

**Ethische Dimensionen
in der Raumplanung – eine Annäherung**

**Friedrich Schindegger
Gastvorlesung an der TU Wien
28. November 2014**

Vorbemerkung

Architektur und Raumplanung haben zwei Gemeinsamkeiten:

- . Verantwortung für den Raum
- . keine Lobby

Architektur hat implizit gesellschaftspolitische Wirkungen

Raumplanung hat explizit eine gesellschaftspolitische Aufgabe

Ethische Dimensionen in der Raumplanung – eine Annäherung

- Eingangsthesen
- Zur Lage der Planung
- Themen einer anwendungsbezogenen Ethik
- Der Raum als politische Verantwortungsdimension
- Strategische Aufklärung

3 Säulen der Planung

Werte

– veränderlich

Wissen

– unvollständig

Macht

– beschränkt

3 Grundfunktionen der Planung

- Klärung der Frage: Was ist der Fall – und warum?
- Überzeugung der Akteure (Ziele, Methoden, Verfahren)
- Lernprozess (ex-post-Evaluation)

Fragwürdige Beziehung zwischen Raumplanung und Politik

- Ebenen Länder und Gemeinden
- Raumplanungsbehörden in Österreich politisiert
- Planung nicht Bestandteil der politischen Kultur
- verwirrende Kompetenzlage
- wertrelative, klientelorientierte Planung
- Umkehrung der Ziel-Mittel-Relation ('Schubumkehr')
- populistischer Missbrauch von Planungsinstrumenten

Selbstverständnis der Raumplanung im politischen Themenzyklus

‘Exogene’ Einflussfaktoren, u.a.:

- Konjunkturen politischer
Schwerpunktthemen
- EU-Beitritt Österreichs
- später auch der ‘östlichen’
Nachbarländer
- Methoden-Moden
- Instrument-Moden

Wenig ‘endogen’ erzeugte Veränderungen

Ethische Implikationen?

Beispiele für das breite Spektrum aktueller Aufgaben

- Versorgungssicherung im ländlichen Raum
- Organisation der Gemeindezusammenarbeit, v.a. in Stadtregionen
- Renaturierung von Intensiv-Agrarwirtschaftsflächen
- Management von Schutzgebieten (Natura 2000)
- Revitalisierung von Industriebrachen
- Neuordnung des ÖPNV unter Privatisierungsbedingungen
- Entwicklung von transeuropäischen Verkehrsnetzen u.a.m.

Neue Steuerungsformen auf verschiedenen Ebenen (neben klassischen Nutzungsbeschränkungen)

- Lenkung von (öffentlichen und privaten) Standortentscheidungen (v.a. Investitionsförderungen)
- Förderung von Akteuren (durch Vernetzung, Ausbildung, Beratung u.ä.m.)
- Leitbildpropaganda (Modellösungen, Modellverfahren, Modellverhalten)
- (organisierte) Kommunikation zwischen Involvierten

Erweiterung des Planungsbegriffs

- → raumbezogene Sozial- und Wirtschaftsforschung
- → Umsetzungsmanagement
- Politik-Vorbereitung → Politik-Evaluation
- → informationsgestützten Moderation von Planungsprozessen
- → analytische und normative Grundlagen für raumwirksame Politikbereiche
- regionale Ebene → nationale, transnationale und europäische Raumentwicklungsplanung

Breite Palette von 'Werkzeugen' und Arbeitstechniken

Beispiele:

- Geographische Informationssysteme
- Simulationsmodelle
- Risiko-Analyse
- Delphi-Methode
- Multidimensionale Evaluation:
NWA, KNA, RVP, UVP, SUP
- Szenariotechnik
- Monitoring
- Mediation

Aktueller Paradigmenwechsel?

statt 'vorausschauender Gesamtgestaltung' stärkere Verankerung der Dimension Raum

- im gesellschaftlichen Diskurs
- im politisch-administrativen Konfliktmanagement sowie
- im standörtlichen und regionalen Entwicklungsmanagement

Raumplanung und Ethik – ein prinzipielles Naheverhältnis

M. Lendis 3 'Eingangstüren' der Ethik in die Planung

- Zukunftsoffenheit
- Beseitigung von Rechtsbarrieren
- Zielfindung und Konfliktregelung

Lendi, Martin. (2008): Ethik in der Planung. In: ETH E-Collection, <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:30894/eth-30894-01.pdf>

Raumbezogene Grundanliegen der Gesellschaft

- Einsparung öffentlicher Mittel
- Vermeidung von Ressourcenvergeudung
- bestmögliche Nutzung vorhandener Potenziale und
- Reduktion von Umweltbelastungen

in den verschiedensten Politikbereichen

Rechtfertigung der Planungsziele – Räumliche Ausprägung des Gemeinwohls

Keine Vorstellung über Umsetzung von Grundwerten (Solidarität
Gerechtigkeit oder Subsidiarität) im Raum

Gerade Raumplanung ist zur Konkretisierung berufen

- Gemeinwohl: wesentliche gesellschaftspolitische Legitimation der Raumplanung – räumliche Gemeinwohlvorsorge
- gerade an Problemen im Raum kann Gemeinwohl relativ leicht verständlich gemacht werden

Mit jedem Grundstück/Standort ist nicht nur ein individuelles Interesse verbunden, sondern grundsätzlich auch ein Gemeinwohlinteresse (gleichsam als 'Transparentfolie' darüber)

Planungsgegenstand und Planungsinhalt

- Thematischer Schwerpunkt/sachliche Eingrenzung
- Geographische Abgrenzung/Betroffenheit
- Außen-/Fremdeinwirkungen
- Empirische Fundierung unterstellter Ursache-Wirkungs-Beziehungen
- verfügbare (immer unvollständige!) Grundlagen
- Projektbeurteilung/Gebietsentwicklung
- Zeithorizont (unterschiedliche Fristen von physischer Lebenszeit und Amortisationsdauer)

Siehe dazu Michel-Fabian, Petra (2004): Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung. In: ARL-Forschungsberichte, Bd. 221, S.110

Unterschiedliche Rollen von PlanerInnen in verschiedenen Phasen des Planungsprozesses

- empirische Fundierung nicht nur betr. Raum, sondern auch betr. Politik selbst (Evaluation durch EU erzwungen!)
- Monitoring konkreter Umsetzungen
- Systematische Meinungsbildung betr. Optionen, Kriterien, Zielsetzungen
- Konfliktmoderation: neutrale Vermittlung von 'Nutzen' und 'Schaden'
- Entwicklung und Ablaufsteuerung von Beteiligungsverfahren
- zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit, Marktforschung und Marktbearbeitung (Analyse von Nachfragepotentialen)

Unterschiedliche Rollen von PlanerInnen in konfrontativen Situationen

vergleichbar Rechtsexperten in der Rolle als

- 'Staatsanwalt'
- 'Richter'
- 'Verteidiger'
- 'Sachverständiger'

Ethic Code American Planning Association (APA)

- *"Serve the public interest. This is the primary obligation of planners.*
- *Support citizen participation in planning.*
- *Recognize the comprehensive and long-term nature of planning decisions.*
- *Expand choice and opportunity for all persons.*
- *Facilitate coordination through the planning process.*
- *Avoid conflict of interest.*
- *Render thorough and diligent planning service.*
- *Not seek or offer favors.*
- *Not disclose or improperly use confidential information for financial gain.*
- *Ensure access to public planning reports and studies on an equal basis.*
- *Ensure full disclosure at public hearings.*
- *Maintain public confidence.*
- *Respect professional codes of ethics and conducts."*

Quelle: Streich, Bernd (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft.
Ein Handbuch. 2. Auflage. S. 118

Ethische Begründungen für raumplanerische Grundanliegen

Karl-Hermann Hüblers sieben Thesen:

1. rationale Nutzungsvorschläge und alternative Optionen, „Anwalt künftiger Raumnutzungen“
2. Sicherung langfristiger Grundanliegen, zugleich Offenhalten von Optionen, nachhaltige Entwicklung
3. Aufzeigen von Gefahren, Risiken und Potenzialen
4. Haushälterische Nutzung von Raum, Boden und Ressourcen
5. Verzicht auf Maßnahmen mit unbekanntem Auswirkungen, Unterbindung irreversibler Prozesse
6. Rahmenbedingungen für private Nutzungsentscheidungen
7. Aufklärung über Zusammenhänge zwischen ethischen Grundanforderungen und planerischen Vorgaben

Sozialethiker Markus Vogt:

„**Verantwortung**

WER ist
für **WAS**
vor **WEM**

nach **WELCHEN KRITERIEN**
rechtfertigungspflichtig?“

Vogt, Markus. (2004): Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik.
In: ARL-Forschungsberichte, Bd. 221, S. 21

Ethische Implikationen der Raumplanung

beziehen sich auf

- **Handlungsethik** (wie sollen wir vorgehen?)
assoziiert z.B. mit Wahrhaftigkeit, Transparenz, Interessen-Unabhängigkeit (sh. *APA*) als auch
- **Zielethik** (wie wollen wir leben?)
assoziiert z.B. mit Gerechtigkeit, Subsidiarität, Solidarität (auch inter-generationell: Stichwort Nachhaltigkeit) (sh. Hübler)

Unterscheidung in Anlehnung an Michel-Fabian, Petra (2004): Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung. In: ARL-Forschungsberichte, Bd. 221, S. 114

Für welchen Raum?

- zunehmende Diskrepanz zwischen Funktions-/Interessenräumen und politischen Verantwortungseinheiten (Metropolräume, Grenzregionen, europäische Makroregionen)
- abnehmende Bedeutung der politischen Territorien
- Verantwortung für 'unerwünschte' Wirkungen in 'Nebenräumen'
- Mehrebenen-Problem: systemimmanente Konflikte zwischen mehreren 'Gemeinwohlen'

Gemeinwohl auf verschiedenen Ebenen

Differenzierung nach räumlichen Ebenen

- lebensweltliche Ausformung der gesellschaftlichen Interessen im lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Maßstab
- Aufteilung der territorialen Ordnungskompetenzen auf eben diese Ebenen.

Dazwischen nicht nur hierarchische Beziehungen, gleichzeitig auch Konkurrenzbeziehungen

Keine technische Lösung, nur politische Verhandlung

Konkretisierung der Gemeinwohlvorsorge

- Sicherung der besten Standorte für Nutzungen mit spezifischen Ansprüchen
- Verkehrsvermeidung durch differenzierte Standortplanung
- Nebenwirkungen auf Nachbar- bzw. Konkurrenzräume mit ins Kalkül nehmen
- räumlich-funktionelle Verflechtungen mit dem jeweiligen urbanen Umfeld wahrnehmen
- identitätsstiftende *Orte* und ablesbare Verbindungen durch *Wege* schaffen (Konstituierende für räumliche Erfahrung) – auf den verschiedenen Ebenen räumlichen Maßstabs
- Spielräume für künftige Nutzungsentwicklungen offenhalten

Entdecken 'neuer Räume'

'neue Räume' auf zwei funktionalen Ebenen

- interkommunale Bezüge auf der lokalen Ebene (Durchlässigkeit der Gemeindegrenzen)
- transnationale Bezüge auf europäischer Ebene (Durchlässigkeit der Staatsgrenzen)

Fehlende politische Verantwortung für überregionale und regionale Entwicklungskompetenz, insbesondere in Metropolitanregionen

„Wiederkehr des Raumes“: „... die räumlichen Aspekte des Politischen (werden) schärfer gesehen und neu bedacht“.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) 1999

Grundlegendes Zieldreieck ausgewogener und nachhaltiger Raumentwicklung

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) seit 1999

Höchste Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Territoriale Agenda 2007

Umsetzungsanleitung bezogen auf Lissabon (> Wettbewerbsfähigkeit) und Göteborg (> Umweltziele)

Zielparagraphen in den EU-Verträgen:
Solidarität, Gerechtigkeit und Subsidiarität

Raumwahrnehmung als Politikvoraussetzung

Raumwahrnehmung im Sinne von

(1) Erkennen und

(2) sich dann der Sache anzunehmen

ist Voraussetzung dafür, dass Politik sich der funktionalen räumlichen Zusammenhänge auch im regionalen und überregionalen Maßstab annimmt

Projekt 'vision rheintal':

- gemeinsame Wahrnehmung der 'Regionalität' des Lebensraumes neben der bisher im Vordergrund stehenden 'Lokalität'
- Erfahrung: es ist nicht selbstverständlich, sich vom tatsächlichen 'Leben im Raum' auch zutreffende Vorstellungen zu machen

Aktuelle Beispiele

Mobilitätsausweise für Immobilien

Online-Tools zur Ermittlung der benutzerspezifischen jährlichen Mobilitätskosten, deren Folgekosten und Immobilienkosten für jeden Haushalt, abhängig von Ihrem Standort

<http://www.mobilitätsausweis.at/website/Vorlagen/MAI-Webseite.html>

http://www.moreco.at/siedlungsrechner/pdf/Info_Guide.pdf

Infrastrukturkostenkalkulator

bei Neuwidmungen können sämtliche Errichtungs- und Betriebskosten der technischen und sozialen Infrastruktur dem Nutzen für den Gemeindehaushalt gegenübergestellt werden

In jedem Fall handelt es sich um eine sachpolitische
Bildung öffentlicher Akteure im Raum

<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148>

Schlussfolgerungen

- Raumplanung ist ein politisches Geschäft
- Raumplanungsbehörde ist nicht unabhängig
- Gemeinwohlvorsorge braucht Rückhalt in der öffentlichen Meinung
- wichtigstes Aufgabenfeld der Raumplanung ist Bewusstseins- und Meinungsbildung
- zielethische und handlungsethische Orientierung erforderlich