

In: Forum Raumplanung, 1/2001, S. 6-10.

Die Gestaltung des Residuums

Peter Weichhart, Wien¹

Dem Autor wurde die ehrenvolle Aufgabe übertragen, in das Thema dieses Symposiums einzuführen. „Kulturlandschaft – Politische Landschaft – Planungslandschaft“ lautet der Titel der Veranstaltung.

„Landschaftlich schillernd, landschaftsmetaphorisch“, so würde Gerhard HARD vielleicht diese plakative Titelformulierung kommentieren. Die Zielrichtung des Denkanstoßes, den die Veranstalter im Rahmen unseres heutigen Diskurses mit dieser Vorgabe setzen möchten, wird wohl gerade *wegen* der Landschaftsmetaphorik für mich besonders prägnant erkennbar. Es geht – so will ich das jetzt einmal interpretieren – um eine Standortbestimmung, eine Positionierung der Profession der Raumplaner gegenüber einem heute besonders wichtigen Problemkreis, dem Thema „Kulturlandschaft“. Und es geht um die Positionierung dieser Profession und des Themas im Kontext der aktuellen politischen Gegebenheiten und Wertigkeiten.

Ich möchte meiner Einführung auch einen Titel geben und versuchen, damit den Kern unserer Problemstellung zum Ausdruck zu bringen: Wir werden uns mit der Frage der *Gestaltung des Residuums* zu beschäftigen haben, mit dem, was im Verständnis der traditionellen Planung gleichsam übrig bleibt, wenn der „eigentliche“ Planungsprozess praktisch abgeschlossen ist.

Was Raumplaner tun, bezieht sich in erster Linie auf die obsorgende Strukturierung und Gestaltung des engeren Siedlungs- und nicht-agrarischen Wirtschaftsraumes. Das hat schlicht historische Ursachen und hängt mit der Struktur unserer Planungsinstrumente zusammen. Für die Bereiche außerhalb der in früheren Zeiten relativ strikt abgezielten Siedlungsgrenzen sorgte vormals das durch die Agrarverfassung geregelte Landnutzungssystem. Ein spezieller Regelungs- oder Steuerungsbedarf für den landwirtschaftlichen Nutzungsbereich war damit gar nicht gegeben. Mit dem Übergang zur Industrie- und später zur Dienstleistungsgesellschaft und der Entwicklung ausgreifender städtischer Siedlungsstrukturen kam es zur Konkurrenz von Flächenansprüchen. Nutzungsrechte mussten verteilt, gesichert und erweitert werden. Außerhalb der engeren Siedlungsräume funktionierte die agrarische Landnutzung trotz einer im Zeitverlauf zunehmenden Reduktion der Agrarquote weiterhin ohne größere Probleme.

Durch das Einsetzen der Globalisierung und den Übergang zum postfordistischen Wirtschaftssystem änderte sich die Situation nun dramatisch. Einerseits wurde die Agrarproduktion zu einer marginalen Größe unserer Volkswirtschaften reduziert – sowohl was den Anteil an der Wertschöpfung als auch was den Beschäftigtenanteil betrifft. Andererseits bewirkten die enorm gesteigerten und immer weniger an Agglomerationsvorteilen orientierten Flächenansprüche aller anderen ökonomischen

¹ Univ.-Prof. Dr. Peter Weichhart, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, Universitätsstraße 7, A 1010 Wien. (E-mail: peter.weichhart@univie.ac.at)

Auf eine Umformulierung der Vortragsfassung dieses Einführungsreferates in einen „Publikationstext“ wurde bewusst verzichtet.

Funktionen einen extremen Druck auf vormals agrarisch genutzte Gebiete. *Der große Flächenfraß begann.*

Eine Schlüsselrolle spielte dabei die Entwicklung der Verkehrs- und Kommunikationstechnologie. Wenn die Kosten der Distanzüberwindung extrem sinken, werden auch Standorte außerhalb der engeren Ballungkerne ökonomisch interessant. Vor allem deshalb, weil die städtischen Siedlungen den neuen Nutzungsansprüchen im Postfordismus nicht gerecht werden können.

In den Kernstädten selbst können kaum mehr Flächenreserven mobilisiert werden, obwohl es vielfach einen enormen Überhang an gewidmetem Bauland gibt, das gleichsam als Spekulationsbrache gehortet wird und nicht auf den Markt kommt. Außerdem wird durch vielfältige Restriktionen (wie Vorgaben des Denkmalschutzes) eine Modernisierung bestehender Betriebe behindert. Dies setzte eine zunehmende Auslagerung städtischer Funktionen in das Umland in Gang: Bevölkerungs-, Betriebs- und Dienstleistungssuburbanisierung führen einerseits zu einem ökonomischen, demographischen und sozialen Ausbluten der Kernstädte. Andererseits steht dem eine flächenhaft-disperse Inanspruchnahme des Umlandes gegenüber. Denn Fläche dient zur kostenreduzierenden Substitution anderer Produktionsfaktoren, die in der Zwischenzeit sehr teuer geworden sind. Da es keine Kostenwahrheit im Verkehr gibt und ein erheblicher Teil der realen Verkehrskosten externalisiert und der Allgemeinheit aufgebürdet wird, kann die Suburbanisierung räumlich sehr weit ausgreifen. Sie kann sogar die Bereiche zwischen den Kernstädten so weit auffüllen, dass man mit Thomas SIEVERTS (1998) durchaus von *Zwischenstadt* reden kann. Denn eigentlich handelt es sich hier ja um ein diffuses Wachstum der Städte, das eben außerhalb der Stadtgrenzen stattfindet.

Die ökonomischen Akteure, die durch ihre Standortentscheidungen den flächenhaften Suburbanisierungsprozess in Gang halten, stehen selbst unter Zugzwang. Sie tun es nicht weil sie „böse“ sind oder etwas zerstören wollen. Sie sind in Wahrheit Getriebene, denen die Globalisierungsdynamik im Nacken sitzt und sie in einem beinhalten Wettbewerb dazu nötigt, jede Chance zur Rationalisierung, Kostenexternalisierung und Modernisierung zu nutzen. Dazu gehört auch eine Standortwahl, die nach dem Kalkül der Maximierung potenzieller Kundeneinzugsbereiche funktioniert. Und diese einzugsmaximalen Standorte liegen nun einmal in der Zwischenstadt.

Im Bereich der aktiven und dynamischen Wirtschaftsräume und der Ballungsgebiete gerät das agrarisch genutzte offene Land also unter den massiven Druck einer Nutzungskonkurrenz durch nicht-agrarische Funktionen, in den Passivräumen der Peripherie führt die Krise der traditionellen Agrarkultur zu einem schleichenden Rückzug aus der Fläche. Denn auch dort, wo sie noch einigermaßen stark ist, sucht die Landwirtschaft ihr Heil eher in der Intensivierung der Landnutzung.

Die Folgen dieser Entwicklungen kennen wir alle. Es ist zunächst einmal ein nahezu hemmungsloser Flächenverbrauch, den wir gerne mit dem Begriff „Landschaftsverbrauch“ belegen (Abb. 1). Denn es ist ja nicht „bloß“ die Verschwendung und eigentlich recht unökonomische Nutzung der Landfläche, sondern es ist auch ein Eingriff in die funktionalen Gegebenheiten chorischer Systemzusammenhänge natürlicher und kultureller Elemente der Erdoberfläche, deren Gesamtheit und ästhetische Wirkungen wir mit dem Begriff „Landschaft“ zu bezeichnen pflegen. Es findet damit

nicht nur Verschwendung, sondern gleichzeitig eine Degradierung, ein Verlust an Negentropie, eine Verringerung an Komplexität statt.



Abb. 1: Das Salzachtal bei Kuchl (phot. P. Weichhart, 1998)

Der Aspekt des dispersen Flächenverbrauches hat zunächst einmal und ganz pragmatisch gesehen die unangenehme, aber leider nicht unmittelbar und sofort einsichtige Konsequenz, dass damit zukünftige Gestaltungsspielräume der Raumnutzung massiv eingeschränkt werden. Im Klartext heißt das: *Spätere Generationen werden um Freiheitsspielräume der Lebensraumgestaltung betrogen.*

An diesen Gegebenheiten ist natürlich nicht nur die Globalisierung schuld. Unzulänglichkeiten und Defizite unseres Raumordnungssystems haben auch einen erklecklichen Anteil an der Verantwortung zu tragen. Wenn man etwa die normativen Vorgaben der Flächenwidmungsplanung für den Salzburger Flachgau und den Tennengau betrachtet, dann vermittelt das Muster der ausgewiesenen Baulandflächen durchaus den Eindruck einer rational begründeten Ordnung. In den Flächenwidmungsplänen sieht der Flachgau einigermaßen geordnet und „zusammengeräumt“ aus.

Stellt man diesem Sollwert des Planes aber die Realität gegenüber, die durch den § 19/3 des SROG 1977 und seine exzessive Anwendung geprägt ist, dann trübt sich der Eindruck einer *Ordnung* doch recht deutlich. Denn diese Praxis hat dazu geführt, dass immerhin 42% (sic!) aller Gebäude nicht im gewidmeten Bauland, sondern widmungswidrig im Grünland stehen. Augenzwinkernd wurden in den Gemeindestuben Tausende von Ausnahmegenehmigungen erteilt. Mein Gott, was soll denn schon schlimm daran sein, wenn da ein paar Häuser oder einige kleine Siedlungen im Grünland errichtet werden?

Erst als es darum ging, die Trasse der Hochleistungsstrecke der Westbahn durch den Flachgau zu planen, begann das große Wehklagen. Aber natürlich nicht über die Fehler, die man selbst in der Vergangenheit gemacht hatte, sondern über die böse Bahn. Und nicht selten waren gerade jene Kommunalpolitiker, die sich bis zur Propagierung des zivilen Ungehorsams als Lohengrins der entrechteten Anrainer aufspielten, die zentralen Entscheidungsträger, welche die Verantwortung für die Zersiedelung zu tragen haben.

Was in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten an negativen Entwicklungen geschehen ist, wissen wir alle. Die Diagnose ist kein Problem. Bedeutend schwieriger ist es hingegen, Antworten auf die Frage zu finden, was wir denn eigentlich dagegen tun können.

Ich möchte im Folgenden versuchen, mögliche Stoßrichtungen von Antworten auf drei Handlungs- und Reaktionsebenen zu überlegen. Ich behaupte nicht, dass damit der Gesamtbereich möglicher strategischer Konzepte ausgeschöpft ist, aber ich denke, dass es sich um drei sehr wichtige Bereiche handelt.

An erster Stelle wird man wohl das politische Handlungsfeld und das öffentliche Problembewusstsein nennen müssen. Denn hier, auf einer letztlich normativen Ebene, ist der Bereich, wo die eigentlich wirksamen Steuergrößen oder Sollwert-Festlegungen von Landnutzungssystemen produziert werden.

Zum Zweiten ist die Frage einer Neupositionierung des Raumordnungssystems zu überlegen. Ist es notwendig, das fachliche Selbstverständnis der Profession zu verändern? Müssen sich die Raumordner nicht an die neuen Rahmenbedingungen des postfordistischen Systems anpassen und die Identität ihrer Disziplin neu definieren?

Ein dritter erfolgversprechender Weg der Strategieentwicklung dürfte wohl im Bereich des Raumordnungsinstrumentariums liegen. Helfen uns neue Instrumente, welche gibt es, wie kann man bewährte Instrumentarien an die veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungsprofile anpassen?

Beginnen wir mit dem Bereich der Raumordnungspolitik. Wir wissen es in Wahrheit alle und wir alle tendieren dazu, es ein wenig zu verdrängen, weil es unser Selbstwertgefühl bedroht: Der Stellenwert der Raumordnung im Bewertungsraster des politischen Systems ist so gut wie vernachlässigbar. Die Raumordnung ist das ungeliebte Stiefkind der Politik. Es macht wenig Sinn darüber zu weinen, aber wir sollten uns über dieses Faktum im Klaren sein. Öffentlicher Druck, öffentliches Problembewusstsein, politische Dringlichkeit ist in Raumordnungsfragen offensichtlich nur dann zu erzielen, wenn es um Dinge geht, die in fachlicher Sicht kontraproduktiv sind. Ein gelungenes Entwicklungskonzept, ein vernünftiges Regionalprogramm erweckt kein besonderes öffentliches Interesse. Aber wenn der Verfassungsgerichtshof das Erfolgsmodell der Salzburger Vertragsraumordnung für verfassungswidrig befindet, dann frohlocken die sonst relativ seriösen Salzburger Nachrichten mit der Schlagzeile: „Das Ende des Raubrittertums“.

Ich habe aus vielen Gesprächen mit Politikern aller Couleurs den Eindruck gewonnen, dass hinter dieser Attitüde zunächst einmal schlichtes Nicht-Wissen steht. Auch hochqualifizierte Politiker und Journalisten haben in der Regel sehr wenig Ahnung

von Raumordnung und Raumplanung, sie wissen wenig über die Struktur und Dynamik räumlicher Systeme und Entwicklungen. Und wenn man nicht weiß, wie die Maschine „Raum“ funktioniert, kann man Ursachenzusammenhänge und Kausalitäten nicht nachvollziehen. Das trifft leider meist auch selbst auf gebildete Laien zu.

Dagegen könnte man etwas unternehmen. Ein Therapieversuch wäre, dass das Raumordnungssystem so etwas wie gezielte Öffentlichkeitsarbeit unternimmt, nach allen Regeln der Kunst Marketing betreibt und durch Aufklärung und Lobbying öffentliches Problembewusstsein schafft, dem sich dann auch die Politik nicht länger entziehen kann.

Ein zweiter und schwerwiegender Hintergrund ist das Faktum, dass politisches Handeln sehr stark an der Tagesaktualität festgemacht ist. Mittel- und langfristige Perspektiven, Zukunftsvisionen und jener lange Atem, der für Kulturlandschaftsentwicklungen und eine nachhaltige Raumordnung erforderlich ist, werden in unserem politischen System anscheinend als nicht opportun angesehen. Das ist auch eine Frage der politischen Kultur. Ein Therapieversuch dazu fällt mir nicht ein.

Eine dritte Ursache ist die Dominanz ökonomischer Werte und Ziele für das Politiksystem. Es gilt zwar heute nicht mehr als besonders schicklich, Freiräume als bloßen „Wildwuchs“ zu qualifizieren, in der Liste politischer Wertprioritäten sind ökologische Fragen, Nachhaltigkeit und Freiräume allenthalben zweite Sieger. Ein Therapieversuch, der an die ökonomische Vernunft der Entscheidungsträger appelliert, wäre der leicht zu erbringende Nachweis, dass Freiräume und Landschaftsästhetik als „weiche Standortfaktoren“ des postfordistischen Wirtschaftssystems auch wirtschaftlich immer bedeutsamer werden.

Ich gebe mich insgesamt nicht den geringsten Illusionen hin, dass sich in der Raumordnung irgendetwas zum Positiven ändern kann, solange es nicht gelingt, einen grundsätzlichen Gesinnungswandel auf politischer Ebene zu erreichen.

Aber auch für das Raumordnungssystem selbst besteht Erneuerungsbedarf. Karl-Hermann HÜBLER hat einem Vortrag, den er vor einiger Zeit hier in Wien gehalten hat, einen Paradigmenwechsel in der Raumplanung diagnostiziert. „Paradigmenwechsel“ sollte aber nicht dahingehend verstanden werden, dass ein „altes“ Paradigma durch ein neues ersetzt wird. Zu fordern ist vielmehr eine *multiparadigmatische* Struktur, bei der komplementäre Zugänge zu einer Problembewältigung möglich sind. Es geht nicht um einen *Ersatz* der Ordnungsplanung oder der „Planung von oben“ durch die Entwicklungsplanung oder die „Planung von unten“, sondern um die problemangemessene Wahl des jeweils best geeigneten Denkmodells.

„New Public Management“ und Deregulierung als Schlagworte für eine Erneuerung des Staatshandelns sind auf den effizienten Einsatz privatrechtlicher Verträge angewiesen. Auch für die Raumordnung sehen namhafte Experten in der Entwicklung einer „Vertragsraumordnung“ die Möglichkeit einer erheblichen Steigerung von Effizienz und Wirkungsbreite der Planung. (Irgendjemand müsste das auch einmal unseren Verfassungsrichtern erzählen.) Gerade für den Bereich der Freiraumsicherung bieten sich Vertragslösungen nahezu an.

Die Kollegen mit juristischem Ausbildungshintergrund mögen mir die folgende Bemerkung nicht übel nehmen. In unserem Planungssystem sind juristische Argumente

allemaal die höchsten Trumpfkarten. Der juristische Sachverstand dominiert den sach- und raumwissenschaftlichen Sachverstand. Ich denke, dass gerade in Hinblick auf unser heutiges Thema eine Aufwertung der sachwissenschaftlichen und raumwissenschaftlichen Argumentation notwendig ist.

Und schließlich wäre es für die Raumordnung sicher hilfreich, vom eher negativen Image des Polizisten und der Verhinderungsinstitution wegzukommen. Frau DOUBEK hat in Vorgesprächen die Hoffnung geäußert, dass für eine solche positive Profilierung gerade die Themenstellungen Kulturlandschaft, Nachhaltigkeit und Grünraumentwicklung gute Ansatzpunkte bieten könnten.

Besonderes Augenmerk wird man den Instrumentarium der Raumordnung widmen müssen. Die triste Situation, die wir vorfinden, lässt die Vermutung zu, dass das bestehende Instrumentarium wohl nicht ausreicht.

An erster Stelle möchte ich die Stärkung und Weiterentwicklung der *regionalen* Planungsebene erwähnen. Es gilt als Binsenweisheit, dass diese Planungsebene unter den heutigen Rahmenbedingungen generell aufzuwerten ist. Ganz besonders trifft dies aber für den Bereich der Freiraumsicherung und der Kulturlandschaftsentwicklung zu. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Anreizen und konstruktiven Verfahren der interkommunalen Kooperation anzustreben. Gerade die Planung und Entwicklung größerer zusammenhängender Freiräume wird nur dann gelingen, wenn ein Abtausch von Kosten und Nutzen zwischen den betroffenen Kommunen gelingt.

Ein dritter Bereich, in dem wir noch relativ wenig Erfahrung haben, ist die Private-Public-Partnership. An das Kultur-Sponsoring haben wir uns bereits gewöhnt. Warum sollte es nicht möglich sein, Sponsoren oder private Teilhaber von Freizeitparks und großflächigen Freiräumen mit Erholungsfunktion zu finden?

Ein besonders heikles Thema ist die Landwirtschaft. Ihr Wohl und Wehe ist für die zukünftige Gestaltung der Kulturlandschaft entscheidend. Auch in diesem Falle zeigt sich, dass die Grenzen zwischen Raumordnung und anderen Politikfeldern aufgeweicht werden müssen. Agrarförderung sollte besonders auf instrumenteller Ebene stärker als bisher mit Zielsetzungen der Raumordnungspolitik verknüpft werden.

Zu den instrumentellen Aspekten im weitesten Sinne zähle ich auch eine solide methodische und konzeptionelle Reflexion. Sind unsere Begrifflichkeiten und Denkmotive wirklich adäquat? Gehen wir vielleicht etwas zu locker mit unseren Begriffen um? Haben wir eigentlich wirklich präzise Operationalisierungen für so wichtige Begriffe wie „Nachhaltigkeit“ zur Verfügung? Können wir „Kulturlandschaft“ so definieren, dass sie auch dem aktuellen Stand der Kultur gerecht wird? Was meinem wir eigentlich mit „ländlichem Raum“, wie vergleichen wir Grünräume in peripheren Gebieten mit jenen in Ballungsräumen etc.?

Wie dem Programm zu entnehmen ist, werden in den folgenden Referaten die wichtigsten Schlüsselprobleme der Grün- und Freiraumsicherung angesprochen, wobei gerade die Diskussion der Planungsinstrumente einen Themenschwerpunkt darstellt. Es erwartet uns also eine spannende Veranstaltung.

Ich wünsche mir, dass es im Rahmen dieser Tagung gelingt, Visionen, aber auch ganz handfeste und umsetzbare „Rezepte“ dafür zu entwickeln, wie wir mit den Problemen der Freiraumsicherung zu Rande kommen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Raumstrukturen unserer Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gerecht werden können.

Literaturhinweise:

- HÜBLER, K.-H., 2000, Das tradierte Leitbild der Raumordnung und das Konzept einer nachhaltigen Regionalentwicklung – wie passt das zusammen? – In: G. WEBER, Hrsg., Zukunftsperspektiven von Raumplanung und Ländlicher Neuordnung. Beiträge zur Festveranstaltung am 21. Jänner 2000 anlässlich des 25-jährigen Bestandsjubiläums des Instituts für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur Wien. – Wien, S. 37-52.
- SIEVERTS, T., 1998, Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. 2. Aufl. – Braunschweig u. Wiesbaden, (= Bauwelt Fundamente 118).