

Tatjana Fischer und Verena Peer

Zeit und Wissen – zwei zentrale Bestimmungsgrößen in der Raumplanung

Einführung

Die Querschnittsmaterie Raumplanung ist im Rahmen der definierten politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen wesentlich an der Gestaltung des strukturellen, funktionalen und atmosphärisch-ästhetischen Systems, in welchem das tägliche Leben zu organisieren ist, beteiligt. Zentrales Anliegen dabei ist die Sicherung von Lebensqualität. Die dafür als notwendig erachteten Interventionen und Eingriffe zielen demnach auf eine Stabilisierung, respektive Verbesserung des jeweiligen Status quo ab.

Die Rahmenbedingungen innerhalb derer Raumplanung dieser Aufgabe nachgeht, waren in den letzten Jahrzehnten Veränderungen unterworfen. Diese wurden durch Globalisierung und Deregulierung, zunehmende Tertiärisierung, technologischen Fortschritt, demographische Veränderungen, Pluralisierung der Lebensstile sowie gesellschaftlichen Wertewandel hervorgerufen. Geschwindigkeit und Schnellebigkeit charakterisieren den Lebensalltag. Dies führte zu Veränderungen von Raumstrukturen, Raumwahrnehmung und Raumverhalten sowie hinsichtlich des Umgangs mit Zeit und Wissen in der Raumplanung.

Die Herausforderungen, die sich daraus für die vorsorgeorientierte Raumplanung ergeben, werden im Folgenden vor dem Hintergrund des Spannungsfeldes von gesichertem Wissen mit kurzer Halbwertszeit einerseits und der großen Unsicherheiten behafteten Prognosen andererseits diskutiert.

Zur „Zeitlichkeit“ von Raumplanung

Raumwissenschaften wie die Geographie, die Raumplanung sowie die Landschaftsplanung beschäftigen sich mit Auswirkungen von Phänomenen, Prozessen und Zustandsveränderungen im (Lebens-)Raum. „Planungsdisziplinen“ haben darüber hinaus der Frage nachzugehen, wie denn nun aus heutiger Sicht aufbauend auf den heutigen Stand des Wissens auf die sich im Raum manifestierenden Veränderungen zu reagieren sei, um Lebensqualität für alle Anspruchsgruppen in der Bevölkerung unter Berücksichtigung und Abwägung unterschiedlicher Interessen weiterhin zu garantieren. Vor allem die Raumplanung als öffentliche Aufgabe und Politik beratende Fachdisziplin ist gefordert, einerseits in der Lösungsfindung flexibel auf die sich über die im Laufe der Zeit wandelnden Problem- und

Aufgabenstellungen zu bleiben, andererseits mittel- bis langfristige Zeithorizonte im Blick zu behalten, um damit im Sinne der Zukunftsfähigkeit weiterhin am Erhalt des Gemeinwohls zu arbeiten. Die getroffenen Entscheidungen über anzustrebende Entwicklungsrichtungen und die dafür notwendigen Maßnahmen manifestieren sich in formellen und informellen Instrumenten mit unterschiedlichen Verbindlichkeiten und Zeithorizonten.

Damit gilt es, in allen mit Raumplanung beschäftigten Ebenen, „mit in die Zukunft gerichtetem Blick“ und dem Anspruch der Vorsorge- und Lösungsorientierung folgend, durch das Denken in Prozessen und durch Wahrnehmung intergenerationeller Verantwortung im Bewusstsein von „Wertekonflikten“ sowie der Unmöglichkeit, „Fehlentwicklungen“ von vornherein ausschließen zu können (Lendi 2000, S. 19ff) ganzheitliche Lösungen zu erarbeiten und gegenüber (politischen) EntscheidungsträgerInnen konsequent in ihrer „Frühwarnfunktion“ (Scholich 2008, S.481) zu vertreten. Dies geschieht im Vertrauen darauf, dass die mittel- bis langfristig aus Sicht der Raumplanung „vernünftigste“ Variante auch tatsächlich umgesetzt (werden) wird.

In logischer Konsequenz klafft damit in der Raumplanung eine große Lücke zwischen Theorie und Praxis: Während all jene, die sich mit Raumplanung befassen und nicht in politischen Abhängigkeiten stehen, ihre Vorstellungen von Raumzukünften klar vertreten (können) und „sterile“, teils von der Realität abgekoppelte Lösungsansätze kommunizieren (dürfen), gestaltet sich der Diskurs unter den der Politik Zuarbeitenden und direkt von ihr Abhängigen im Bewusstsein darüber, dass es in der Raumplanung immer auch um politischen Machterhalt geht. Deshalb ist jederzeit damit zu rechnen, dass gerade auf Langfristigkeit angelegte Strategien kurzfristigem (politischen) Kalkül durchaus weichen (müssen).

Die Raumplanung schlägt verschiedene „Zukunftspfade“ vor. Aufgabe der Politik ist es, aus den Varianten auszuwählen und konkrete Umsetzungen einzuleiten. In Bezug auf „langfristige Weichenstellungen“ plädiert Muggli (2002, S. 26) für eine Reduktion der Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung, um der Gefahr entgegenzuwirken, falsche Prioritäten zu setzen.

Eingebettet in gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die ihrerseits durch relativ große Stabilität gekennzeichnet sind, bereitet die Raumplanung unter Berücksichtigung einer Reihe von Kernaspekten und ungelöster Fragen – letztere beschäftigen vor allem

RaumwissenschaftlerInnen im akademischen Bereich – bereits heute „Lösungen für (Über-) Morgen“ vor.

„Wissen“ für und in der vorsorgeorientierten Raumplanung

Die Aufgabe der politischen Entscheidungsvorbereitung obliegt der Planung als Profession in Form von der Aufbereitung von Daten, Informationen und Wissen, damit die Entscheidungen auf Basis möglichst geringer Unsicherheiten getroffen werden können. Die Zukunftsorientierung zieht jedoch unweigerlich ein gewisses Ausmaß an Unsicherheit mit sich, wonach Sicherheit und Planung in der Politik als ein in Kauf genommenes, akzeptables Risiko verstanden werden müssen.

Die Dekaden positivistischer Grundhaltung, welche von der Überzeugung geprägt waren, dass Entwicklungen auf Basis rationaler Entscheidungen über längere Zeithorizonte in die gewünschte Richtung gelenkt werden können, wurden abgelöst vom Diskurs über Nicht-Wissen, Umgang mit Unsicherheiten und sogenanntem „Risikowissen“.

Wissen ist das Resultat der im Lernprozess verarbeiteten Daten und Informationen, welche in individuelle Kenntnisse und Fähigkeiten umgewandelt und zur Lösung von Problemen angewendet werden (Probst/ Raub/ Romhardt 1998, S. 46). Demnach ist Wissen TrägerInnen gebunden, im Gegensatz zu Information. Welches Wissen ist in welchen Planungsphasen notwendig, relevant und verfügbar?

Explizites Wissen – auch als kodiertes Wissen bezeichnet (Polanyi 1964, S.119) – lässt sich leicht kommunizieren und verteilen. Es ist in Normen, Gesetzen, Handlungsanweisungen etc. dokumentiert und fast weltweit ubiquitär verfügbar. Implizites Wissen hingegen ist hochgradig personengebunden: es wird durch individuelle Erfahrungen, Beobachtungen sowie Auseinandersetzung mit bestimmten Themen und Inhalten erworben und tritt in Form von Expertise (Know How) einerseits als auch sogenannten „mental Modellen“ (Visionen, Wertvorstellungen, Überzeugungen) andererseits zum Vorschein. Implizites Wissen kann nur durch face-to-face Kontakt, eine gegenseitige Vertrauensbasis vorausgesetzt, ausgetauscht werden. *Kollektives Wissen* entsteht in partizipativen, kooperativen oder kollektiven Lernprozessen und umfasst mehr als die Summe des Wissens jedes Einzelnen.

Bezugnehmend auf die Zeitdimensionen der vorsorgeorientierten, d. h. „Probleme vorwegnehmenden“ Raumplanung, welche in der kurz-, mittel- und langfristigen Zukunftsorientierung liegen, werden die Dilemmata deutlich: die zugrundeliegende

Wissensbasis baut auf mangelnde Information über die gegenwärtige Situation aufgrund fehlender und / oder unvollständiger Datengrundlagen, einem hohen Maß an Unsicherheit und einem ungesicherten Wirkungsverständnis auf (Schindegger 1999, S. 43).

Dieses Unvermögen, ausreichend objektives Wissen zu generieren, wird durch Werte ergänzt und kompensiert (Keller 1996, S. 362). Die Frage nach dem Wissen in und für die Raumplanung ist damit gleichzeitig die Frage nach dem Umgang mit Nicht-Wissen und Unsicherheit sowie mit der Rolle von Werten als Basis der Entscheidungsfindung.

Beschreibung und Begründung der aus den beiden Bestimmungsgrößen resultierenden Herausforderungen für die Raumplanung

Die Raumplanung determiniert durch räumliches Verorten von Aktivitäten und Funktionen (Infrastrukturen) das System Raum, in welchem das tägliche Leben organisiert wird, mit. Welche ihrer Aufgaben im Anlassfall auch vorrangig angesprochen werden – sei es das Ordnen oder Entwickeln, das Schützen oder Gestalten, das Koordinieren, Vermitteln oder Aktivieren – die beiden Bestimmungsgrößen Zeit und Wissen entscheiden in der Raumplanung über die Qualität der erarbeiteten Lösungen und Maßnahmen ebenso wie über deren potenzielle Dauerhaftigkeit. Dahingehend werden nachfolgende Herausforderungen zu den Bestimmungsgrößen *Zeit* und *Wissen* formuliert und diskutiert.

Herausforderung 1: Raumplanung im Spannungsfeld von Zeitgeist, Persistenz und Dynamik

Da Raumplanung „von Menschen für Menschen“ gemacht wird, werden raumrelevante Entscheidungen in Abhängigkeit aktueller übergeordneter raumwirksamer Herausforderungen unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Entwicklungsstände und politischer Konstellationen und Machtverhältnisse getroffen. Die Raumplanung ist aufgrund der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit sich verändernden Ansprüchen und Herausforderungen und dem damit verbundenen permanenten Wandel hinsichtlich der Dringlichkeit und Wichtigkeit von Problemstellungen (auf-) gefordert, durch Verschiebungen im Aufgabenspektrum und den Wandel sowie Ergänzungen des Instrumentariums (vgl. Scholich 2008, S. 476 und Eggenberger 2002, S. 40) – es hat sich bereits eine Bedeutungsverschiebung weg „von Plänen zu Prozessen und von holistischem Planen zu projektorientiertem Handeln“ (Adam 2001, S. 314) abgezeichnet – und das Nachjustieren der inhaltlichen Prioritäten auf unterschiedlichen räumlichen Niveaus zu reagieren. Das bedeutet weiters, dass über die Zeit für ein und denselben Raum alternierend auf die Ordnungs- und die Entwicklungsfunktion fokussiert wird, je nachdem, ob ein Raum gegenwärtig oder in naher Zukunft mit Wachstums- oder Schrumpfungsprozessen konfrontiert ist bzw. sein wird.

Die Unsicherheiten einer vorsorgeorientierten Raumplanung liegen im Ausmaß von Wissen und Nicht-Wissen über und die Auswahl (potenzieller) Einflussgrößen (Franck 1998:6), die hinter den einen Raum stehenden Überformungsprozessen stehen, als auch im Grad der Präzision der Abschätzung von Entwicklungsrichtungen und -geschwindigkeiten. Weiters erschwert die Szenarienbildung und Prognoserechnung, dass sich die Reaktionswilligkeiten, -zeiten und -möglichkeiten aller betroffenen und beteiligten (politischen) AkteurInnen hinsichtlich ihrer Manifestation und Wirksamkeit im Raum ebenso wenig genau vorhersagen lassen wie die Tauglichkeit der vorhandenen persistenten (baulich-infrastrukturellen) Raumstrukturen unter sich verändernden Rahmenbedingungen. In diesem Bewusstsein und unter Berücksichtigung der langfristigen Folgekosten bewegt sich die Organisation des Systems Raum, der gleichsam Ausdruck des zeitweilig herrschenden Zeitgeists ist, oszillierend zwischen Adaption des Bestandes und Neuerrichtung von (baulicher) Infrastruktur.

Das Dilemma der Raumplanung besteht - angesichts sich zunehmend anspannender finanzieller Handlungsrahmen, der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs, der gleichzeitigen (und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sowie der Erforderlichkeit der Energiewende widersprüchlichen?) Forderung nach (Wirtschafts-)Wachstum einerseits und Zukunftsfähigkeit andererseits - darin abzuwägen, ob und inwieweit Lösungsansätze gemäß dem Zeitgeist (weiterhin) entwickelt werden müssen bzw. der Mut und der „lange Atem“ zur konsequenten Argumentation gegenüber den (politischen) EntscheidungsträgerInnen zur gedanklichen Abkehr vom Mainstream aufgebracht werden kann. Abgesehen davon kommt es vor, dass Ideen und Ansätze, die dem herrschenden Zeitgeist nicht entsprechen und ihrer Zeit voraus eilen, demnach „zu früh“ kommen. Deshalb wird auch je nach Blickwinkel und Interesse der (politischen) EntscheidungsträgerInnen die zentrale Frage der vorsorgeorientierten Raumplanung danach, was denn „gutes Leben“ nun sei, äußerst kontroversiell diskutiert. Dies passiert vor dem Hintergrund der zunehmenden Heterogenitäten der Lebenslagen, der sich tendenziell steigernden Ansprüche und der wachsenden Diskrepanz zwischen den Möglichkeiten individueller Leistungserfüllung und tendenziell abnehmenden privaten und öffentlichen Handlungsspielräumen. Daraus folgert, dass es für die Raumplanung immer schwieriger wird, ihre Lösungen der Allgemeinheit auch „verkaufen“ zu können. Auch deshalb, weil der (politische) Einfluss neuer Stakeholder wächst.

Damit tut sich die Frage auf, ob der Raumplanung auf lange Sicht nicht „das Heft aus der Hand“ genommen wird und sich ihre Aufgabe künftig darauf beschränken wird, räumliche

Gegebenheiten und Strukturen kurzfristigen (vorrangig ökonomisch motivierten) Interessen anzupassen. Unangenehm wird es für die Raumplanung als öffentliche Aufgabe dann, wenn ihre mühselig erarbeiteten Lösungsvorschläge und Planungsvarianten von der Allgemeinheit als „unzumutbar“ bewertet werden. Begreifen lässt sich dies durch die Tatsache, dass das tägliche Leben zwar in dem durch die Raumplanung mit gestalteten System organisiert wird bzw. werden muss, allerdings die Fähigkeit zur Reflexion der räumlichen Zusammenhänge und Ursache-Wirkungsgefüge, die hinter dem jeweiligen Handeln stehen, kollektiv nicht vorausgesetzt werden darf, sowie das Gefahrenbewusstsein als mangelhaft zu bezeichnen ist. Im Gegenteil: „Das sich Einrichten im System“ erfolgt gemäß der subjektiven Möglichkeiten und objektiven (räumlichen) Gegebenheiten und ist „idealerweise“ gekennzeichnet durch die uneingeschränkte Option, sich (räumlich) von überall her das Beste holen zu können. Daraus erklärt sich auch, weshalb Raumstrukturen, Raumwahrnehmung und Raumverhalten eng miteinander verwoben sind. Uneinigkeit jedoch herrscht darüber, an welchen Stellschrauben die Raumplanung zu drehen hat (und auch drehen kann), um im Sinne der Vorsorgeorientierung und nicht im Sinne der Anlassbezogenheit die Allgemeinheit auf sich ändernde Rahmenbedingungen vorzubereiten und rechtzeitig einzustellen. Die Rückschau zeigt, dass die Öffentlichkeit bislang meist dann reagiert hat, wenn Probleme bereits im Raum manifest werden und diese als Lebensqualitätseinbußen – bedingt durch raumstrukturelle (Ausstattungs-)Defizite bzw. als unzumutbar empfundene lange Wege und hoher Kosten- und Zeitaufwand der Organisation und Bewältigung des Alltags – wahrgenommen werden.

Herausforderung 2: Chronologie, Manifestation, Richtung und Geschwindigkeit sowie Beeinflussbarkeit von raumwirksamen Entwicklungen

Die Henne-Ei-Problematik oder die Frage „Was war zuerst?“ ist eine ständige Begleiterin der Raumplanung. In ihr kommt die Unmöglichkeit der eindeutigen Vorhersage zeitlicher Abfolgen, Gegenläufigkeiten und Überlagerungen von raumbezogenen und raumwirksamen Entwicklungen zum Ausdruck, die wiederum zum Verständnis räumlicher Zustandsbilder unabdingbare Voraussetzung sind. Die bereits im Raum sichtbaren Konsequenzen von Entwicklungen stehen im Fokus. Die (noch) unsichtbaren, im Hintergrund ablaufenden, schleichenden Prozesse hingegen sind entweder systemisch (noch) nicht fassbar oder gegenüber (politischen) EntscheidungsträgerInnen (noch) nicht (ausreichend) argumentierbar. Begründen lässt sich ein möglicherweise bewusstes Unterbleiben solcher Gedankenexperimente in der Raumplanung auch damit, dass diese zu (politischen) Handlungsnotwendigkeiten auffordern (könnten), die aus heutiger Sicht unmöglich bzw. unerwünscht sind, zuletzt auch deshalb, weil sie Ängste und Ohnmachten herauf beschwören (könnten). Die damit verbundene Herausforderung der vorsorgeorientieren

Raumplanung besteht in der Beantwortung der Frage, was sie im Konkreten wo für welchen Zeithorizont im Sinne einer antizipativen Heran- und Vorgehensweise vorwegnehmen darf und mit beeinflussen kann. Weiters ist auszuloten, wie Entwicklungen in einem definierten Raum auch hinsichtlich deren Intensität zu bewerten sind, weil daran die (Neu-)Organisation desselben sowie die Allokation von Aktivitäten und die Verteilung von „Anspruchsrechten“ (Fürst 2005, S. 19) anknüpft.

Da die Definition der Qualität der Richtung einer Entwicklung immer eine Bewertung von Phänomenen, die Zustände verändern, ist und entweder als „positiv“ bzw. wünschenswert oder „negativ“ bzw. nicht wünschenswert eingestuft wird, sieht sich die Raumplanung permanent diesen dadurch über die Zeit alternierenden Bedeutungsgewinnen bzw. -verlusten – ausgedrückt in Strukturstärke, respektive Strukturschwäche – ein und desselben Raumes gegenüber. Die zeitliche Dimension dieser Zyklen wird in Abhängigkeit von der Betroffenheit von übergeordnet raumwirksamen Entwicklungen mitbestimmt und bewegt sich jenseits aller üblichen Planungshorizonte und Legislaturperioden. Offen bleibt weiters die Frage nach der Emergenz, d. h. dem Entstehen neuer Komplexitäten, die sich durch die Akkumulation bisheriger raumwirksamer Herausforderungen (im Hintergrund bereits) aufbaut.

Herausforderung 3: (Re-)Aktionswilligkeiten, -geschwindigkeiten, -notwendigkeiten und -möglichkeiten, -richtungen der Betroffenen

Während die strategische Entscheidungsfindung politischer AkteurInnen die großen Zusammenhänge im Auge behalten muss, bilden die räumlichen (Re-)Aktionsmuster der (un-)mittelbar von sich verändernden bzw. bereits veränderten raumstrukturellen und raumfunktionellen Rahmenbedingungen betroffenen Allgemeinheit (WählerInnen) subjektive Interessen und Handlungserfordernisse ab.

Vorsorgeorientierung durch Raumplanung per se wird im Allgemeinen wahrgenommen als Aufrechterhaltung bzw. (politisch) gesetzte Maßnahmen zur Verbesserung der momentanen subjektiv empfundenen Qualität des täglichen Lebens. Sicht- und spürbare Veränderungen im Raum werden demnach also auch individuell bewertet. In Abhängigkeit von der Stellung im Lebenszyklus und der Verfügbarkeit persönlicher Ressourcen wie Zeit, Geld und soziale Netzwerke ergeben sich große Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Wahrnehmung und des „Wandels“ und Spürbarkeit bzw. Betroffenheit von dessen „Auswirkungen“. Dies deshalb, weil die eben angesprochenen persönlichen Ressourcen unterschiedliche Möglichkeiten der Kompensation rauminfrastruktureller Verluste sowie des Zusammenbruchs räumlicher Nähe zulassen, die trotz etwaiger Veränderungen des persönlichen Aktionsradius

keine Lebensqualitätseinbußen nach sich ziehen müssen. Bei Veränderungen privater Rahmenbedingungen wird die Sozialverträglichkeit des eigenen Lebensraums in Frage gestellt. Weist nun die Raumplanung in ihrer Informations- und Kommunikationsaufgabe (Stichwort „Bewusstseinsbildung“) darauf hin, den sich ändernden räumlichen Rahmenbedingungen auf individueller Ebene in Form einer Verhaltensänderung aktiv zu begegnen, erntet sie keinesfalls kollektive Zustimmung: Einerseits wird lieb gewonnenen Gewohnheiten und Bequemlichkeiten zu sehr angehangen, andererseits fehlt das Vorstellungsvermögen darüber, dass sich die Rahmenbedingungen, in denen sich das tägliche Leben abspielt, derart rasch ändern werden, dass bereits heute für (über-)morgen „vorgebaut“ und „vorgesorgt“ werden müsste. Jene hingegen, die davon überzeugt sind, dass es nicht wie bisher weiter gehen wird (können), geraten in ein Spannungsfeld aus emotionalen und rationalen Abwägungskriterien. Ihr Dilemma besteht im Hin- und Hergerissensein zwischen Möglichkeiten individueller Wunscherfüllung, der subjektiv empfundenen Verantwortung sich zukunftsfähig zu verhalten und dem Gefühl, dass dieses dem Mainstream widerstrebende Agieren zu wenig unterstützt bzw. sogar „bestraft“ wird. Je nach individueller Überzeugung von der Sinnhaftigkeit des persönlichen Engagements über einen längeren Zeitraum und in Abhängigkeit des Grads der persönlichen Politik(erInnen)verdrossenheit bestimmt sich die „Zeitlichkeit“ der (Re-)Aktionswilligkeit, -möglichkeit und -geschwindigkeit in mehrfacher Hinsicht:

Abbildung 1: Determinanten der Beteiligung

„Zeitlichkeit individueller Prioritäten“
Heterogenität in der Richtungs- und Wertorientierung

„Zeitlichkeit der Präsenz am Ort“
Wahrnehmungsfähigkeit, Betroffenheit und Leidensdruck

„Richtiger Zeitpunkt, sich zu beteiligen“
persönliche Eigenschaften, Zeitbudget und Stellung im Lebenszyklus

„Zeitpunkt des Eintreffens sichtbarer Erfolge“

Quelle: Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung (IRUB)

Vorsorgeorientierte Raumplanung ist demnach dazu angehalten, prospektives Agieren von BürgerInnen zu unterstützen sowie systemische Übergänge bzw. Transitionen, die durch unaufhaltsame übergeordnet raumwirksame Entwicklungen induziert werden, zu organisieren (vgl. Fischer, Stöglehner und Skala, 2011).

Herausforderung 4: „Zukunftswissen“ – Bedeutung und Charakteristika in und für die Raumplanung

Die Antwort auf die Frage „welches Wissen ist in Zukunft relevant“ ist wohl vergleichbar mit dem Auffinden des Steins der Weisen. Schnell/Held/Scherer (2005:33) beantworten diese Frage mit der zunehmenden Bedeutung von Erfahrungswissen, Methodenwissen und Prozesswissen. Dies hebt das wie der Wissensgenerierung gegenüber dem was als Wissensinhalt hervor, vor allem da die Gültigkeit von Letzterem einer zunehmend kürzeren Halbwertszeit unterliegt. Mit der Forderung nach „knowledge follows tasks“ wird die Abhängigkeit des relevanten Wissens von den spezifischen räumlichen und zeitlichen Konstellationen, Problem- und Fragestellungen betont (ebenda). Zukunftswissen als Wissen über Entwicklungen, (Handlungs-)Folgen, Trends etc. ist von einem der zwei nachfolgenden, sich ausschließenden Charakteristika gekennzeichnet: hohem Maß an Komplexität und damit einhergehender Unsicherheit oder einem Zukunftswissen, welches auf jene Inhalte reduziert wird, welche unter *common sense* fallen. Welcher von beiden Fällen auch eintritt, so ist die Voraussetzung, objektives Wissen auf Basis ausreichender Daten und Informationen, als entscheidungsrelevante Basis für Planung und Politik zu generieren nicht gegeben. Diese Mängel werden im Entscheidungsfindungsprozess durch Werte kompensiert, durch gesellschaftliche Prioritäten.

An dieser Stelle drängen sich Fragen zu den zugrunde liegenden gesellschaftlichen Werthaltungen und Prioritäten der Planung und Politik ebenso auf wie Fragen zur Charakterisierung des hinter dem öffentlichen Interesse stehenden Grundkonsenses. Die Frage nach der Erfassung des kollektiven Konsenses – als Bestandteil des Zukunftswissens und Basis für zukunftsorientierte planerische und politische Entscheidungen – kann mit Kommunikation beantwortet werden.

Herausforderung 5: Vorsorgeorientierte Raumplanung zwischen Verstandes- und Verständigungsarbeit

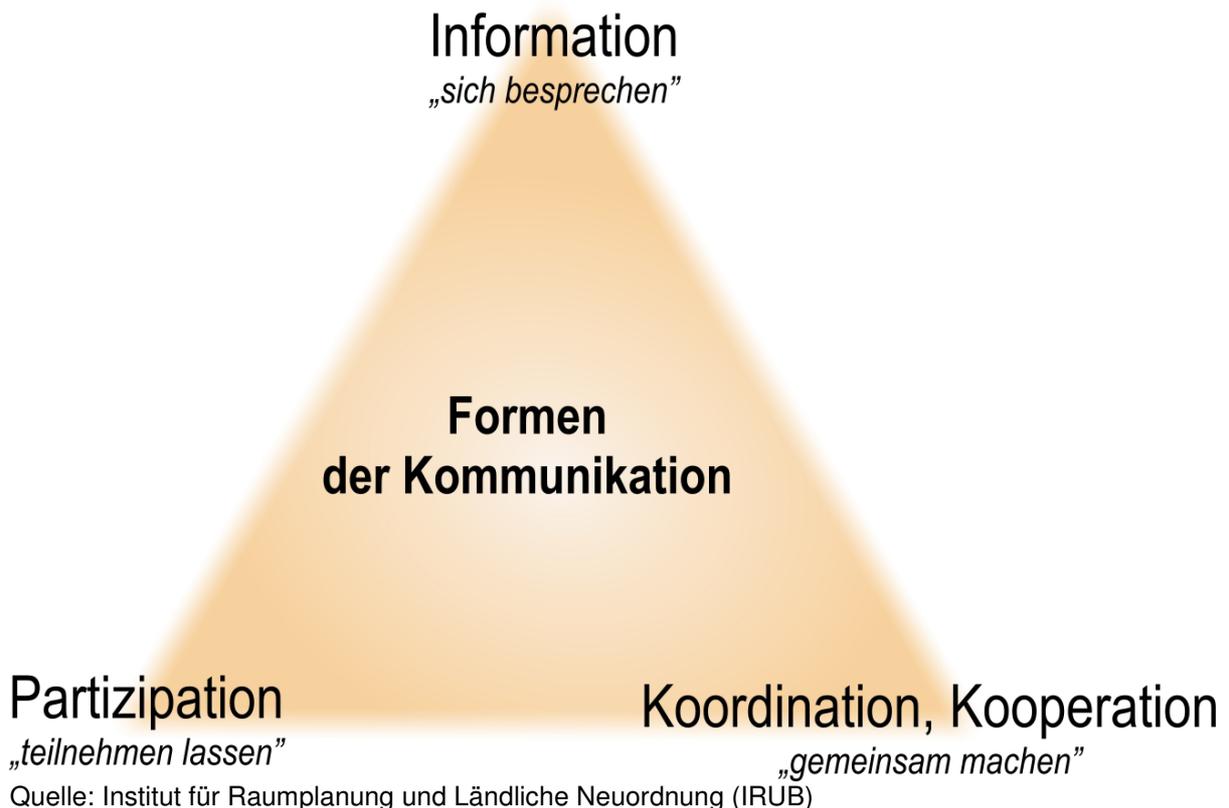
Die vorsorgeorientierte Raumplanung wird häufig mit der Wirkungslosigkeit ihrer Aktivitäten für die räumliche Entwicklung konfrontiert (Thierstein/Förster 2009a, S.4). Ursachen dafür werden in der verfehlten Wahrnehmung der Komplexität räumlicher Entwicklungen (Altrock/Huning und Peters 2004, S.252; Lendi 2008, S. 388), in der mangelhaften Zielerreichung und

Umsetzung (Thierstein und Förster 2009a, S. 5) sowie der mangelnden Politikrelevanz und politischen Aufmerksamkeit und Bedeutung (Kunzmann 2000:261; Lendi 2008, S. 391) gesehen. Raumplanung ist dahingehend eine „Geheimwissenschaft“ ohne Verbündete, welche trotz ihrer institutionellen Verankerung nur einen geringen politischen Stellenwert besitzt (Kunzmann 2000, S.261). Ursachen für diese fehlende politische und öffentliche Aufmerksamkeit werden in einem Mangel an *Kommunikation* gesehen. Es gilt drei Pfade der Kommunikation zu unterscheiden:

- (a) die Kommunikation der Planer mit anderen raumrelevanten Fachdisziplinen,
- (b) die Kommunikation mit und zur Öffentlichkeit sowie drittens,
- (c) die Kommunikation zur Politik.

Nach Selle (2006, S. 499) sind nachfolgende drei Dimensionen von Kommunikation für die Planung wesentlich:

Abbildung 2: Dimensionen von Kommunikation



Neben der Verstandesarbeit im stillen Kämmerchen ist die vorsorgeorientierte Raumplanung zunehmend gefordert, das entscheidungsrelevante Wissen in Verständigungsarbeit mit benachbarten und anderen raumrelevanten Disziplinen, der interessierten Öffentlichkeit sowie politischen EntscheidungsträgerInnen zu erarbeiten. Die Möglichkeiten der Raumplanung, durch Kommunikationsprozesse Wissen zu generieren, zu teilen und

handlungswirksam zu machen, sind jedoch bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Diese Defizite rangieren im Spannungsfeld von einem „Zuwenig“ an Kommunikation nach außen einerseits, wodurch der Raumplanung nach wie vor der Ruf einer „Geheimwissenschaft“ anhaftet. Andererseits in einem „Zuviel“ an „von oben herab“, d. h. einem Hoheitsgefälle in der Kommunikationsstruktur, welche nach außen als Arroganz des Wissenden empfunden werden kann.

Das Kommunikationsdefizit beinhaltet aber auch die fehlende Kommunikation und Positionierung der Raumplanung gegenüber politischen EntscheidungsträgerInnen, die in der Folge Sachzwängen, politischer Aktualität und Opportunität unterliegen (Schindegger 1999, S.45). Selle (2006, S.506) hat nachgewiesen, dass 95 % des Fachwissens irrelevant für die Veränderung der Realität bleiben. Auch wenn diese Erkenntnis hinsichtlich der Kommunikation in Planungsprozessen nicht zufriedenstellend ist, begründet sich der Mehrwert aus dem Austausch von Information und Wissen wie folgt:

Abbildung 3: Der Mehrwert von Kommunikationsprozessen in der Planung



Weckt diese Auflistung den Eindruck, dass der Kommunikationsprozess sich nur auf die zu Beplanenden bzw. die Betroffenen beschränkt, muss an dieser Stelle konstatiert werden, dass in die Planung und Entscheidungsvorbereitung eingebundenen und zu berücksichtigenden AkteurInnen mannigfaltig sind: Verwaltung, Politik, Fachplanung, InvestorInnen, ExpertInnen, NGOs, Interessensvertretungen, BürgerInnen, NutzerInnen, Stakeholder etc. Je nach Kompetenz, Zuständigkeit, Betroffenheit gestaltet sich die Rahmenbedingung des Kommunikationsprozesses unterschiedlich. Die (Raum-)Planung kennt gemäß ihrer Differenzierung in eine formelle und informelle bzw. weniger formelle Seite unterschiedliche Interaktionsformen: In der Entscheidung über die formellen Planungsfestlegungen beschränkt sich der Kommunikationsprozess auf die gesetzlich festgelegten Mindeststandards der Bekanntmachung sowie des Anhörungs- und Stellungnahmerechts. Planungsprozesse mit informellem Charakter und Ergebnis, welche in ihrer Rechtswirksamkeit und Verbindlichkeit beschränkt sind, kennen ihrerseits eine Fülle von Kommunikations- und Beteiligungsinstrumenten auf freiwilliger Basis: aktivierende Befragung, Anhörung, Arbeitsgruppe, Beirat, Bürgerbeauftragte, Bürgerbegehren, Interview, Planungszelle, runder Tisch, schriftliche Befragung, Zukunftswerkstatt etc. Einen besonderen Stellenwert innerhalb der Kommunikation nimmt die Partizipation ein.

Herausforderung 6: Partizipation – die Wissensquelle vorsorgeorientierter Raumplanung

Die im Partizipationsprozess Beteiligten stellen Wissensquellen dar, welche gemäß Definition als sogenannte „lokale ExpertInnen“ ihre Sichtweisen und ihr Wissen zur Lösungsfindung einbringen. Diese Einbindung in den Entscheidungs- und Willensbildungsprozess wird als wesentliche Voraussetzung für eine transparente und wirkungsvolle Planung und Politik gesehen. Wissensproduktion sowie Wissenstransfers der und zwischen den beteiligten AkteurInnen sind wesentliche Inhalte gelungener Partizipationsprozesse. So leicht sich dies konstatieren lässt, so schwierig ist die Umsetzung.

Kollektive Wissensproduktion im Zuge von Partizipationsverfahren kann nach Herbst (2000, S.84) auf drei Arten stattfinden: durch die Entwicklung und Nutzung von vorhandenen Wissenspotenzialen, die Entwicklung von neuem Wissen durch Lernprozesse oder die Beschaffung von externem Wissen. Um neues Wissen zu generieren ist ein Austausch von Informationen sowie impliziten Wissensbeständen notwendig. Gelungene Kommunikation bzw. gemeinsame Lernprozesse „entscheiden sich dabei immer vom Empfänger her“ (Keller 2006, S. 358). Die Beziehungsebene von SenderIn und EmpfängerIn ist das ausschlaggebende Moment sowohl in der Phase der Wissensproduktion als auch der Wissensteilung. Ein häufig auftretendes Missverständnis in Partizipationsprozessen ist in

diesem Zusammenhang die nach Selle (2006, S. 510) benannte „Arroganz des Wissenden“, welche das Hoheitsgefälle zwischen Lehrendem und Belehrttem zum Ausdruck bringt. Das Statieren einer Hierarchie ist oft Ursache für eine mangelnde Vertrauensbasis, welche sich oft nachteilig auf den Wissenstransfer, also das Teilen von Wissen auswirkt.

In Partizipationsprozessen liegt der kritische Punkt bei der Externalisierung von implizitem Wissen. Dies wird häufig behindert durch die begrenzte kognitive Fähigkeit der Beteiligten, den Wert ihres Wissens zu erkennen, den eingeschränkten kommunikativen Möglichkeiten um das vorhandene Wissen mitzuteilen, dem Desinteresse das Wissen zur Verfügung zu stellen sowie etwaigen negativen Erfahrungen, die in einer verminderten Bereitschaft zur Wissensteilung resultieren. Diese Bereitschaft zur Wissensteilung kann durch eine gemeinsame Sinn- und Beziehungsebene, ein etabliertes Vertrauensverhältnis sowie durch materielle Anreizmittel angeregt werden.

Wird das Ziel einer kollektiven Wissensbasis im Sinne der Widerspiegelung des öffentlichen Interesses angestrebt, wird es einerseits notwendig sein, an der technischen Ebene einerseits und andererseits an der personellen Ebene anzusetzen. Ersteres beinhaltet das Verfahren an sich, welches gewährleisten muss, dass aus dem Gegen-, Neben- und Miteinander der Fülle von Einzelsichten sinnvolle Handlungsansätze entstehen können, welche durch entscheidungsbefugte AkteurInnen implementiert werden (Peer 2007, S.175). Letzteres fußt auf der Überzeugung, dass Partizipation neben einem Recht auch eine Verantwortung aller involvierten AkteurInnen darstellt und in diesem Sinn als Dürfen und Sollen, Nehmen und Geben verstanden und praktiziert wird.

Resümee: Die vorsorgeorientierte Raumplanung im Spannungsfeld von Erforderlichkeit und Möglichkeit („Nutzung von Zeit und Wissen“)

Vorsorgeorientierte Raumplanung sieht sich der Tatsache gegenüber, Lösungen anzubieten, die nicht „jede/r“ will: Post-industrielle Wohlstandsgesellschaften zeichnen sich durch hohe Sensibilität gegenüber Veränderungen aus und lassen sich durch einen hohen Grad an Individualisierung, Raumtüchtigkeit (bedingt vor allem durch die Automobilität) sowie das Gewohntsein an Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs charakterisieren. Darüber hinaus sind die große Abhängigkeit von Hochtechnologien und ein nahezu uneingeschränktes Vertrauen in den technologischen Fortschritt zur Wahrung des erlangten hohen Niveaus an Annehmlich- und Bequemlichkeiten typisch. Unbehagen kommt innerhalb dieser Gesellschaften deshalb dann auf, wenn (von

außen) die Diskussion über einen Paradigmenwechsel angestoßen wird. Damit verknüpft ist die fehlende (kollektive) Vorstellungskraft der zukünftigen (individuellen) Betroffenheit von prognostizierten raumwirksamen Veränderungen. Für die Raumplanung resultieren daraus Herausforderungen in der Kommunikation von Wahrscheinlichkeiten des Eintretens von Ereignissen sowie den sich daraus ableitenden konkreten Betroffenheiten gegenüber der Öffentlichkeit sowie politischen EntscheidungsträgerInnen. Sie ist dabei aufgefordert, alle relevanten AkteurInnen davon zu überzeugen, hinsichtlich ihrer Argumentation von *ceteris paribus*-Bedingungen abzuweichen und mittels verfügbarem und „gesichertem“ Wissen einerseits und kommunikationsbasiertem Konsens andererseits für einen paradigmatischen Wandel hinsichtlich der Qualität von zukunftsorientierten Lösungen einzutreten. Dies auch deshalb, weil die bereits heute beobachtbaren Veränderungen in Richtung zunehmender Verknappung privater und öffentlicher Handlungsspielräume der progressiven Forderung nach zunehmender Angebotsausdifferenzierung sowie Erhöhung der Versorgungs- und Qualitätsstandards diametral entgegen stehen. Die Kommunikation dieser „Gegenläufigkeit“ von (politischen) Forderungen und raumwissenschaftlichen Erkenntnissen, aber auch die bewusste Betonung von Unsicherheiten (Nicht-Wissen) ist neben dem Ruf nach neuen Messgrößen von Lebensqualität eine große Herausforderung in der vorsorgeorientierten Raumplanung.

Literatur:

Altrock, U.; Huning, S.; Peters, S. (2004): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Theorien unvollständig bleiben. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning S. et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie, Band 9, Berlin: 249-263.

Eggenberger, M. (2002): Die Raumplanung der Zukunft ist die Raumplanung unserer Nachkommen. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an die Raumplanung. In: DISP 148/2002: 38-41.

Fischer, T., Stöglehner, G., Skala, F. (2011): Chance auf Vorbereitung eines geordneten Übergangs oder Herausforderung eines anlassbezogenen Krisenmanagements? Zur Stellung der Raumplanung in der Diskussion um post-fossile städtische Zukünfte. In: Schrenk, M., Popovich, V. V., Zeile, P., REAL CORP 2011 "Change for Stability: Lifecycles of Cities and Regions". Tagungsband/Proceedings 2011 CD-ROM, 83-93; ISBN: 978-3-9503110-0-6.

Franck, G. (1998): Raumplanung für die Informationsgesellschaft. Online abrufbar unter:

http://www.iemar.tuwien.ac.at/publications/Franck_1998b_raum_de.pdf (2011-08-10): 1-16.
Erschienen in: Bauwelt (1998), Bd. 89, Nr. 20: 1114-24.

Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DISP 163/2005: 16-27.

Herbst, D.(2000): Erfolgsfaktor Wissensmanagement. Berlin.

Keller, D. (2006): Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Aachen, 352-363.

- Kunzmann, K.R. (2000): Strategic Spatial Development through Information and Communication. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Serie: Proceedings of the Colloquium, Amsterdam, 25 -26 February 1999, 259-265.
- Lendi, M. (2000): Ethik und Raumplanung – Raumplanungsethik. Von der gestaltenden Kraft des Kerngehalts des Raumbewusstseins und der Raumverantwortung. In: DISP 141/2000: 17-34.
- Lendi, M. (2008): Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt. Angedacht am Beispiel der Schweiz, an einem Sonderfall? In: Raumforschung und Raumordnung 66 (5): 383-397.
- Muggli, R. (2002): Raumplanung unter veränderten Rahmenbedingungen. In: DISP 148/2002: 24-28.
- Peer, V. (2007): Wissen als Nährboden der Regionalentwicklung. Formelle und informelle Prozesse wissenschaftlicher Regionalentwicklung am Beispiel des „Steirischen Vulkanlandes“ und des lokalen Wissens- und Bildungszentrums „KB5“. Diplomarbeit am Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung. Wien.
- Polanyi, M. (1964): Personal knowledge: towards a post-critical philosophy. New York.
- Probst, G.; Raub, St.; Romhardt, K. (1999): Wissen managen. Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. Wiesbaden.
- Schnell, L.; Held, T.; Scherer, R. (2005): Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz. Machbarkeitsstudie. Online: <http://www.alexandria.unisg.ch/publications/by-projektcs/18719/18823> (Zugriff am 15.07.2011).
- Schindegger, F. (1999): Raum, Planung, Politik: ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich. Wien.
- Schlich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 6/2008: 475-485.
- Selle, K. (2006): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichte über den Wandel eines alten Bildes. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Aachen: 497-514.
- Thierstein, A.; Förster, A. (2009a): Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. In: PNDonline III.
- Thierstein, A. (2009b): Keynote: Wie geht Raumplanung mit der Wirtschaftskrise um? Krise der Raumplanung. PlanerInnenTag 2009. Wien.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Tatjana Fischer, DI Verena Peer
Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung
Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur
Universität für Bodenkultur Wien
Peter Jordan-Straße 82, 1190 Wien
E-Mail: tatjana.fischer@boku.ac.at, verena.peer@boku.ac.at