

Verschwundet mit dem Raum die Raumplanung?

Erich DALLHAMMER

(Dipl.-Ing. Dr. Erich DALLHAMMER, Raumplaner A-1180 Wien, Schulgasse 69, email: DALLHAMM@edv1.boku.ac.at)

Raum als Gegenstand der Raumplanung wird im folgenden in drei Erscheinungsformen, die eng miteinander in Verbindung stehen, betrachtet:

- ?? der **physische Raum**, als „dreidimensionaler Bezugsraum und Basispotential für unbelebte und belebte Objekte (Menschen, Tiere Pflanzen) sowie für alle menschlichen Aktivitäten“ (RICICA, VOIGT et. al. 1998);
- ?? der **subjektive Raum**, der auf Basis des physischen Raumes erlebt wird und durch individuelle Wahrnehmung im Kopf jedes einzelnen Menschen „als subjektiv bewertetes Vorstellungsbild von der Umwelt“ (FREI / LINZER o.J.) entsteht;
- ?? der **soziale Raum**, der als Netzwerk von Beziehungen der Menschen (vgl. WEHRLI-SCHINDLER 1995) den physischen Raum gleichsam überlagert.

1 „DAS (VER)SCHWINDEN DES RAUMES“ - THESE 1

Das „(Ver)schwinden des Raumes“ ist in Veränderungsprozessen im physischen Raum begründet, die in der Folge den subjektiv wahrgenommenen Raum beeinflussen (zum „Schwinden“ bringen) und auch Auswirkungen auf soziale Räume zur Folge haben.¹ Das Phänomen des (Ver)schwinden des Raumes zeigt sich u.a. in folgenden Ausprägungen:

- ?? Nutzungstrennung durch Beschleunigung produziert fragmentierte und in der Folge gesellschaftspolitisch vernachlässigte Räume („Segregation“).
- ?? Eine Bedeutungsverschiebung vom öffentlichen Außenraum zum privaten Innenraum findet statt („Cocooning“).
- ?? Der virtuelle Raum ersetzt den realen Raum („Virtualisierung“).

1.1 Segregation: Nutzungstrennung durch Beschleunigung produziert gesellschaftspolitisch vernachlässigte Räume

Autobahnen und Hochleistungseisenbahnen zielen auf eine Beschleunigung der Verkehrsmittel ab. Diese bewirkt, daß bei konstanter Reisezeit zwischen den einzelnen Aufenthaltsorten immer längere Wege zurückgelegt werden. Der durchquerte Zwischenraum pro Fahrt wird größer. Die Geschwindigkeitssteigerung wird insbesondere durch Begradigung der Verkehrswege und Einebnung von Geländeunterschieden erreicht (GRONEMEYER 1993). Autobahnen und Hochleistungseisenbahnen verlaufen immer direkter und auf engen Korridoren von Knotenpunkt zu Knotenpunkt. Lärmschutzmauern und Tunnelstrecken trennen den Verkehrsweg immer konsequenter von der durchfahrenen Landschaft.

Das städtebauliche Konzept der Nutzungstrennung findet somit auch im Verkehrswegebau seine Fortsetzung. Der Effekt ist da wie dort der gleiche: Ist die - mitunter technisch aufwendige - Trennung vollzogen, lassen sich die separierten Gebietsteile im Betrieb schneller, einfacher und konfliktfreier nutzen (vgl. ARNBERGER 1995). Indiz dafür ist, daß z.B. Tunnels im Eisenbahnbau oftmals nicht aufgrund von verkehrstechnischen Notwendigkeiten sondern zur Konfliktminimierung mit Anrainerinnen und Anrainer errichtet werden.²

Durch diese strikte Segregation werden auch Verhaltensmuster und die subjektive Raumwahrnehmung beeinflusst: Man fährt nicht durch „Landstriche“ sondern zwischen Lärmschutzmauern und Tunnelwänden. Wo diese liegen, ist für die Reisenden nicht von Belang. Die vom Verkehrsmittel aus sichtbare „Gegend“ wird monotoner und in der Folge subjektiv immer weniger wahrgenommen. Der persönliche Bezug zum durchreisten Raum geht aufgrund dieser verkehrstechnisch bedingten Segregation verloren. Individuelle Orientierung ist dabei nicht mehr möglich. Die durchfahrene Landschaft verliert für die Reisenden an Bedeutung. Die entstehenden Zwischenräume werden so tendenziell zu gesellschaftspolitisch vernachlässigten Räumen.

1 Umgekehrt schlagen sich auch Änderungen im sozialen Raum im physischen Raum nieder.

2 So wurde für den Neubau der Eisenbahntrasse durch das Inntal als politische Vorgabe ein bestimmter Prozentsatz festgelegt, der als Tunnelstrecke zu führen ist, um Beeinträchtigungen für die anrainende Bevölkerung zu minimieren.

1.2 Cocooning: Bedeutungsverschiebung vom öffentlichen Außenraum zum privaten Innenraum

Der in Verkehrsmitteln präsentierte Innenraum ist erheblich wichtiger als der durchschnittliche Außenraum. Der Innenraum hat Komfort zu bieten: Seine Ausstattung mit bequemen Sesseln, Radio, TV, Handy, Laptop, Bordservice etc. hat mehr gemein mit einem Büroarbeitsplatz als mit der durchfahrenen Landschaft draußen, die letztlich nur noch als Kulisse fungiert. Nach diesem Prinzip funktionieren nicht nur Verkehrsmittel, sondern auch Einfamilienhaussiedlungen, großräumige Industrieparks und Einkaufszentren. Die Inneneinrichtung ist wichtig, Außenansicht und Außenwirkungen sind von untergeordneter Bedeutung.

Der Lebensstil des „Cocooning“, des Rückzugs aus dem öffentlichen Leben in die eigenen vier Wände findet somit auch in der räumlichen Entwicklung ihre Niederschlag. So sehr im Inneren (eines Einkaufszentrums, eines Einfamilienhausgrundstücks etc.) Wert gelegt wird auf ein attraktives Erscheinungsbild, so sehr ist das weniger bedeutsame Äußere geprägt von gesichtsloser Monotonie und Zweckmäßigkeit: Rastersiedlungen, Verkehrsknotenpunkte, Parkplätze. Der Außenraum hat neben seiner Aufgabe Menschen möglichst von einem Innenraum zum nächsten Innenraum zu bringen vielleicht noch eine kommerzielle Funktion: Die Leute von den schnellen und bequemen Verkehrsmitteln in einen neuen Innenraum (z.B. Einkaufszentrum, Vergnügungsstätte) zu locken.

1.3 „Virtualisierung“ - Virtueller Raum ersetzt realen Raum

Selbst die Innenräume verlieren an Bedeutung: Durch die Internettechnologie werden physische Räume durch virtuelle Räume z.T. ersetzt. Beispiele sind der Ersatz von Geschäften durch Teleshopping, von Banken durch Internetbanking oder von Kaffeehäusern durch Chatrooms. Anschaulich ist das Exempel der Finanztransaktionen an den internationalen Börsen, wo täglich virtuell Milliardenbeträge über alle Grenzen hinweg transferiert werden. Man stelle sich die gleichen Summen vor, müßten sie real in einem LKW über Staatsgrenzen gebracht werden.

Aktivitäten werden somit von der real existierenden Welt in die virtuelle Welt verlegt. In der realen Welt verbleibt der Computer und der Sitzplatz davor sowie Leitungen oder Sendestationen zur Verbreitung der virtuellen Welt.

2 „SCHWINDEN DER BEDEUTUNG DER RAUMPLANUNG“ - THESE 2

Wenn nun Raumplanung Räume beplant, deren Bedeutung aber schwindet, stellt sich die Frage, ob dadurch die auch Bedeutung der Raumplanung schwinden wird. Folgende Merkmale der Raumplanung deuten u.a. darauf hin:

- ?? Der durch die „Virtualisierung“ zunehmend bedeutsamere virtuelle Raum entzieht sich der (physischen) Raumplanung.
- ?? Raumplanung hat nichts mit der durch das „Cocooning“ an Bedeutung gewinnende Innenarchitektur zu tun.
- ?? Raumplanung beschäftigt sich mit den aufgrund von Segregationstendenzen entstehenden gesellschaftspolitisch vernachlässigten Räumen.

2.1 Der virtuelle Raum entzieht sich der (physischen) Raumplanung

Raumplanung plant nicht den virtuellen Raum. Einschränkende Regelungen, wie sie eine ordnungspolitisch ausgerichtete Raumplanung vorsieht, würden einem der wesentlichen Prinzipien des Internets, der Meinungsfreiheit, widersprechen. Ordnungsstrukturen beschränken sich auf einzelne private Anbieter (z.B. Yahoo) oder werden durch Suchmaschinen (z.B. von Altavista) ersetzt. Freiwillige Übereinkünfte („Nettikette“)³ regeln das Verhalten im Netz. Basisdemokratische Sanktionen (z.B. Verursachen eines „Serverabsturzes“ durch tausendmalige Zugriffe) sollen für deren Einhaltung sorgen. Raumplanung hat damit nichts zu tun.

Raumplanung hat auch nur marginalen Einfluß auf die Verteilung der zur Verbreitung des virtuellen Raumes notwendigen Infrastruktur. Die Planung von Lage und Verteilung der Glasfaserkabel des „Datenhighways“ orientiert sich nicht an Vorgaben der Raumplanung, sondern am Markt. Die Errichtung von Sendemasten erfolgt weitgehend ohne raumplanerische Überlegungen. Allenfalls Fragen des Ortsbild sind diesbezüglich

3 z.B. <http://www.boku.ac.at/news/news2.html#netiquette>

von Relevanz. Auf die Verteilung an private Haushalte über Telefon-, Strom- oder Telekabel sowie über den Äther hat die Raumplanung faktisch keinen Einfluß. Somit entzieht sich nicht nur die Gestaltung, sondern auch die Verbreitung virtueller Räume dem Einflußbereich der Raumplanung.

2.2 Raumplanung ist nicht Innenarchitektur

Da Raumplanung keine Innenräume plant, wird dem Lebensstil des „Cocooning“ entsprechend Innenarchitektur und Design, die öffentlich-kommerziellen Innen- und Lebensräume beplanen, wesentlich höhere Bedeutung zur Gestaltung der Lebenswelt der Menschen zukommen. Für die Funktionsfähigkeit der Außenanlagen (Verkehrsstraßen, technische Infrastruktur, Landschaftsschönheiten etc.) werden dann Spezialistinnen und Spezialisten (z.B. der Verkehrsplanung oder der Kulturtechnik) den Generalistinnen und Generalisten (der Raumplanung) vorgezogen.

2.3 Raumplanung beschäftigt sich mit gesellschaftspolitisch vernachlässigten Räumen

Als gesellschaftspolitische Planung im Auftrag der öffentlichen Hand ist die Raumplanung von politischen Entscheidungsmechanismen abhängig. Wichtige Beschlüsse der Gebietskörperschaften werden von den regierenden Politikerinnen und Politikern getroffen. Für sie ist die Erhaltung der Regierungsfähigkeit von der Zustimmung der Bevölkerung im Rahmen von Wahlen abhängig. Ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Budgetkapazitäten werden sie vor allem in jene Bereiche investieren, in denen sie für sich positive Auswirkungen auf das Wahlverhalten vermuten.

Werden nun die - immer größer werdenden - durchfahrenen, verkehrstechnisch segregierten, Zwischenräume von wesentlichen Teilen der Bevölkerung immer weniger wahrgenommen, verliert auch die Steuerung der Bodennutzung in diesen gesellschaftspolitisch vernachlässigten Räumen an Wichtigkeit. Folglich geben auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger jenen Planungen, die sich mit der Steuerung der Bodennutzung in diesen Bereichen beschäftigen, weniger Priorität. Die „Zwischenräume“ stehen damit auch seltener im Zentrum des politischen Interesses.

Eine Raumplanung, die sich vornehmlich mit der Steuerung der räumlichen Entwicklung flächendeckend - und damit auch weitgehend gleichberechtigt in den gesellschaftspolitisch vernachlässigten Zwischenräumen - befaßt, wird demnach weniger Gewicht zukommen. Die Folge ist, daß diese wenig beachteten Räume wesentlich bedenkenloser einer Inanspruchnahme ausgesetzt werden können, als jene, die im öffentlichen Blickfeld stehen.

3 RISKEN UND CHANCEN EINER ZUKÜNFTIGEN RAUMPLANUNG

3.1 Risiken

Aus der technischen und gesellschaftspolitischen Entwicklung und der systemimmanenten Stellung der Raumplanung zu diesen Trends ergeben sich für die Raumplanung neue Herausforderungen und Risiken:

?? **Bedeutungsverlust flächendeckender Planung durch Fragmentierung der Planung**

Durch das verringerte Interesse der Politik an der Lenkung räumlicher Prozesse in den „Zwischenräumen“, wird die klassische, ordnungspolitisch ausgerichtete und flächendeckende Raumplanung (wie z.B. die Flächenwidmung) relativ an Bedeutung einbüßen. Die weiter fortschreitende Konzentration der räumlichen Entwicklung bewirkt eine zunehmende Konzentration der Planung in den gesellschaftspolitisch relevanten Räumen (z.B. Ballungsräume, Kreuzungspunkte von Hochleistungsverkehrsträgern etc.). Damit entsteht die Gefahr der Fragmentierung der Planung. Zwar werden Einzelentscheidungen geplant und geprüft, jedoch fehlt die Beachtung von Systemzusammenhängen und der Blick auf die gesamthafte Entwicklung (z.B. bei der Einzelprüfung von Standorten für Einkaufszentren, ohne zusammenhängende regionale Einkaufszentrenplanung).

?? **Verschärfter Wettbewerb um Aufmerksamkeit**

Da auch in den gesellschaftspolitisch vernachlässigten Zwischenräumen (noch) Menschen leben, wird sich Widerstand gegen dessen bedenkenlose Inanspruchnahme - vor allem auch durch Infrastrukturprojekte - regen. Widerstand kann dabei grundsätzlich nur dann wirksam werden, wenn die Öffentlichkeit mobilisiert werden kann. Dazu bedarf es u.a. dem erfolgreichen Bestehen im Wettbewerb der Betroffenen um die Aufmerksamkeit der Medien und der Politikerinnen und Politiker, wobei die

Aufmerksamkeitskapazität sowohl pro Kopf als auch pro Zeitung / Radiosendung / Fernsehprogramm begrenzt ist (GOLDHABER 1997). Die Wahrscheinlichkeit der Erlangung von Aufmerksamkeit bei den „wichtigen“ Personen und Medien stehen bei breitenwirksamen und medial ausschaltbaren Großprojekten am günstigsten, auch wenn sie in der Peripherie situiert sein sollten.⁴ Raumplanung als hoheitliche Planung war von diesem Wettbewerb um Aufmerksamkeit bislang nur peripher betroffen.

3.2 Chancen und neue Aufgaben

Aus den aufgrund des technischen und gesellschaftlichen Wandels resultierenden geänderten Randbedingungen ergeben sich zukünftig für die Planung auch Chancen und daraus resultierende neue Aufgabenschwerpunkte:

?? **Raumverträglichkeitsprüfung**

Die Überprüfung von Einzelprojekten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und die Bevölkerung im Anlaßfall wird an Bedeutung gewinnen, insbesondere dort, wo Widerstände gegen (Groß)projekte zu erwarten sind. Raumverträglichkeitsprüfungen werden z.B. bei der Frage der Neuerrichtung von Einkaufszentren, Sportanlagen, Freizeitparks, Müllbehandlungsanlagen oder Kraftwerken durchgeführt werden (müssen).

?? **Konfliktmanagement in Verhandlungsprozessen**

Konflikte werden zusehends soziale Auseinandersetzungen um die Nutzung des Raumes und den daraus resultierenden externen Effekten.⁵ Soziale Konflikte manifestieren sich somit im Raum. Die korrekte Anwendung der Methoden der physischen Planung allein wird in solchen Fällen zu kurz greifen. „Die Konzentration auf die physischen Aspekte der Raumplanung ist zugunsten einer vermehrt sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweise zu überwinden“ (MEIER 1996). Soziales Konfliktmanagement in Verhandlungsprozessen wird gegenüber ordnungspolitischen Festlegungen an Bedeutung gewinnen. Entsprechende Verhandlungs- und Beteiligungsverfahren existieren. Sie sind angepaßt an die jeweilige Sach- und Interessenlage anzuwenden.

?? **Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit**

Entscheidend für den Erfolg von Verhandlungsprozessen ist u.a. die Erweiterung der jeweiligen sektoralen Rollenperspektive der am Planungsprozeß Beteiligten durch eine gesamtheitliche Sicht. Erst wenn eine Person im Planungsverfahren auch eine generalisierenden Standpunkt einnimmt, ist sie auch gewillt, ein hohes Maß an gesellschaftspolitischer Verantwortung im Entscheidungsprozeß zu übernehmen (SCHOLZ et. al. 1998). Dies ist Voraussetzung für eine erfolgsversprechende Basis zum Erreichen von Konsensentscheidungen in Verhandlungsprozessen. Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit zur Ermöglichung dieser gesamthaften Sicht wird daher zunehmend als Aufgabe der Raumplanung an Bedeutung gewinnen.

?? **Ordnungspolitische Festlegungen als nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage**

Ordnungspolitische Festlegungen (z.B. Flächenwidmungen, Siedlungsgrenzen, ökologische Vorrangflächen etc.) werden sich auf wesentliche Aussagen beschränken. Ihre Bedeutung wird vor allem in ihrer Funktion als Grundlage und Randbedingung für Raumverträglichkeitsprüfung und soziales Konfliktmanagement liegen. Rechtliche Beschränkungen sind für bestimmte Aufgaben der Raumplanung weiterhin sinnvoll und notwendig (vgl. DALLHAMMER 1996), nämlich u.a.

?? wenn dynamische Entwicklungstrends von „Unten“ gesteuert werden sollen (z.B. die Siedlungsentwicklung/Zersiedelung mittels Siedlungsgrenzen) oder

?? wenn eher „weiche“ - weil reversible - Nutzungen vor (negativen) Auswirkungen dynamischer Entwicklungen geschützt werden sollen (z.B. Erholungsflächen, sowie landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolle Flächen vor Bebauung mittels Vorrangflächenausweisung).

Sinnvoll ist jedoch nur die rechtliche Fixierung solcher Inhalte, deren Einhaltung durch Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen sicher gestellt werden und im Konfliktfall durchgesetzt werden kann.

⁴ Beispiel ist der Semmeringbasistunnel der Bahn, dem wohl auch aufgrund der bestehenden, technisch und landschaftlich spektakulären Ghega-Gebirgsbahn in der politischen Diskussion sogar von Umweltschutzgruppierungen weit mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, als dem verkehrs- und umweltpolitisch wohl weitaus problematischerem Bau des Semmeringstraßentunnels. Typischer Weise konzentriert sich zudem der Widerstand im Bundesland Niederösterreich, dem Zwischenraum zwischen Wien und Graz.

⁵ z.B. der Wunsch der „Städtereisenden“ möglichst rasch die Zwischenräume zu durchqueren versus dem Wunsch der in den „Zwischenräumen“ lebenden Bevölkerung nach möglichst unbeeinträchtigter Lebensqualität

