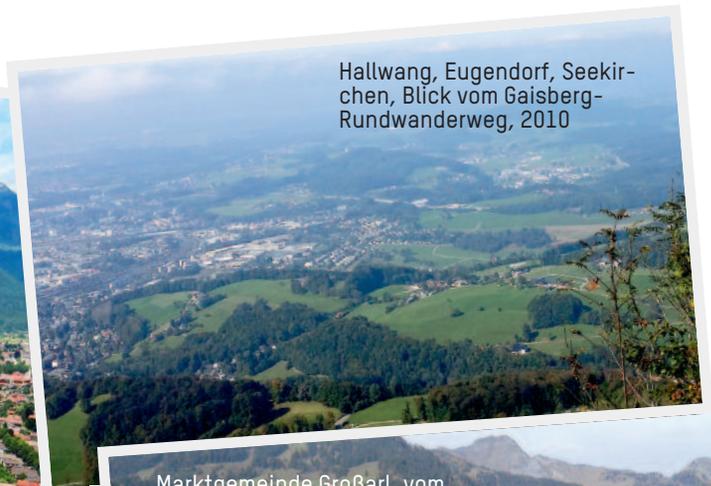
# WIEVIEL ORDNUNG BRAUCHT DER RAUM?

*„Die Raumplanung kann zur Lebensraumsicherung beitragen.“*

Der Wildwuchs im suburbanen Umland größerer Städte wird von den meisten Menschen als hässlich empfunden. Zahlreiche Leserbriefe und Zeitungsbeiträge beklagen ziemlich einheitlich „Zersiedelung“ und „Flächenfraß“ als Ergebnis einer Raum-Unordnung. Als Ursache dafür werden meist eine überforderte Kommunalpolitik und eine realitätsferne oder rückgratlose Raumplanung angesehen. VON FRANZ DOLLINGER

**O**ft werden auch die zersiedelten Landschaften Österreichs mit geordneten Verhältnissen im Freistaat Bayern verglichen und die unterschiedlichen Kompetenzzuordnungen als eine maßgebliche Ursache gesehen. „In Bayern sind die Dörfer wie Kuhfladen auf einer Wiese verteilt. In Österreich aber habe die Kuh Durchfall gehabt, viele kleine Spritzer überzogen das Land“, so zitierte der Journalist Thomas Neuhold vor einigen Jahren im Standard den Salzburger Gaisberg-Beauftragten Winfried Herbst. Dieser Vergleich wurde bei einer

Abb. 1: Siedlungsstrukturelle Unterschiede zwischen Bayern und Österreich. Fotos v. l.: pixabay; Franz Dollinger (3)



*„Es gibt eine auffällige Diskrepanz zwischen der subjektiven Wahrnehmung und der konkreten Handlung vieler betroffener Menschen!“*

Kundgebung gegen die Trassenführung der 380 kV-Leitung über den Gaisberg getroffen. Die Trasse wurde u. a. auch deshalb zur Diskussion gestellt, weil aufgrund der starken Zersiedelung die Suche nach einem siedlungsfreien Korridor eine unlösbare Aufgabe geworden ist (Abb. 1).

Dieser siedlungsstrukturelle Unterschied hat vielfache Ursachen, wesentlich dafür ist jedoch eine sehr auffällige Diskrepanz zwischen der subjektiven Wahrnehmung und der konkreten Handlung vieler Betroffener. Diese Diskrepanz wurde vom ORF-Moderator Tarek Leitner in hervorragender Weise in seiner Streitschrift „Mut zur Schönheit“ analysiert. Er schildert darin die Scheußlichkeiten des Siedlungsbreis im suburbanen Raum anlässlich einer Wochenendfahrt von Wien ins Salzkammergut. Er macht neben einer „verhaberten“ Kommunalpolitik und den Investoren und Bauträgern hauptsächlich die bastelnden Häuslbauer dafür verantwortlich, welche mit ihrer Heimwerkermentalität nicht nur die Gartenzwergidyllen mit verursachten, sondern auch die peripheren und autogerechten Standorte der zahlreichen Möbelhäuser und Baumärkte, da sie dort ihr Baumaterial für den Eigenbau bezögen.

### ORDNUNG UND CHAOS IM RAUM

Allerdings fordert der Wunsch nach scharfen Siedlungsändern im Landschaftsbild auch zu Widerspruch auf: Die Natur selbst bildet – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – kaum Formen der vom Mathematikunterricht her bekannten (euklidischen) Geometrie aus, im Gegenteil, ein begradigter Bachverlauf wird geradezu als technisch gestörtes Element wahrgenommen. Ich frage mich daher, ob es nicht dem Kampf gegen Windmühlen gleichkommt, wenn wir versuchen, den sog. *Urban Sprawl*<sup>1</sup>, also die unregelmäßige Ausbreitung von Siedlungsgebieten, einzudämmen.

Durch die fraktale Geometrie lassen sich hingegen nicht nur Küstenformen, Inseln, Gebirge und andere Landschaftselemente im Computer modellieren, sondern auch Siedlungsstrukturen, wie anhand einer Dissertation an der ETH Zürich vor vielen Jahren eindrucksvoll bewiesen wurde<sup>2</sup>. Gerade eine Mischung aus gesteuertem und ungesteuertem Wachstum erzeugt diese fraktalen Strukturen, erklärt die Autorin in ihrer Arbeit. So gesehen relativieren sich die Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch den *Sprawl* zumindest aus der landschaftsästhetischen Perspektive (vgl. Abb. 2).

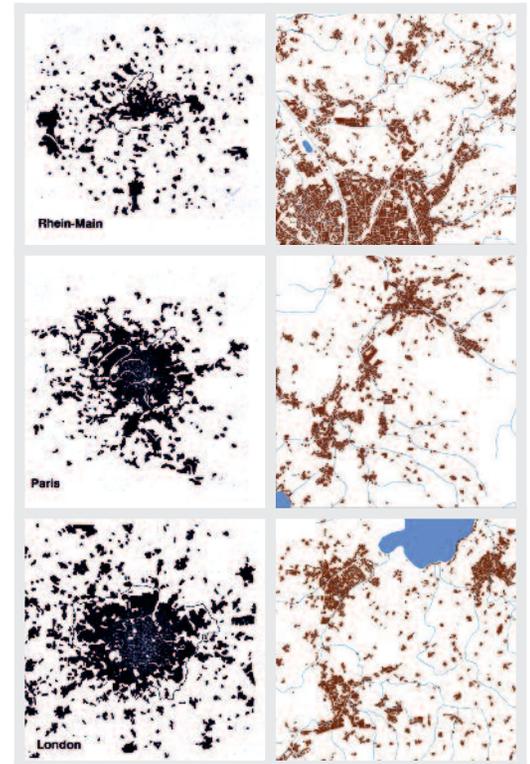


Abb. 2: Fraktale Siedlungsstrukturen: International und im Land Salzburg; gut erkennbar ist die Zersiedelung in den Salzburger Gemeinden.

Linke Spalte: Fraktale Strukturen von Rhein-Main, Paris und London; Rechte Spalte: Bergheim, Hallwang, Elixhausen, Koppl und Salzburg (Oben), Seekirchen, Eugendorf und Henndorf (Mitte), Neumarkt und Straßwalchen (Unten).

Quelle: ZIBELL 1995, S. 93 und SAGIS Verbauungskartierung 2002/03.

## DIE POTEMKINSCHEN DÖRFER DER RAUMPLANUNG AN EINEM BEISPIEL AUS SALZBURG

### Überörtliche Raumplanung

Die ersten verbindlichen Entwicklungspläne nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz (ROG) 1956 bzw. 1968 waren der Entwicklungsplan „Wallersee“ (1965) und der Entwicklungsplan „Die Stadt Salzburg und ihr Umland“ aus dem Jahre 1971. Bei beiden war nur der Plan verbindlich und enthielt großräumige Ordnungsvorstellungen (vgl. Abb. 3).

Innerhalb des Autobahnringes wurde damals eine „Immissionsfreie Zone“ festgelegt (vgl. Abb. 3). In dieser durfte keine Widmung für Gewerbe- und Industriegebiete erfolgen. Der Entwicklungsplan war bis zum Jahr 1999 in Rechtskraft. Als eine Gemeinde ein Gewerbegebiet nahe der Tauern-Autobahn widmen wollte, stand dem die Festlegung dieser „immissionsfreien Zone“ nördlich der Autobahn im Entwicklungsplan entgegen. Um die Umwidmung aufsichtsbehördlich möglich zu machen, wurde einfach per Verordnung der gesamte Bereich der Festlegung in dieser Gemeinde aufgehoben. Hier tut sich überdies die Frage auf, wie weitere gewerblich-industrielle Nutzungen in manchen Umlandgemeinden außerhalb der gekennzeichneten Gebiete für Betriebsanlagen möglich wurden. Ähnlich war die Situation mit dem heute auch außer Kraft getretenen Entwicklungsprogramm Pongau aus dem Jahre 1986. Hier wurden mehrfach überörtliche Siedlungsgrenzen anlassbezogen abgeändert.

Diese Praxis hat auch heute noch Tradition. Immer dann, wenn durch einen überörtlichen Plan oder ein Programm eine kommunale Entwicklungsabsicht verhindert werden würde, wird das Problem durch eine Änderung der Festlegung gelöst und nicht durch einen Verzicht auf die Widmungsabsicht. Übrigens wurde dieser Lösungsweg auch beim Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden gewählt, um die Erweiterung der Betriebsstandorte der Firmen MACO/Porsche (s. Seite 41) zu ermöglichen. Mit solchen anlassbezogenen Abänderungen werden diese Festlegungen in der Praxis wirkungslos, das Programm oder der Plan wird zur Fassade, zu einem potemkinschen Dorf eben, reduziert. Tarek Leitner beschäftigt sich in seinem neuesten Buch (siehe S. 23) mit den gesellschaftlichen Ursachen für dieses Phänomen.

### Örtliche (kommunale) Raumplanung

Unmittelbar erkennbar wird der potemkinsche Charakter jedoch bei den Instrumenten der kommunalen Planung, insbesondere beim Flächenwidmungsplan (FWP). Hier hat sich zwar seit der ROG-Reform 1992 eine Verbesserung der Situation ergeben, da der Paradigmenwechsel hin zur bedarfsorientierten Raumplanung die Trugbilder un bebauter Baulandreserven beseitigte: Zuvor bestand nämlich die Situation, dass der Flächenwidmungsplan darstellte, wie sich die Gemeinde eine kompakte Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung mehrhundertjähriger Entwicklungsreserven wünschte (vgl. Abb. 4: Seekirchen hatte vor der Überarbeitung des FWP eine Baulandreserve für ca. 300 Jahre). Da sich aber niemand um die Verfügbarkeit der neu ausgewiesenen Flächen kümmerte, blieb es beim Wunsch. Für die Gemeindepolitik war das aber kein Problem. Es gab ja das Instrument der Einzelbewilligung nach § 19 ROG (1977). Dieses wurde zwar eigentlich für hofweichende Erben aus der Landwirtschaft eingeführt, um diesen ausnahmsweise den Hausbau auf eigenem Grund und Boden zu ermöglichen. Es wurde jedoch von vielen

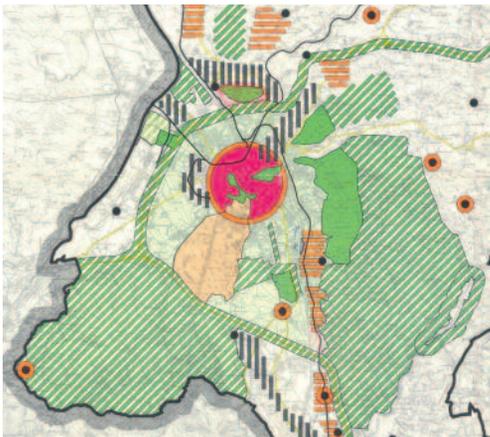


Abb. 3: Immissionsfreie Zone um die Stadtgemeinde Salzburg  
Quelle: Ausschnitte aus dem Entwicklungsplan „Die Stadt Salzburg und ihr Umland“, Beilagenkarte.

#### Fußnoten

<sup>1</sup>Der englische Ausdruck *Urban Sprawl* drückt aus meiner Sicht die Situation besser aus als alle deutschsprachigen Begriffe in diesem Umfeld vermögen.

<sup>2</sup>Vgl. Barbara ZIBELL (1995): *Chaos als Ordnungsprinzip im Städtebau. Ansätze zu einem neuen Planungsverständnis*. Zürich: (= ÖRL-Bericht 99/1995), S. 93f.

<sup>3</sup>DOUBEK, Claudia und Ulrike HIEBL (2001): *Soziale Infrastruktur, Aufgabenfelder der Gemeinden. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR)*. Wien: (= ÖROK Schriftenreihe, Nr. 158), 86 S und DOUBEK, Claudia und Gerhard ZANETTI unter Mitarbeit von Gerhard BAYER et al. (1999): *Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte*. Wien: (= ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 143), 122 S.

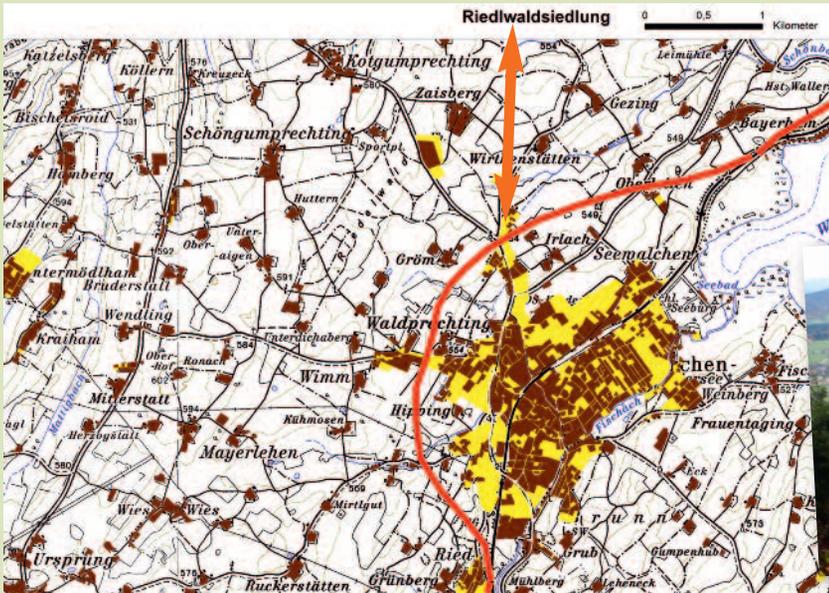


Abb. 4: Seekirchen am Wallersee (im Foto links außen): Baulandwidmung 1995/96, Verbaueung 2002/03 und der ursprünglich geplante HL-Korridor im Bereich des Ortes.



Foto: Wolfgang Schruf

Die Karte zeigt die unverbauten Baulandreserven 1995/96 in Gelb (mittlerweile durch die Überarbeitung des Flächenwidmungsplans nach dem ROG 1992 zum Großteil zurückgewidmet) und die Verbaueung im Jahr 2002/2003 in Dunkelrot sowie den Verlauf der Ende der Neunziger Jahre präsentierten Trasse für die Hochleistungsstrecke zwischen Attnang-Puchheim und Salzburg als rote Linie. Gut erkennbar ist auch die disperse Siedlungsstruktur, die durch die zahlreichen Einzelbewilligungen vor 1993 entstanden ist. Die Spitze des roten Pfeils zeigt auf eine Baulandzun-

ge. Diese keilförmige Baulandfläche wurde als Aufschließungsgebiet von der Straße bis zum Waldrand gewidmet, um eine ursprünglich abgelehnte Einzelbewilligung für ein Wohnhaus doch noch zu ermöglichen. In einem Bauland-Aufschließungsgebiet konnte nach der damaligen Rechtslage trotz fehlendem Kanal eine Einzelbewilligung für ein Haus mit Sickergrube erteilt werden (sozusagen als Vorgriff auf eine beabsichtigte Verbaueung). Anfang der 1990er Jahre begann die damalige Hochleistungsstrecken AG (HL-AG) mit der Planung einer Neubaustrecke zwi-

schen Salzburg und Attnang-Puchheim. 1997 erwarb die Land-Invest nach erfolgter Verhandlungsfreigabe durch die Aufsichtsbehörde Land das Aufschließungsgebiet. Die notwendige Aufschließung wurde hergestellt und es wurde eine Reihenhauassiedlung errichtet. Als dann Ende der Neunziger Jahre von der HL-AG die Vorschlagstrasse präsentiert wurde, wandten sich die Bewohner der nunmehrigen Riedwaldsiedlung nachvollziehbarerweise gegen diese Trasse.

Gemeinden als Hauptinstrument missbraucht – und damit für die Siedlungsstruktur zum Problem. Die Gemeinde hingegen konnte mit diesem Instrument nach jeder Gemeinderatssitzung einen Teil ihrer Wählerschaft mit der Genehmigung ihrer Bauvorhaben beglücken. In der Folge wurde diese Vorgangsweise ein großes Problem für die Betreiber von Leitungsinfrastrukturen bzw. die Planung von Umfahungsstraßen und Hochleistungsstrassen (HL) für die Eisenbahn. Die HL-Trasse zwischen Attnang-Puchheim und Salzburg wurde de facto wegen einer Siedlungsentwicklung nach einer raumordnungspolitisch bedenklichen Ausnahme genehmigung blockiert (vgl. Abb. 4).

## DIE FOLGEN DER ZERSIEDELUNG

Sowohl in der Bevölkerung als auch unter Experten gilt die Zersiedelung der Landschaft zu Recht als das Raumordnungsproblem Nr. 1. Während bei Ersteren eine gewisse Diskrepanz zwischen Problemwahrnehmung und eigener Handlung besteht, sind den Experten die Folgen dieser Siedlungsstruktur bekannt: Hohe Kosten für die Erschließung, hohe volkswirtschaftliche Kosten für die Verhinderung bzw. Verzögerung wichtiger öffentlicher Projekte, Abhängigkeit vom PKW usw. Wie das



Siedlungserweiterung auf der „Grünen Wiese“ wie hier im Pinzgau erzeugen hohe Kosten auf allen Ebenen.

Foto: Referat Örtliche Raumplanung/Land Salzburg

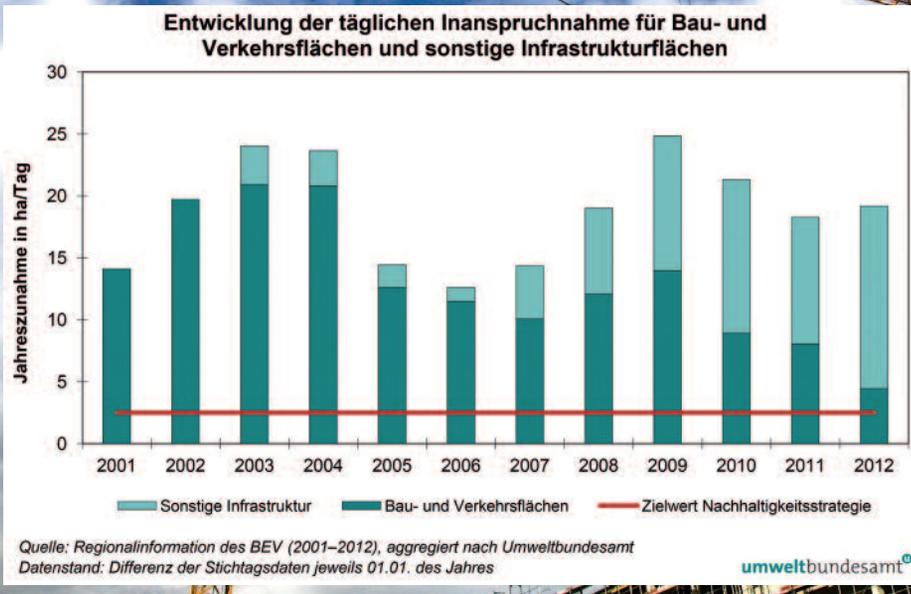


Foto: pixabay

Grafik: Quelle: Umweltbundesamt 2013: Zehnter Umweltkontrollbericht.

## ZAHLEN & FAKTEN ZUM FLÄCHENVERBRAUCH IN ÖSTERREICH

Trotz geringem Bevölkerungswachstum (+1,4 % in den letzten 3 Jahren) steigt die

- ⇒ Flächeninanspruchnahme weiter stark an, sowohl in den ländlichen als auch in den stadtnahen Gebieten: +4,2 % in den letzten 3 Jahren
- ⇒ Der tägliche Verbrauch für Siedlungs- und Verkehrstätigkeit liegt bei 6,4 ha (ohne Betriebsflächen) bzw. bei 15,2 ha/Tag (inkl. Betriebsflächen) und
- ⇒ die gesamte Flächeninanspruchnahme (inkl. Sportflächen, Abbauflächen) bei 20,1 ha/Tag (Durchschnitt der Drei-Jahres-Periode 2010–2013) und damit noch

immer um das 8-fache über dem Reduktionsziel der Nachhaltigkeitsstrategie.

- ⇒ Nahezu 5.066 km<sup>2</sup> der österreichischen Bundesfläche sind Bau- und Verkehrsflächen (inkl. Betriebsflächen) bzw. 4.519 km<sup>2</sup> (ohne Betriebsflächen), davon sind etwa 60 % versiegelt.
  - ⇒ 3/4 der mehr als 2 Mio. Gebäude in Österreich sind Ein- und Zweifamilienhäuser.
  - ⇒ 45 % der fertiggestellten neuen Wohnungen wurden 2011 als Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet. Diese Wohnformen benötigen im Vergleich zum Mehrfamilienbau oder anderen verdichteten Bauformen wesentlich mehr Fläche.
- Quelle: [www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/flaechen-entw](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/flaechen-entw)

*„Ungesteuerte Siedlungsentwicklung kostet die öffentlichen Haushalte Milliarden.“*

Österreichische Institut für Raumplanung nämlich in zwei überaus lesenswerten Studien<sup>3</sup> im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz feststellte, kam dies der österreichischen Volkswirtschaft sehr teuer zu stehen: Es wurde nachgewiesen, dass eine ungesteuerte Siedlungsentwicklung zu Milliarden an Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte führt. Dabei werden diese Kosten für die technische Infrastruktur bloß zu einem geringfügigen Teil von den Verursachern getragen. Vielmehr tragen die Kosten zu mehr als 60 % die öffentliche Hand (Bund, Länder und Gemeinden, wobei auf Letztere nur 16 % der Gesamtkosten entfallen). Noch deutlicher ist dies bei der sozialen Infrastruktur: Von der Gesamtsumme der Kosten für Kinderbegleitsdienste und innergemeindliche Schülertransporte sowie Heimhilfebesuche tragen 82 % der Kosten Bund und Länder. Auf Gemeinden und Bürgerinnen entfallen jeweils nur etwa 9 % der Kosten. Der Staat könnte daher auf so manches Sparpaket verzichten, wenn er sich zu einer konsequenteren Siedlungspolitik entschließen würde, ist die Lehre aus diesen beiden Arbeiten.

Der Griff ins Grünland zur Schaffung neuer Baulandflächen ist allerdings immer noch erste Wahl in vielen Gemeinden. Viele Trends der letzten Jahre zeigen, dass das Halten der Siedlungsausgangsgrenzen ein immer schwieriger werdendes Unterfangen ist. Auch die Zukunft lässt in diesem Zusammenhang nichts Gutes erwarten.

## LÖSUNGSANSATZ

Wir brauchen eigentlich keine großen Reformen in der Raumordnungspolitik zum Schutz des Lebensraums. Die Raumplanung braucht nicht mehr Instrumente, die vorhandenen würden durchaus genügen eine restriktive Raumordnungspolitik umzusetzen. Nur trauen müssten wir uns. Alles was wir brauchen, ist eine Aufklärung der Bevölkerung und insbesondere der politisch Verantwortlichen in Regionen und Gemeinden über die Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur, Verkehr, Flächenverbrauch und Umweltbelastungen (hierfür sind die beiden Bücher von Tarek Leitner sehr hilfreich). Die Bevölkerung muss nämlich selbst begreifen, dass die beklagte „Verschandelung der Landschaft“ nur dann gestoppt oder rückgeführt werden kann, wenn

- ⇨ **Siedlungen konsequent nach innen verdichtet werden** (z. B. das Potenzial an leerstehenden Wohnungen bzw. stillgelegten Betriebsgelände nutzen)
- ⇨ **Bauland in peripherer Lage nur mehr sehr eingeschränkt ausgewiesen wird**
- ⇨ **eine weitgehende Rückwidmung unbebauter**, als Bauland ausgewiesener Flächen erfolgen wird.

Wenn nicht, werden uns ohnehin die zu erwartenden globalen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Energiewende zu sehr einschneidenden Maßnahmen zwingen. Je später, desto einschneidender. □



*Glückliche Orte.  
Und warum wir sie  
erschaffen sollten.*

Tarek Leitner. 2015,  
216 Seiten, Hardcover,  
ISBN 978-3-85033-923-0,  
€ 22,50



*Streitschrift gegen  
die Verschandelung  
Österreichs*

Tarek Leitner. 2012,  
208 Seiten, ISBN 978 3  
85033 659 8, € 22,50

Brandstätter Verlag



*Text: Priv.-Doz. Dr. Franz Dollinger,  
Amt der Salzburger Landesregierung,  
Abt. Wohnen und Raumplanung,  
Stabsstelle Raumforschung und grenzüberschreitende  
Raumplanung  
franz.dollinger@salzburg.gv.at*

*Zum Autor: 2015 veröffentlichte der Autor einen Buchbeitrag über die „Baustelle Raumplanung“ in Österreich. Teile dieser Veröffentlichung wurden für diesen Beitrag unverändert übernommen. Ziel ist es, darüber aufzuklären, dass eine Vielzahl undefinierter bzw. unterschiedlich definierter Begriffe im Umfeld von Raumordnung und Raumplanung durchaus als eine wesentliche Ursache für das Systemversagen in der Raumordnung gesehen werden kann.*

[www.bodenfreiheit.at](http://www.bodenfreiheit.at)

Damit der Landfraß wie hier in Annaberg (Salzburg) eingedämmt werden kann, muss der Bevölkerung und den Kommunalpolitikern klargemacht werden, dass 2/3 der Kosten auf der Öffentlichen Hand lasten.

Foto: Referat örtliche Raumplanung/Land Salzburg

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

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Natur und Land \(vormals Blätter für Naturkunde und Naturschutz\)](#)

Jahr/Year: 2015

Band/Volume: [2015\\_4](#)

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

Artikel/Article: [Wieviel Ordnung braucht der Raum? 18-23](#)