RaumplanerInnen der Zukunft

SchiedsrichterInnen zwischen Gemeinwohl und Privatwirtschaft

Regina Atzwanger, Alexandra Hellmann, Christian Humhal, Stefanie Wagner, Daniela Wieser

1. Steht die Raumplanung an einem Wendepunkt?

„Die Raumplanung ist die Tochter der Krise“ (Wiegand, 2009). Mit dieser treffenden Aussage hebt Wiegand hervor, dass die Raumplanung ohne diverse Tiefpunkte nicht da wäre wo sie heute ist und sich ohne diese auch nicht weiter entwickeln könnte.

In Zuge des PlanerInnenTages 2009, welcher unter dem Titel „Krise I Raumplanung – Den Wandel gestalten“ stattfand, wurde aufgezeigt, dass die derzeitige Krise auch vor der Raumplanung nicht haltgemacht hat. Heutzutage wird mit „Krise“ fast ausschließlich etwas Negatives assoziiert, was durch die zahlreichen negativen Auswirkungen in Folge der Krise durchaus verständlich ist. Doch auch die Krise hat eine positive Seite. Wie diese für die Raumplanung aussieht wurde von den versammelten Fachleuten des PlanerInnenTages summa summarum dargelegt. Es wurde beispielsweise angeregt, die (aktuelle) Krise als Anlass zu nehmen, traditionelle Ansichten der Raumplanung zu hinterfragen sowie nicht mehr zeitgemäße Instrumente und Maßnahmen zu überdenken. Mit diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, inwieweit die derzeitige Krise, die Raumplanung und damit auch die Rolle der RaumplanInnen beeinflusst bzw. diese in eine neue Ära leitet.

2. (Gegenwärtige) Regulierungen – die Fesseln der Raumplanung?

Eine Betrachtung der derzeitigen Situation lässt erkennen, dass die Raumplanung einer Neugestaltung bedarf. Dies wurde auch im Rahmen des PlanerInnenTages 2009 deutlich aufgezeigt. Es wurde vielfach angeregt, dass Themen, wie Deregulierung und Überregulierung, die Effektivität raumplanerischer Instrumente, sowie der Interessenskonflikt zwischen Öffentlichkeit und Privatwirtschaft, bei einer solchen „Neugestaltung“ verstärkt Berücksichtigung finden müssten.

2.1. Deregulierung versus Überregulierung

„Heute stehen wir vor den Trümmern der neo-liberalen Deregulierung, aber auch vor der Tatsache, dass wir von einem Nachhaltigkeitspfad noch weit entfernt sind.“ (Blaas, 2009) Blaas betont damit, dass die Raumplanung aus ihrer Vergangenheit lernen sollte und die Neugestaltung der Raumplanung – im Sinne einer nachhaltigen Planung – sich nicht ausschließlich auf den Aspekt „Deregulierung“ reduzieren darf. Ergänzend betont Wiegand, dass durch Regulierung Rechtssicherheit begründet wird und nur so die Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung gewahrt werden können. Gäbe es keine Regulierung, könnte alles von jedem genehmigt werden (vgl. Wiegand, 2009) und in Folge dessen, insbesondere auf kommunaler Ebene, enorme Unsicherheiten entstehen (vgl. Peham, 2009). Die immer wieder geforderte „Beschleunigungen der Genehmigungstätigkeiten in der Verwaltung hat nichts mit Deregulierung zu tun“ (Wiegand, 2009) und daher darf auch nicht sofort zur Deregulierung – also der Reduzierung von staatlichen Eingriffen und Normen im Bereich der Raumplanung – aufgerufen werden.

Dass die Raumplanung, in einzelnen Bereichen, dennoch mit einer Überregulierung konfrontiert ist, zeigt Zabrana anhand des Beispieles Wien-Mitte auf. Bei diesem konkreten Planungsfall, welchen Zabrana „als unendliche Geschichte“ bezeichnet, wurde nach der Aufhebung der ersten Pläne durch die UNESCO im Jahr 2003, auf Basis des siegreichen Wettbewerbsbeitrages ein Flächenwidmungs- und Bebauungsplan erarbeitet. Diese Pläne mussten im Jahr 2006 durch 30 sowie im Jahr 2009 durch 26 bauliche Abweichungen adaptiert werden. Mit diesem Beispiel zeit Zabrana auf, dass einzelne Instrumente, wie zum Beispiel der Flächenwidmungs- und

Bebauungsplan, zu stark miteinander verbunden sind und es somit zu einer Überregulierung kommt. Aber auch Zabrana vertritt die Ansicht, dass die Lösung hier nicht ausschließlich in der Deregulierung zu finden ist. Er vertritt die Ansicht, dass eine bessere Abstimmung einzelner Planungsinstrumente, wie zum Beispiel in Wien-Mitte durch einen stufenweise zu konkretisierende Bebauungsplan, angestrebt werden sollte.

2.2. Effektivität der raumplanerischen Instrumente

Es wird die These vertreten, dass raumplanerische Instrumente nur dann effektiv sind, wenn sie einerseits flexibel genug sind um auf die Bedürfnisse der Menschen im Raum bzw. auf die sich laufend ändernden Rahmenbedingungen entsprechend eingehen können und andererseits auch tatsächlich angewendet werden.

Richter wies darauf hin, dass die Raumplanung zwei „Wunderwaffen" besitzt, einerseits verbietende Gesetze sowie andererseits ökonomische Förderungen. Zabrana zeigt jedoch auf, dass mit diesen „Wunderwaffen" oft nur sehr bescheidene Wirkungen erzielt werden können. Er bezieht sich dabei auf die großen, bedeutenden Instrumente der Raumplanung „welche überhaupt keine Wirkung haben, da sie nicht angewandt werden. Sie sind so ein Tanker der keine Richtung wechseln kann, der auf keine Entwicklungen eingehen kann, nicht flexibel ist." (Zabrana, 2009) Als Beispiel dafür benennt Zabrana ein Gesetz, für die Enteignungen von Grünflächen in Wien, welches seit Jahrzehnten nicht mehr angewendet wurde.

Der Weg zur Effektivität der raumplanerischen „Wunderwaffen" führt über eine bessere Abstimmung bestehender Instrumente sowie der Schaffung ökonomischer Anreize (vgl. Blaas, 2009), welche auf gemeinsamen Ziele, bei der Planung und Entwicklung aufbaut (vgl. Wiegand, 2009) sowie eine Transparenz von Planungs- und Projektabläufen ermöglicht bzw. fördert (vgl. Richter, 2009). In diesem Zusammenhang regt Wiegand an, die wirtschaftliche Wirkungsanalyse, welche bei der Umsetzung von Projekten in der Praxis ein wirksames Instrument darstellt auch vermehrt in der Planung einzusetzen. Ob die Lösung in der Adaptierung der existierenden „Wunderwaffen" liegt, oder ob es neuer Instrumente bedarf, wurde nicht beantwortet.

2.3. Interessenskonflikt zwischen Gemeinwohl und Privatwirtschaft

Wer soll die Vorgaben und Ergebnisse der Raumplanung in Zukunft bestimmen? Die Öffentlichkeit – bzw. abstrakt formuliert „das Gemeinwohl" – oder InvestorInnen und UnternehmerInnen aus der Privatwirtschaft? Es bedarf hier keiner weiteren Erklärung, dass es einen gravierenden Unterschied darstellt, wer Interesse und insbesondere Verantwortlichkeit in der Raumplanung übernimmt.

Peham vertritt beispielsweise die Ansicht, dass private InvestorInnen bei der Planung mehr Mitspracherecht haben sollten. „Das kann der Planer von außen nicht abschätzen, welche Raumtypen oder spezifische Anforderungen an das Gebäude notwendig sind. Da muss er zulassen, dass auch der Betreiber mitreden kann." (Peham, 2009)
Die Aufgabe der kommunalen Planung sieht Peham in der auf den Bedürfnissen der BetreiberInnen aufbauenden Sicherstellung einer optimalen Verträglichkeit des Projektvorhabens im Raum. Richter merkte in diesem Zusammenhang an, dass schon seit vielen Jahren auf die Bedürfnisse von privaten InvestorInnen Rücksicht genommen wird und dadurch immer größere Flächen für multifunktionale Projekte zur Verfügung gestellt wurden und werden.

Doch die Projekte von privaten InvestorInnen müssen durchaus etwas kritischer betrachtet werden, da sie zahlreiche negative Auswirkungen bzw. Belastungen für die Allgemeinheit mit sich bringen. In diesem Zusammenhang verwies Resch auf „die Frage der Kostenwahrheit". Darunter sind jene Kosten zu verstehen, die der öffentlichen Hand beispielsweise durch den Bau eines Einkaufszentrums abseits einer vorhandenen Infrastruktur entstehen und in weiterer Folge durch Steuergelder finanziert werden müssen. (vgl. Resch, 2009) Einen weiteren wichtigen Aspekt spricht Zabrana an „Eines dieser Dinge die für mich sehr heikel und wichtig sind, sind jene Nutzungen die unlukrativ und unproduktiv sind, sowie Grünräume. Dafür gibt es keine Lobby. Da kommt niemand zu uns und sagt, ich will einen Park bauen. Das gibt es nicht. Den muss ich, als Politiker, abringen." (Zabrana, 2009).

Dies wirft die Frage auf, ob es zielführend ist, dass die „Neugestaltung der Raumplanung" sich an den Interessen der Privatwirtschaft orientiert und in Folge dessen das Wohl der Bevölkerung in eine immer stärker werdende Abhängigkeit von privaten InvestorInnen rückt? Doch hat die Raumplanung überhaupt das Potenzial hier lenkend einzugreifen? „Das Problem ist natürlich, dass man einem unheim-

lichen Druck ausgesetzt wird, weil der Investor ein ziemlich intensives Netzwerk hat. Das muss nichts Schlechtes sein. Aber dieses Netzwerk macht natürlich massivsten Druck und man muss wirklich alles tun und seine eigenen Netzwerke wieder anwerfen, damit man Unheil für Gebiete abwehren kann." (Zabrana, 2009) Dies bedeutet aber auch, dass die Verantwortung der öffentlichen Hand (wieder) verstärkt eingefordert und nachgefragt werden müsse (vgl. Blaas, 2009) damit die Raumplanung, deren einzige Legitimation das Gemeinwohl ist (vgl. Schindegger, 2009), die Richtigen Weichen für die Zukunft setzten kann.

3. Die Reformation der Raumplanung

Basierend auf dem Ausgangszitat von Wiegand, das die Raumplanung die Tochter der Krise sei, wird die Frage aufgeworfen, ob die derzeitige Krise tatsächlich einen Aufschwung für die klassische Raumplanung bewirken kann. Auf den ersten Blick scheint es, als ob die klassische Raumplanung durchaus in der Lage ist den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden, doch nur wenn es ihr gelingt ihre eigenen Grenzen und Potenziale ins Bewusstsein zu rufen bzw. sich auf die sich laufend ändernden Rahmenbedingungen entsprechend einzustellen.

3.1. Grenzen und Potenziale der klassischen Raumplanung

Peham macht darauf aufmerksam, dass private InvestorInnen stark vom Zeitfaktor abhängig sind. Eine innovative Idee bzw. ein innovatives Produkt muss so rasch als möglich auf den Markt gebracht werden. Dies bedeutet aber auch, dass Betreiberimmobilien (Gewerbeimmobilien, Handelsimmobilien) kaum langfristig planbar seien und ein Strategieplan, mit einem Zeithorizont von zehn Jahren, auf solche privat-wirtschaftliche Interessen nicht reagieren bzw. diese nicht entsprechend berücksichtigen kann. Peham vertritt daher die Ansicht, dass das Hauptaugenmerk der kommunalen Planung im Reagieren sowie im Sicherstellen der optimalen Verträglichkeit von Projekten und nicht per se in dessen Verhindern liegen darf, nur weil sie beispielsweise nicht in einen Strategieplan passen (vgl. Peham, 2009). Aus diesem Grund ist Peham der Meinung, dass die klassische Raumplanung an ihre Grenzen stoße, und in Zukunft verstärkt auf Anlassplanung gesetzt werden müsse, da nur so schnell, effizient und unkompliziert auf aktuelle planerische Erfordernisse reagiert werden könne.

Für Richter hingegen ist es jedoch unumstritten, dass die klassische Raumplanung sehr wohl auf aktuelle Trends reagieren kann und jene Standorte, welche aus raumplanerischer Sicht für Betreiberimmobilien optimal geeignet sind, diesen auch kurzfristig zur Verfügung stellen kann. Im Bezug auf die Flächenwidmungsplanung, welche immer schon eine auf fünf bis zehn Jahre vorausschauende Planung darstellte, betont er allerdings, das dies früher wie heute aus gutem Grund seine Gültigkeit besitzt. Die Probleme, die dieser „langfristige Planungshorizont" insbesondere für Handelsgroßflächen (EKZ, Fachmärkte, usw.) aufwirft, sind allen Planungsbeteiligten bekannt, weshalb damals wie heute in diesem Bereich immer schon auf anlassbezogene Planung gesetzt wurde bzw. wird (vgl. Richter, 2009). Richter sieht das Hauptproblem in einem ganz anderen Bereich, die ExpertInnen aber auch die Landespolitik haben lange Zeit die Problematik von Handelsgroßflächen unterschätzt, was dazu führte dass „die RaumplanerInnen als Gruppe das Gesetz des Handelns aufgegeben haben, da sie nichts anderes zu tun gehabt haben, als abzuwehren und Schlimmeres zu verhindern" (Richter, 2009).

3.2. Planung als kommunikativer Prozess

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich viele Gemeinden durch die Ansiedelung von Betrieben einerseits zusätzliche finanzielle Mittel andererseits aber auch die Schaffung von Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung erwarten. Es ist daher nicht verwunderlich dass sehr oft vielen Wünschen privaten InvestorInnen großzügig nachgekommen wird. Wie sehr die langfristigen Auswirkungen eines Projektes das Gemeindeleben stören können, wird dabei oft nicht berücksichtigt. Doch ist es nicht das Ziel eines nachhaltigen Planungsansatzes alle AkteurInnen und Beteiligten in den Planungsprozess einzubinden anstatt das Interesse einer einzelnen Person (z.B. eines Investors) in den Vordergrund zu stellen? Durch die richtige Einbindung der Bevölkerung (Betroffene, Interessierte, usw.) in den Planungs- und Entscheidungsprozess kann einerseits die Akzeptanz der Raumplanung im Gesamten sowie andererseits die Effektivität von Raumplanungsinstrumenten- und ergebnissen gesteigert werden.

Der kommunikative Erfolg der Raumplanung ist jedoch vom Maß der Zusammenarbeit der involvierten Personen aber auch vom Fingerspitzengefühl der PlanerInnen abhängig. Dies wirft die Frage nach den Voraussetzungen für einen funktionierenden kommunikativen Prozess auf. In diesem Zusammenhang sieht Wiegand die Notwendigkeit der getrennten Betrachtung von Markt (privatwirtschaftliche AkteurInnen) und Staat (staatliche AkteurInnen), da diese unterschiedliche Interessen verfolgen. „Die Einen haben die Aufgabe die Erreichung öffentlicher Ziele sicher zustellen und die anderen haben über die Shareholder den Auftrag Gewinne zu erwirtschaften." (Wiegand, 2009) Das hier nicht immer eine gemeinsame für allen Beteiligten akzeptable Lösung erzielt werden kann liegt auf der Hand. „Wie sollen denn diese Ziele in einem gemischten Unternehmen, a la Flughafen AG, vereint werden? Die Einen sagen Infrastrukturauftrag, die Anderen sagen Gewinne." (Wiegand, 2009)

Ein wichtiger erster Schritt wäre eine Verbesserung der Gesprächskultur zwischen Planenden und Investierenden. PlanerInnen sollen nicht nur Pläne oder Konzepte anfertigen, sondern auch ein „offenes Ohr" für Bedürfnisse und Wünsche der InvestorInnen haben. „Nichts ist schlimmer als die Larmoyanz zu sagen: Die Wirtschaft steuert alles und wir schauen nur zu. Wenn wir uns nicht in diese Diskussion einmischen und hinterfragen: Wer will was und was wollen wir gemeinsam? Dann haben wir unseren Beruf verfehlt." (Hatzfeld, 2009). Auch Peham sieht die Notwendigkeit, dass die Planung ein Grundverständnis für die Rahmenbedingungen von Unternehmen entwickelt, sowie mehr Beratung „von außen" in Anspruch nehmen sollte. Aber auch umgekehrt, wie das Zabrana erläutert. Wenn beispielsweise ein Investor mit der „Keule" kommt und darauf besteht hier und jetzt sofort zu investieren, „dann geht das nicht. Dann gibt es sehr viele Möglichkeiten nahezu jedes Projekt abzudrehen. Wie zum Beispiel Verkehrsprojekte wegen des Lärmschutzes." (Zabrana, 2009)

Die Raumplanung der Zukunft müsse verstärkt die Stellung der am Planungsprozess Beteiligten, ihre Positionierung zueinander, ihre Verbindlichkeit und ihre Kommunikation untereinander hinterfragen. Des Weiteren müsse darauf geachtet werden, dass es keine Feindschaften unter den einzelnen Gruppen und AkteurInnen gibt, denn nur dann können Planungsaufgaben rasch, effektiv und nachhaltig gelöst werden.

4. Die RaumplanerInnen der Zukunft: MediatorInnen, OrganisatorInnen, ManagerInnen und/oder UniversalistInnen?

Wie soll es mit der Raumplanung nun weitergehen? Welche neue Richtung soll sie einschlagen und ist es überhaupt notwendig eine neue Richtung zu wählen? Viele dieser Fragen wurden im Laufe des PlanerInnenTages aufgeworfen, doch alle haben einen gemeinsamen Ursprung, welcher sich in der Fragestellung über die Funktionen und Aufgaben eines Raumplaners bzw. einer Raumplanerin begründet.

Lange Zeit wurde davon ausgegangen dass PlanerInnen ausschließlich planerisch gestalten, doch diese Sichtweise erscheint heute nicht mehr zeitgemäß (vgl. Wiegand, 2009). Doch was wird in der heutigen Zeit von einem Raumplaner bzw. einer Raumplanerin erwartet? Bereits die Definition der Raumplanung in der Studienbeschreibung lässt erahnen wie vielfältig die Anforderungen an die RaumplanerInnen geworden sind. „Die Aufgaben der Raumplanung und Raumordnung bestehen im Entwickeln und Koordinieren von Konzepten, Plänen, Programmen und Maßnahmen sowie in der Anwendung von Instrumenten auf verschiedenen Maßstabsebenen. Dabei geht es um qualitätsvolle räumliche Gestaltung ebenso wie um technische Funktionalität, wirtschaftliche Effizienz, ökologische Verträglichkeit und soziale Ausgewogenheit bisheriger Nutzungen und neuer Vorhaben. Raumplanung ist somit eine interdisziplinäre, d. h. fachübergreifende Aufgabe." (TU Wien, Fakultät für Architektur und Raumplanung)

Das Anforderungsprofil des „ursprünglichen" Planers wurde um die Aufgabenbereiche Mediation, Organisation, Management, usw. erweitert. Zusätzlich dazu wird heute von einem Raumplaner bzw. einer Raumplanerin Fingerspitzengefühl erwartet, um einerseits notwendige Änderungen und Neuerungen im Planungsprozess zu erkennen, aber auch andererseits flexibel und kreative genug zu sein um darauf zu reagieren. Auch müssen RaumplanerInnen ein ausgeprägtes Praxisverständnis mitbringen, weniger vom Schreibtisch aus agieren und verstärkt als AnsprechpartnerIn und VermittlerIn für alle Beteiligten der Planung zur Verfügung stehen (vgl. Richter, 2009). Es scheint somit, als ob das Berufsbild der RaumplanerInnen der Zukunft „schlicht und einfach" dem von UniversalistInnen gleicht. Doch ist es überhaupt möglich, dass ein Raumplaner bzw. eine Raumplanerin alle von ihm/ihr erwartenden

Funktionen und Aufgaben in einer Person verkörpert? Können alle diese Ansprüche überhaupt unter einen Hut gebracht werden? Ist der Anspruch an die Raumplanenden als die letzten UniversalistInnen gerechtfertigt und überhaupt machbar?

Literaturangaben

Blaas, W. (2009). Impulsreferat. Wien: PlanerInnen-Tag 2009.

Hatzfeld, U. (2009). Diskussionsbeitrag. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Peham, H. (2009). Impulsreferat: Planung – Quo vadis? Planund und Markt – Auswirkungen der Immobilienkrise. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Resch, R. (2009). Diskussionsbeitrag. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Richter, W. (2009). Impulsreferat. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Schindegger, F. (2009). Diskussionsbeitrag. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Wiegand, D. (2009). Impulsreferat. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Zabrana, R. (2009). Publikumsgespräch. Wien: PlanerInnenTag 2009.

Dieser Aufsatz entstand im Rahmen der von Thomas Dillinger und Beatrix Haselsberger geleiteten Lehrveranstaltung „Aktuelle Tendenzen der Raumplanung.“ TU Wien, Fakultät für Architektur und Raumplanung; WIen 2009