

EINLEITUNG: FÜR EINE NACHHALTIGE PLANUNG IST EIN PERSPEKTIVENWECHSEL (DRINGEND) NOTWENDIG

Jens S. Dangschat, Hartmut Dumke, Michael Getzner, Antonia E. Schneider, Yosun Şişman, Barbara Steinbrunner, Dominik Wagner

1. FRAGEN AN DIE RAUMPLANUNG

Welche Perspektivenänderungen sind für die Planung aufgrund der aktuellen multiplen Krisen dringend notwendig? Mit den Beiträgen dieses Jahrbuchs Raumplanung 2024 werden die Herausforderungen für eine Planungswende – so auch der Titel eines Kapitels – sowohl grundsätzlich als auch in einzelnen Teilbereichen der Planung umrissen. Die Kritik am dominanten Wachstumsparadigma führt zur Postwachstumsplanung, zu neuen Ansätzen in der Verkehrs- und Mobilitätswende, aber auch zu neuen Planungs- und Bewertungsinstrumenten für die Klima- und Energiewende. Perspektivenänderungen sind notwendig und sie tragen zudem zu innovativen Kooperationen für eine nachhaltige(re) Stadt- und Regionalentwicklung bei. Das Jahrbuch Raumplanung 2024 enthält Beiträge zu diesen wichtigen Fragen nicht nur für die Raumplanung im engeren Sinn, sondern auch im Weiteren zu Fragen der Gestaltung der Zukunft: Reicht es aus, marginale Verbesserungsschritte anzustreben, oder stellen uns diese Krisen vor Herausforderungen, die nur transformativ und gestaltend bewältigt werden können? Reicht es aus, innerhalb vertrauter Systeme zu denken, oder bedarf es nicht vielmehr eines Perspektivenwandels auch und gerade in der Planung?

2. DER WECHSEL VON PERSPEKTIVEN IN DIESEM JAHRBUCH

Am Anfang des vorliegenden Jahrbuchs Raumplanung steht der Beitrag von N. Svanda, die sich mit der Notwendigkeit zu einem grundsätzlichen Paradigmen- und Perspektivenwechsel in der Raumplanung befasst. Planung schafft und verändert (räumliche) Strukturen. Für eine veränderte Ausrichtung werden u. a. die Erkenntnisse eines Special Report des Austrian Panel on Climate Change (APCC) aus dem Jahr 2023 für die Raumplanung fruchtbar gemacht: Zentral ist hierbei, klimafreundliche Strukturen zu schaffen, die ein nachhaltiges Leben mit einer hohen Lebensqualität für alle innerhalb planetarer Grenzen ermöglichen – ein derartiger Anspruch erfordert, wie N. Svanda



schreibt, eine weitreichende Transformation der Raumentwicklung, und somit eine Planungswende! Ein Perspektivenwechsel bringt nicht nur beispielsweise eine Umstellung des Energiesystems mit sich, sondern auch neue Formen und Prozesse der Planung: Bei dieser Neuorientierung zur notwendigen Transformation der Raumstrukturen entsteht aber auch eine Reihe von Widersprüchen, denen sich die Raumplanung stellen muss. Die Autorin zieht den Schluss, dass dies ein Planen und Handeln in Systemzusammenhängen und Kreisläufen, zudem transdisziplinäre Kooperation und eine starke Prozessorientierung benötigt.

Das Thema des Perspektivenwechsels aufgreifend geht der zweite Beitrag des Jahrbuchs von H. Müller, A. Kalhorn und M. Getzner noch einen Schritt weiter und diskutiert kritisch das Wachstumsparadigma (in) der Raumplanung als grundlegendes Element expansiver Raumentwicklung. Wirtschaftliches Wachstum gilt vielfach als ein vorrangiges Ziel staatlicher und kommunaler Politik. Das führt jedoch, wie praktisch alle vorhandenen empirischen Untersuchungen belegen, zu einem gesteigerten Ressourcen-, Land- und Energieverbrauch mit den bekannten Folgen der Erderhitzung (und ihren global sehr unterschiedlichen Ausprägungen) und des Rückgangs der Biodiversität. Der breiten Wirksamkeit des Wachstumsparadigmas wird in diesem Beitrag anhand einer Reihe von Belegen nachgegangen, wobei als alternative Zugänge De-Growth- (Rückgang des Ressourcen- und Umweltverbrauchs) und Post-Growth-Ansätze im Überblick erörtert werden. Bei diesen steht anstatt einer (reinen) Effizienz-Orientierung vor allem die Suffizienz im Mittelpunkt: Konsum und Produktion – und damit beispielsweise die Versiegelung des Bodens – sind demgemäß in absoluter Weise zu begrenzen, beispielsweise mit Hilfe von Konsum- und Produktionskorridoren. Damit eröffnen sich vielfältige neue Aufgaben auch für die Raumplanung: Wie können Grundbedürfnisse innerhalb planetarer Grenzen befriedigt werden? Wo sind diese Limits in Bezug auf den Konsum, und wie sind diese um- und durchzusetzen?

Einen aus Sicht der österreichischen Klimapolitik und der Raumentwicklung besonders gewichtigen Bereich behandelt der Beitrag von J. S. Dangschat mit Fragen zur Verkehrs- und Mobilitätswende. Ausgehend von den vielfältigen umwelt- und klimaschädlichen Effekten des derzeitigen Mobilitätssystems erörtert der Autor vor allem aus sozialwissenschaftlicher Perspektive die verschiedenen öffentlichen Debatten und Auseinandersetzungen um eine nachhaltigere Mobilität. Glaubenskriege, wie sie der Autor bezeichnet, entzündeten sich zunächst an Fragen des Antriebs von Fahrzeugen (z. B. „Verbrenner-Verbot“), während die zugrundeliegenden Kernfragen (z. B. Mobilitäts-Vermeidung auch durch entsprechende räumliche Strukturen; umfassender Umstieg auf den Umweltverbund) häufig nur am Rande diskutiert werden. Somit wird in J. S. Dangschats Beitrag für eine Mobilitätswende und für ein Umdenken und entsprechendes Handeln in Politik, planender Verwaltung, Unternehmen und den Bürger_innen mit entsprechenden Handlungskonsequenzen plädiert. Hierzu sei es notwendig, für ausdifferenzierte Gesellschaften angemessene Zielgruppen zu bilden und diese mittels partizipativer und kommunikativer Strategien von einem suffizienten Mobilitätsverhalten zu überzeugen. Pro-aktiv gestaltender Planung – auch im Sinne von strikten Rahmenbedingungen – müsste hierbei wieder Vorrang eingeräumt werden.

Die Folgen der Erderhitzung und die Notwendigkeiten zur Anpassung an diese stellen dicht besiedelte, urbane Räume vor großen Herausforderungen – die Problemlagen in ländlichen und weniger dicht besiedelten Gebieten sind aber von kaum geringerer Bedeutung. W. Tschirk und M. Puschenreiter erörtern in ihrem Beitrag die vielfältigen Fragestellungen der Klimawandelanpassung im ländlichen Raum. Viele ‚urbane‘ Fragestellungen sind auch dort zu finden, beispielsweise die Adaption und Gestaltung des öffentlichen Raums, um die Aufenthaltsqualität und damit auch umweltfreundliche Mobilität zu gewährleisten. Es sind aber auch vielfältige spezifisch ‚ländliche‘ Herausforderungen zu finden, beispielsweise die Infrastrukturbereitstellung und Abhängigkeit vom MIV (motorisierter Individualverkehr). Ausgehend von den bestehenden Raumstrukturen gehen die Autoren im Beitrag der Frage nach, wie kleinstädtische und ländliche Gemeinden mit aktuellen Herausforderungen wie dem Klimawandel und absehbaren Wetterextremen, dem Baulandüberhang oder der anhaltenden Zersiedelung, sowie den demografischen und sozialen Veränderungen umgehen. Auf Basis von Erfahrungen aus der Planungspraxis behandeln die Autoren, welche Leitbilder, Handlungsmöglichkeiten und Lösungsansätze für den Boden- und Klimaschutz sowie für Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels in ländlich geprägten Gebieten auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zielführend sein können.

Die Umstellung des Energiesystems auf erneuerbare Energieträger betrachten S. Bindreiter, J. Forster und Y. Şişman in ihrem Beitrag zur Modellierung des Umbaus des Energiesystems in einer österreichischen Bezirkshauptstadt (Bruck an der Leitha). In die Modellierung, die eine Visualisierung der Elemente und Ergebnisse des Modells beinhaltet, werden verschiedene Emissions- und Energieverbrauchssektoren (v. a. Gebäude-, Verkehrs- und Mobilitätssektor) betrachtet. Die Siedlungsstruktur (Dichte, Verteilung und Nutzungsmix) hat hierbei großen Einfluss auf die Mobilität, aber auch auf die Treibhausgas-Emissionen des Gebäudebereichs. Dies stellt die quantitative Modellierung vor komplexe Herausforderungen. In dem Beitrag werden Modellierungsansätze präsentiert, in welchen erstmals ein Verkehrsnachfragemodell mit Energiesimulationen verknüpft wird, um kleinräumige Phänomene auf lokaler Ebene abbilden zu können. Die Autor_innen erörtern insbesondere auch die Herausforderungen der Verknüpfung und Visualisierung der Modelle und zeigen die konzeptuelle Umsetzung und die Grenzen der Darstellung aufgrund der aktuellen Datenlage.

Bewertungsfragen zu Wirkungen von Projekten, Programmen oder Politiken stehen im Fokus des Beitrags von A. E. Schneider. Ansprüche an eine nachhaltige Infrastrukturplanung bzw. an Projekte der sozial-ökologischen Transformation können daran scheitern, dass in den häufig verbindlich anzuwendenden Richtlinien zu ökonomischen Bewertungsmethoden wie der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) ökologische Wirkungen (positive wie negative) nur unzureichend oder gar nicht Berücksichtigung finden. Die Autorin analysiert in ihrem Beitrag 23 europäische NKA-Leitlinien zur Bewertung der Verschmutzung des Wassers und der Luft, von Treibhausgas- und Lärmemissionen sowie von Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die Qualität von Ökosystemen. Die Ergebnisse zeigen, dass das Ausmaß, in dem Umweltauswirkungen in die Dokumente integriert werden, stark variiert. Insgesamt ist die Verwendung von leicht übertragbaren Standardwerten der am meisten bevorzugte Ansatz, um monetäre Werte für verschiedene Wirkungen

ohne komplexe primäre Bewertungsmethoden verwenden zu können. Allerdings werden die Herkunft und die wissenschaftliche Begründung der Werte oft nicht transparent gemacht. Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Monetarisierung von Umwelteffekten können dazu führen, dass diese Effekte überhaupt ausgeklammert werden, wie es beispielsweise bei den Auswirkungen auf die biologische Vielfalt der Fall ist: Nur in sechs der untersuchten 23 Leitlinien werden diesbezügliche Bewertungsverfahren vorgeschlagen. Da es aber das Ziel der NKA ist, alle sozialen Kosten und Nutzen zu erfassen, und die Ergebnisse einen direkten Einfluss auf öffentliche Planungsentscheidungen und die Politikgestaltung haben, sollten viele KNA-Leitlinien überarbeitet werden, um die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Umweltbewertung besser widerzuspiegeln.

Den Abschluss des vorliegenden Jahrbuchs bildet ein Beitrag zu einem Perspektivenwechsel in der Raumentwicklung: Der Beitrag der Autor_innen P. Hirschler, M. Aufhauser, T. Brandstetter, M. Buchenberger, T. Janesch, A. Mauri, E. Pescatore, F. Pühringer, S. Sattlegger, M. Tomaselli und S. Zech behandelt eine neue strategische Methode zur integrierten Stadt- und Regionalentwicklung, welche am Beispiel von vier Kleinstädten in Kärnten und Osttirol erörtert wird. Das ‚Integrierte Stadtentwicklungskonzept‘ (ISEK) bietet einen strategischen Rahmen für die relevanten Akteur_innen der Stadtentwicklung. Während derartige Konzepte üblicherweise von den Städten mehr oder weniger isoliert entwickelt werden, enthält der vorliegende Beitrag eine detaillierte Beschreibung der Zusammenarbeit der vier Städte zur gemeinsamen Erarbeitung von innenstädtischen Konzepten in ihrer Verschränkung zum Umland und zu den Nachbargemeinden. So werden gemeinsame Entwicklungsperspektiven und Zukunftsbilder erarbeitet, welche die vier Städte auch in der Wahrnehmung der Akteur_innen näher zusammenrücken lassen. Im Beitrag gehen die Autor_innen nicht nur auf einzelne Ergebnisse des ISEK-Prozesses ein, sondern bieten auch einen Überblick über die verschiedenen Planungsmethoden einschließlich der ko-kreativen Entwicklung von Leitbildern und Zukunftsvisionen.

3. AUSBLICK

Die gesammelten Beiträge des Jahrbuchs Raumplanung bieten eine breite Palette an Themen, von der Umstellung auf erneuerbare Energieträger, der Transformation des Verkehrs- und Mobilitätssystems bis hin zu Fragen der Klimawandelanpassung und der integrierten Stadt- und Regionalentwicklung. Aus all diesen Beiträgen wird die Notwendigkeit ersichtlich, die sich aus den multiplen Krisen ergebenden Herausforderungen an die Planung nicht nur marginal, also in kleinsten Schritten und ‚reparierend‘, anzugehen. Es ist vielmehr naheliegend, im Sinne der „Neuen Leipzig-Charta“ die Perspektiven und damit auch die Paradigmen der Planung zu verändern – dieser Wechsel äußert sich in Konzepten der Energie- und Mobilitätswende sowie in den aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten zur sozial-ökologischen Transformation des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems. Diese Transformation schließt die ‚kleinen‘ Schritte nicht aus, betrachtet diese aber in Relation zu umfassenderen Nachhaltigkeitszielen und damit aber als bei Weitem nicht ausreichend, um ‚ein gutes Leben für alle innerhalb planetarer Grenzen‘

zu gewährleisten. Die Planungswissenschaften als auch die Raumplanung der Praxis können dazu wichtige Beiträge leisten. Hierzu bedarf es allerdings auch innerhalb der Raumplanung einer Transformation: Einer Abkehr vom bisherigen Wachstumsparadigma der Raumplanung und von expansiver Raumentwicklung. Vielmehr erfordert dieser Perspektivenwechsel eine Konzentration auf das Suffizienz-Paradigma und den Umbau des Bestandes an räumlichen Strukturen im Sinne einer vielfach noch zu entwickelnden Postwachstums-Planung.

BIOGRAFIEN

Jens S. Dangschat ist emeritierter Stadt- und Regionalsoziologe der TU Wien, FB Soziologie (1998–2016). Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind soziale (Milieus, Diversität, Armut) und sozialräumliche Ungleichheiten (residenzielle Segregation, Gentrification), sozial differenzierte Handlungstheorien in den Bereichen Mobilität und Energiekonsum, Verkehrs- und Mobilitätswende sowie sozial-ökologische Transformation.

Hartmut Dumke ist Senior Scientist am Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung (Institut für Raumplanung). Er forscht und lehrt zu Themen der Regionalplanung, der grenzüberschreitenden Planung, zur Energieraumplanung und zu Energie-Governance. Seine Grundhaltung ist, dass innovative Raumentwicklung immer den sehr herausfordernden Brückenschlag zwischen physischen und sozialen Räumen braucht.

Michael Getzner ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie am Institut für Raumplanung. Seine Forschungsgebiete sind: Ökologische Ökonomik, Kulturökonomik, Finanzwissenschaft, Infrastrukturpolitik.

Antonia E. Schneider ist Universitäts- und Forschungsassistentin am Forschungsbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik am Institut für Raumplanung. In ihrer Forschung und Dissertation beschäftigt sie sich mit der (städtischen) Anpassung an den Klimawandel, der verstärkten Integration von Umweltbelangen in die Planung und der Rolle, die ökonomische Bewertungsmethoden dabei spielen können.

Yosun Şişman ist angehende Architektin und studentische Mitarbeiterin im Raumsimulationslabor Simlab am Forschungsbereich Örtliche Raumplanung. Sie interessiert sich für die digitale Transformation in verschiedenen Forschungs- und Anwendungsgebieten der Architektur und Raumplanung.

Barbara Steinbrunner ist Universitätsassistentin am Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Institut für Raumplanung) und in der örtlichen Raumplanung tätig, als auch Mitglied der Scientist for Future. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Bodenpolitik und Flächensparen, sowie Themen des ländlichen Raumes.

Dominik Wagner ist Universitätsassistent (prae doc) am Forschungsbereich Rechtswissenschaften des Instituts für Raumplanung an der Technischen Universität Wien. Er studierte Geschichte und Rechtswissenschaften in Wien und beschäftigt sich in seiner Dissertation mit der Nachhaltigkeitsregulierung neuer Gebäude.