Region Surselva und Entwicklungskonzept

Autor(en): **Maissen, Theo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **3 (1975)**

Heft 5

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966231

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Region Surselva und Entwicklungskonzept

Theo Maissen *

1. Vorbemerkungen zum gestellten Thema

Das Thema, welches mir im Rahmen dieser Tagung zur Behandlung gestellt ist, beinhaltet das Problem der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit den von den Bergregionen zu erarbeitenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepten. Nicht nur die Komplexität und der Stand der Planungsarbeiten - die Entwicklungskonzepte sind meistenorts erst in der Vorbereitungsphase oder stehen bestenfalls in Erarbeitung -, sondern auch meine bescheidenen Erfahrungen gestatten es mir keinesfalls, in diesem Bereich allgemeingültige oder abschliessende Aussagen zu machen. Meine Ausführungen sind daher ausgesprochen persönliche Meinungsäusserungen, die im Sinne eines Diskussionsbeitrages zu diesem für unsere Demokratie bedeutsamen Fragenkomplex zu interpretieren sind. Dabei stütze ich mich auf Eindrücke und Erfahrungen, die jeder Bürger unseres Landes tagtäglich erlebt. Als weitere Ausgangspunkte für meine Ueberlegungen dienen mit die Erfahrungen, welche ich im Rahmen der Raum- und Entwicklungsplanung Surselva (Bündner Oberland) und als Gemeindepräsident einer kleinen Berggemeinde - insbesondere im Zusammenhang mit der Ortsplanung - machen konnte.

2. Eine Standortbestimmung

Um die Bedeutung der Frage der Entscheidungsfindung in der Entwicklungsplanung aufzuzeigen, drängt sich vorerst eine Standortbestimmung auf.

Heute kann festgestellt werden, dass der Aufgabenbereich des Staates andauernd wächst. Zweifelsohne entspricht die Uebernahme von Aufgaben durch den Staat vielfach einer Notwendigkeit,

---

* Th. Maissen, dipl. ing. agr. ETH, Assistent am Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der ETHZ und Planungsassistent bei der PRO SURSELVA

oft kann man sich aber des Eindrucks nicht erwehren, dass dem Wachstum des staatlichen Aufgabenbereiches eine von aussen nur schwer kontrollierbare Eigenmotorik zugrunde liegt. Die zunehmende Aufgabenverlagerung, sei sie nun sachlich begründet oder systembedingt, bleibt aber nicht ohne Folgen für die demokratische Teilnahme und Entscheidung. Es ist offensichtlich, dass mit der Aufgabenübertragung in den meisten Fällen auch eine Delegation von Entscheidungskompetenz einhergeht, was allzuoft mit einer Beschränkung der Mitentscheidungsrechte der Betroffenen verbunden ist.

Dieser Prozess lässt sich als Verlagerung von der Ordnungs- und Dienstleistungsfunktion der staatlichen Tätigkeit zur Gestaltungsfunktion beschreiben (vgl. Abb. 1). Diese Aufgaben- und Funktionsverlagerung bedeutet jedoch keine Ablösung der einen durch die andere Funktion im Sinn eines zeitlichen Phasenschemas, sondern lediglich eine - allerdings höchst bedeutsame - Verschiebung des Schwergewichtes.

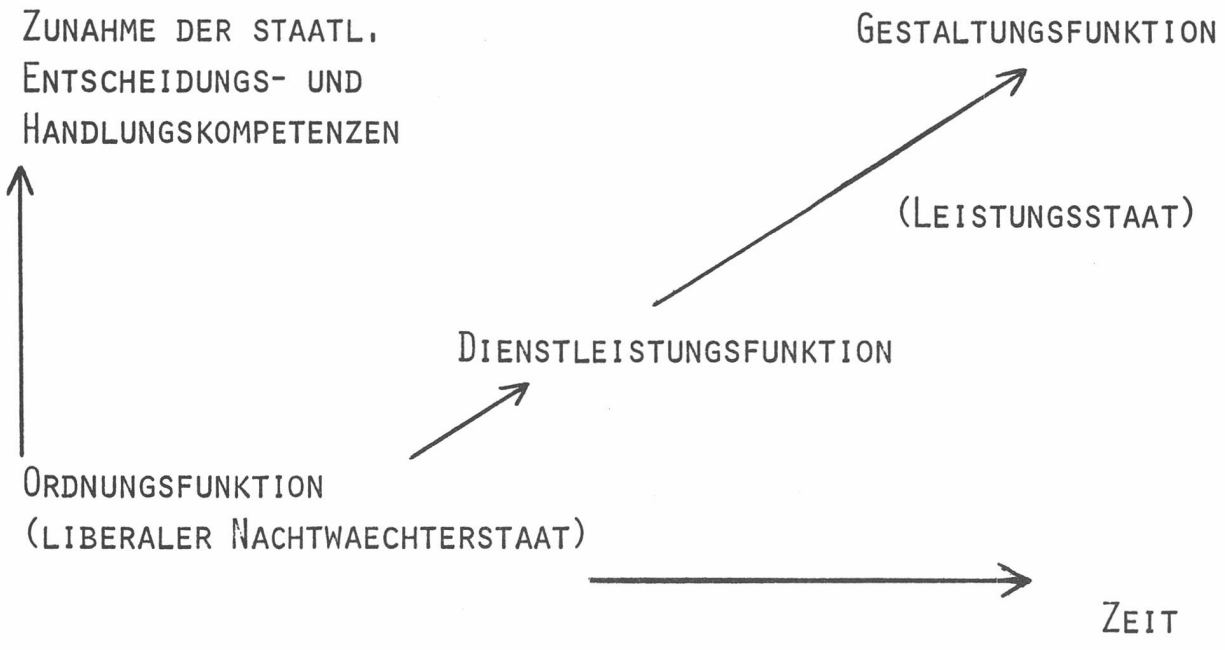


Abb. 1: Schwerpunkte staatlichen Handelns im Laufe der Zeit

Was mit diesen Feststellungen inhaltlich gemeint ist, lässt sich am Beispiel des Verhältnisses von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung verdeutlichen (vgl. Abb. 2). Die raumplanerische Tätigkeit bedeutet im wesentlichen die Vorgabe eines Ordnungsschemas für private Initiativen, etwa in Form eines Flächennutzungsplanes. Dabei wird zwar geregelt, wo was gebaut werden darf, aber es wird im allgemeinen nicht sichergestellt, dass dort auch gebaut wird. Demgegenüber setzt die Entwicklungsplanung positive Ziele, die durch Handeln der öffentlichen Hand in Zusammenarbeit mit den Projektträgern zu realisieren sind.

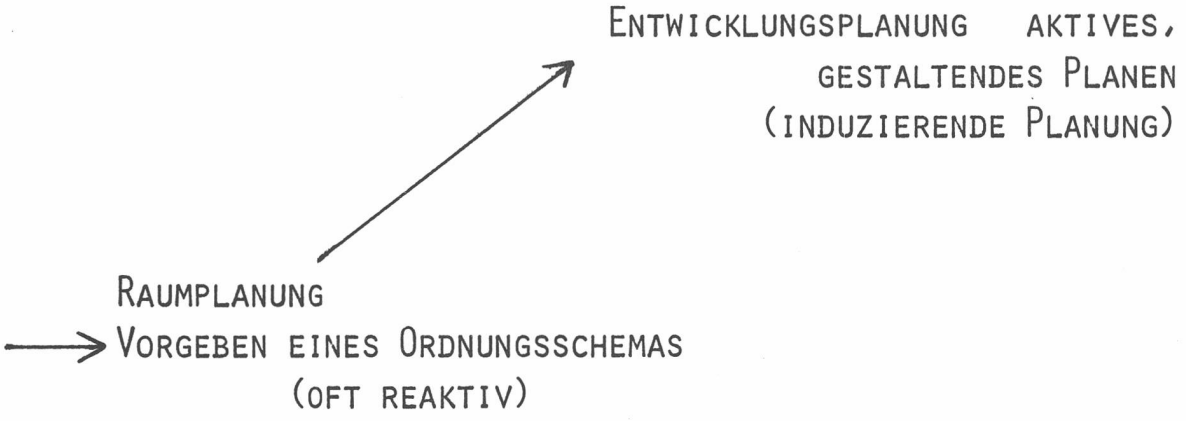


Abb. 2: Beispiel der Funktionsverlagerung der staatlichen Tätigkeit aus dem Planungsbereich

Entwicklungsplanung ist aktives statt bloss reaktives Handeln. Entwicklungsplanung als gestaltende und induzierende Planung ist ausserdem komplex, d. h., es sind nicht nur Einzelmassnahmen vorzusehen, sondern ein umfassendes und fachübergreifendes Programm, das in Kenntnis der Vorgänge und Absichten in angrenzenden Entscheidungsbereichen entworfen und durchgeführt wird.

Was bedeutet dies nun aber für die Entscheidungsfindung in unserer Demokratie?

Es ist eine bekannte Tatsache, dass heute sowohl die Parlamente als auch der Souverän bereits dem Normsetzungsprozess nicht mehr durchwegs gewachsen sind und der Verwaltung hinsichtlich Arbeitskraft, Information und teilweise auch Sachverstand unterlegen sind. Diese Problematik tritt in verstärktem Masse auf, wo entwicklungsplanerisches und gestaltendes Handeln zur zentralen Funktion des politischen Entscheidungsträgers wird. Wenn selbst Gesetze mit vorwiegender Ordnungsfunktion bzw. als Grundlage von Einzelmassnahmen sozialer Dienstleistungen in der direkten Demokratie oft nur noch mühsam zu bewältigen sind, dann muss die Frage gestellt werden, ob im Rahmen einer umfassenden Entwicklungsplanung ein demokratisches Entscheidungsverfahren traditioneller Art überhaupt möglich ist. Allein wenn in Betracht gezogen wird, wieviel mehr an Information und Arbeitsaufwand für die Aenderung eines in sich abgestimmten, komplexen Entwicklungsplanentwurfes gegenüber der Aenderung einer zu setzenden generellen Norm notwendig ist, wird offensichtlich, dass wir uns hier im Grenzbereich der Möglichkeiten der demokratischen Mitbestimmung befinden.

Der Versuch, dieses Problem durch Umsetzung des Entwicklungsplanes in gesetzliche Form zu lösen, dürfte kaum gelingen. Denn es darf nicht übersehen werden, dass ein - zwar im demokratischen Verfahren erarbeiteter - gesetzlich im einzelnen festgelegter Entwicklungsplan nicht praktikabel wäre. Ein Entwicklungsplan im Sinne der rollenden Planung muss im Vollzug flexibel und veränderbar sein, damit Zielwerte und die Wahl der Mittel an veränderte Umstände und tatsächlich eintretende Wirkungen angepasst werden können.

Versucht man dieses Dilemma - auf der einen Seite der berechtigte Anspruch auf Mitbestimmung und auf der anderen

Seite die von der Sache her gesetzten Grenzen der Mitwirkung - dadurch zu lösen, dass von den Planungsbetroffenen vor allem Zielwerte gesetzt werden, ohne Art und Mittel der Durchführung festzulegen, dann eröffnet sich den Durchführungsorganen im Vollzug des Planes ein grosser Ermessungsspielraum, der von der Oeffentlichkeit kaum mehr kontrolliert werden kann.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Funktionsverlagerung von der ordnenden zur gestaltenden Planung grundsätzlich die Tendenz in sich birgt, die Macht des Staates und damit der Verwaltung, welche einerseits den Planungsinhalt entscheidend mitbestimmt und andererseits auch in der Vollzugsphase erheblich an Bedeutung gewinnt, zu verstärken.

Diese Zusammenhänge sind an und für sich keinesfalls neu. Spätestens seit Max Webers Analyse der modernen Bürokratie ist bekannt, wieweit sich die Verwaltung verselbständigt hat und damit aus einem Herrschaftsinstrument ein nur schwer kontrollierbarer Herrschaftsträger geworden ist. Nichtsdestoweniger erscheint es im Hinblick auf die im Rahmen der Berggebietsförderung vorgesehenen Massnahmen, welche Inhalt eines Entwicklungsplanes - des sog. Entwicklungskonzeptes - sein müssen, notwendig, diese Zusammenhänge und Abhängigkeiten herauszustellen.

3. Die zwei Entscheidungsebenen

Die bisherigen Ausführungen zeigten, dass bei der Frage der Entscheidungsfindung in der gestaltenden Planung im wesentlichen zwei Entscheidungsebenen zu berücksichtigen sind:

a) die Entscheidungsebene der Planungsbetroffenen

b) die Entscheidungsebene der mit dem "Vollzug" [1] der Planung betrauten Organe.

---

[1] Bei der Bergebietsförderung gemäss dem Investitionshilfegesetz beinhaltet der Vollzug im wesentlichen die Annerkennung des Entwicklungsträgers, die Genehmigung der Entwicklungskonzepte und die Gewährung der Investitionskredite.

Da der unter Punkt a) genannte Entscheidungsebene der 4. und 5. Abschnitt gewidmet ist, soll an dieser Stelle kurz auf die unter Punkt b) erwähnte Entscheidungsebene, welche im wesentlichen die staatlichen Verwaltungsorgane umfasst, eingegangen werden.

Zu den nachfolgenden Bemerkungen muss allerdings klar vorausgeschickt werden, dass sie keinesfalls als tiefschürfende Vorschläge für eine Reorganisation der Verwaltung zu verstehen sind, sondern lediglich aus der Sicht der Planungsbetroffenen wünschbare Voraussetzungen für eine demokratische und effiziente Durchführung der gestaltenden Planung darstellen. Folgende zwei Fragekreise stehen dabei im Vordergrund:

I Horizontaler Zusammenschluss bzw. Kooperation innerhalb der Verwaltung

II Art der Vollzugskontrolle durch die Verwaltung

Zu Punkt I Horizontale Kooperation

Trotz dem wachsenden Aufgabenkreis und der zunehmenden Funktionsverlagerung blieb die Struktur der Verwaltung dem hierarchisch gegliederten Modell des Aufgabenvollzuges verhaftet. Die Struktur der Verwaltung und die Art des Aufgabenvollzuges ist nach wie vor durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- Hierarchie und Weisung
- hohe Arbeitsteiligkeit und
- dauerhafte Kompetenzabgrenzung.

Diese heute vorherrschende Verwaltungsorganisation ist ausgerichtet auf den stetig verlässlichen Vollzug öffentlicher Aufgaben im Rahmen der zu erfüllenden Ordnungs- und Dienstleistungsfunktionen des Staates, wobei zwangsläufig die sachlich spezialisierten und isolierten Teillösungen dominieren.

Die zunehmenden Aufgaben des Staates im Gestaltungsbereich werden zweifelsohne dazu führen, dass strukturelle Aenderungen in der Verwaltungsorganisation und -hierarchie in Angriff genommen

werden müssen. In bezug auf die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepte wäre im Interesse einer effizienten Abwicklung der planerischen Arbeiten und der Realisierung die Aktivität der Verwaltung insbesondere in folgenden Belangen dringend:

1. Anstelle bzw. parallel zu abstrakten, generellen Normen, welche zu wenig Handlungsrichtlinien bieten, sollten vermehrt konkrete Planungsprogramme erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden. *)

2. Die einzelnen Arbeiten der Verwaltung im Planungsbereich sind vermehrt zu koordinieren, um in der zunehmenden Interdependenz problembezogene Lösungen und längerfristige Wirksamkeit zu erreichen. Heute werden noch allzu oft sektorielle Planungen unter Abgrenzung entlang bestehender Ressortkompetenzen durchgeführt, so dass die realen Problemzusammenhänge oft verdeckt bleiben. Die sog. Querschnittsplanungen beschränken sich im allgemeinen auf Finanzplanungen.

   Das Koordinationsproblem zwischen den einzelnen Planungen wird oft so gelöst, dass die "Zielsetzungen" der einen Sachplanung

---

*) Das Fehlen eines konkreten Planungsprogrammes für den schweizerischen Alpenraum dürfte sich mit grosser Wahrscheinlichkeit dahingehend auswirken, dass bei der Zusammenfassung aller erarbeiteten regionalen Entwicklungskonzepte nicht nur eine unrealistische wenn nicht utopische Entwicklung des gesamten Berggebietes, sondern auch ein Investitionsbedarf konstatiert werden muss, welcher kaum von zwei Generationen verkraftet werden kann.

als "Randbedingungen" von der anderen Sachplanung übernommen werden. Die Gefahr, dass dabei wichtige Ausgangsdaten nicht problematisiert werden, muss bei diesem Vorgehen in Kauf genommen werden. Dieses Planungsvorgehen erinnert an die Geschichte vom Pfarrer und vom Uhrmacher im abgelegenen Dorf. Jeder richtet seine Uhr nach der der anderen, und weil keiner darum weiss, sind beide der Meinung, genaue Zeit zu haben.

Um den erwähnten Gefahren zu begegnen, sollten daher grundsätzlich zumindest jene Verwaltungsressorts, welche gleiche oder ähnliche Ziele verfolgen und gemeinsam die Wahl der Mittel zu treffen haben, zusammengefasst werden. Es liegt auf der Hand, dass dieser Grundsatz vor allem bei der Uebernahme neuer Aufgaben bzw. Schaffung neuer Verwaltungsressorts zu berücksichtigen wäre.

Obwohl dieses Prinzip von der Sache her kaum bestritten sein dürfte, wurden für die Entwicklungsplanung im Berggebiet bei Bund und Kanton zusätzliche administrative Stellen geschaffen. Dies trotz der Tatsache, dass jede wirtschaftliche und der grosse Teil der sozialen Aktivitäten räumlichen Bezug haben. Nicht umsonst musste der für den Aussenstehenden von vorneherein unverständliche Versuch, das Subventionsgeschäft in den einzelnen Planungsphasen in einen entwicklungs- und raumplanerischen Teil zu trennen, aufgegeben werden. Nachdem auf Stufe Bund und Kanton die Entwicklungs- und die Raumplanung über eigenständige Verwaltungsressorts bearbeitet werden, zeichnen sich heute in einigen Regionen bereits bei der Vorbereitung sowie der Erarbeitung der Entwicklungskonzepte Schwierig-

keiten ab, die sich u. a. auf die von oben vorgegebenen Kompetenzabgrenzungen zurückführen lassen. Auf diese Weise wird bei der Bevölkerung das Verständnis gegenüber planerischen Belangen kaum gefördert. Abzuwarten bleibt, welche Konsequenzen diese sachlich nicht gerechtfertigte Zweigleisigkeit in der Realisierungsphase zeitigen wird. Dass bereits heute auf Bundesebene ungelöste Koordinationsprobleme bestehen, wurde bei der Vernehmlassung des Leitbildes CK-73 offenkundig. Das CK-73, welches gemäss der offiziellen Planungssystematik unter den Titel "Raumplanung" gehört, weicht nicht nur in der Terminologie, sondern auch materiell wesentlich von den Vorstellungen im Bereich der Berggebietsförderung ab. Es ist geradezu paradox, dass selbst in der Planung das Vorgehen ungenügend koordiniert und geplant wird.

Zu Punkt II Vollzugskontrolle

Die heutige Form der von der Verwaltung geübten Vollzugskontrolle, die sich vornehmlich darauf bezieht, ob eine Weisung genau befolgt bzw. eine geltende Norm richtig auf den Einzelfall angewendet wird - überspitzt kann diese Kontrollform auf die Formel: "Wenn Fall A und B, dann gilt Regel C" gebracht werden -, dürfte den Anforderungen der gestaltenden Planung nicht mehr durchwegs genügen. Anstelle dieser sog. Richtigkeitskontrolle sollte das Schwergewicht vermehrt der Erfolgs- bzw. qualitativen Leistungskontrolle zukommen (vgl. Abb. 3).

Am Beispiel der Subventionierungspraxis bei der Erstellung landwirtschaftlicher Hochbauten kann verdeutlicht werden, was damit gemeint ist. Es ist bekannt, dass für die Zusicherung der Subventionen vielfach in erster Linie die Einhaltung bautechnischer Vorschriften ausschlaggebend ist. Im Sinne der Erfolgs- und Leistungskontrolle wären den sozioökonomischen

Auswirkungen Priorität bei der Beurteilung der Subventionswürdigkeit beizumessen. Bautechnische Vorschriften wären flexibel und als Mittel für die Erreichung der sozioökonomischen Zielsetzungen einzusetzen.

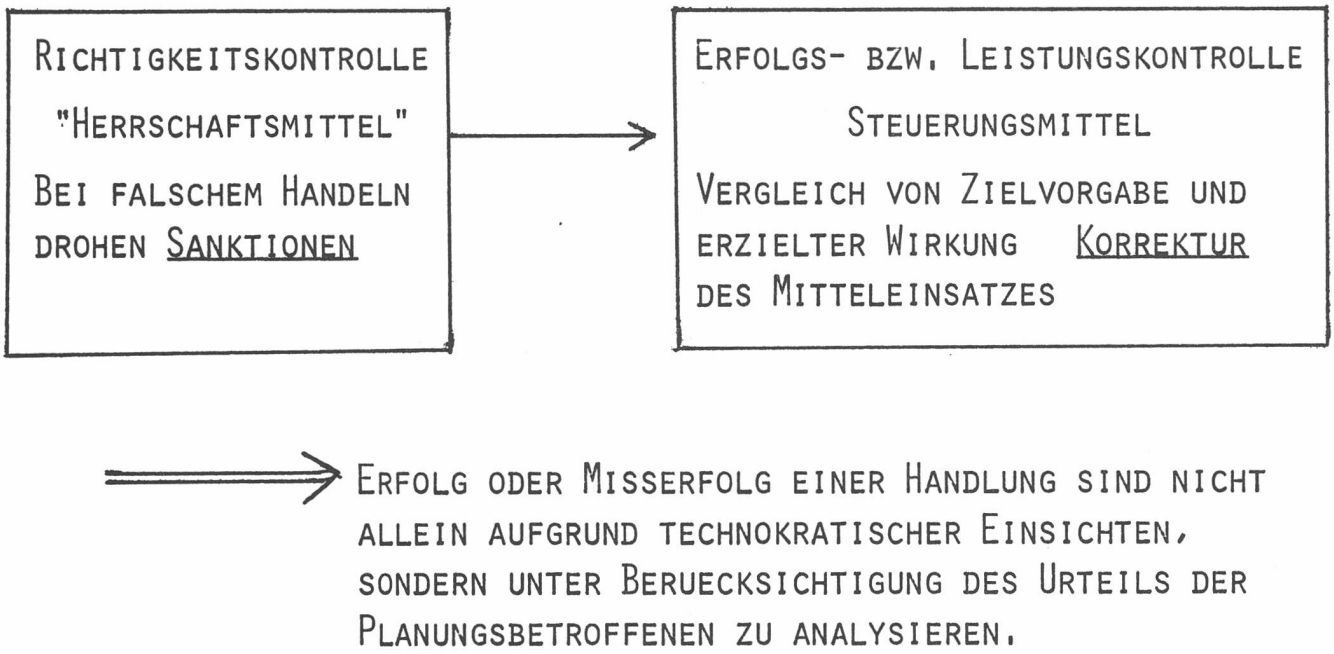


Abb. 3: Von der Richtigkeitskontrolle zur Erfolgs- bzw. Leistungskontrolle

Inbezug auf die Berggebietsförderung ist abschliessend zu wünschen, dass einerseits trotz den nicht optimalen Voraussetzungen eine Koordination mit den übergreifenden und angrenzenden Sachbereichen auf allen Stufen gelingt, und dass andererseits bei der Ueberprüfung und Genehmigung der Entwicklungskonzepte sowie auch der einzelnen Investitionsgesuche die Erfolgs- bzw. Leistungskontrolle im Vordergrund stehen wird.

4. Demokratische Beteiligung im Planungsprozess

Unter diesem Titel werden ein paar Gedanken zur anderen Entscheidungsebene, die der Planungsbetroffenen - oft auch der Planungserleidenden -, unter Berücksichtigung der entwicklungsplanerischen Besonderheiten zusammengefasst. Für diejenigen, welche mit der Terminologie der Berggebietsförderung vertraut sind, kann der Inhalt der folgenden Ausführungen auch mit der Wortschöpfung des Jahrzehnts: "Die politische Konsolidierung" umschrieben werden.

Interesse an der Beteiligung

Für die Beurteilung der Mitwirkungsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen ist vom Interesse an der Beteiligung auszugehen. Dabei kann die Beteiligung im Sinne des Mitwirkens an Entscheidungen, durch deren Ausgang man mittelbar oder unmittelbar betroffen wird, zunächst als ein Wert in sich angestrebt werden. Erfahrungsgemäss reicht dieses Element aber im allgemeinen nicht aus, ein wünschbares Mass an Interesse für die Mitwirkung zu erreichen. Die Motivation zum Mitarbeiten gründet letztlich meist auf irgenwelchen bewussten oder unbewussten Sonderinteressen sowie auf die Erwartung, die eigenen Interessen durchsetzen zu können. Die Mitwirkung aufgrund von Sonderinteressen setzt aber voraus, dass die Entscheide für die Betroffenen bedeutungsvoll sind, und dass diese Bedeutung auch wahrgenommen wird. Die Faktoren, welche das Interesse an der Beteiligung beeinflussen, lassen sich nach verschiedenen Kriterien gruppieren (vgl. Abb. 4).

A) HAUPTBEDINGUNGEN

DIE BETROFFENEN BZW. BETEILIGTEN HABEN WACHSENDES INTERESSE AN DER MITWIRKUNG:

I MIT DER WAHRGENOMMENEN BEDEUTUNG DER ENTSCHEIDE ODER DEM GRAD DES BETROFFENSEINS

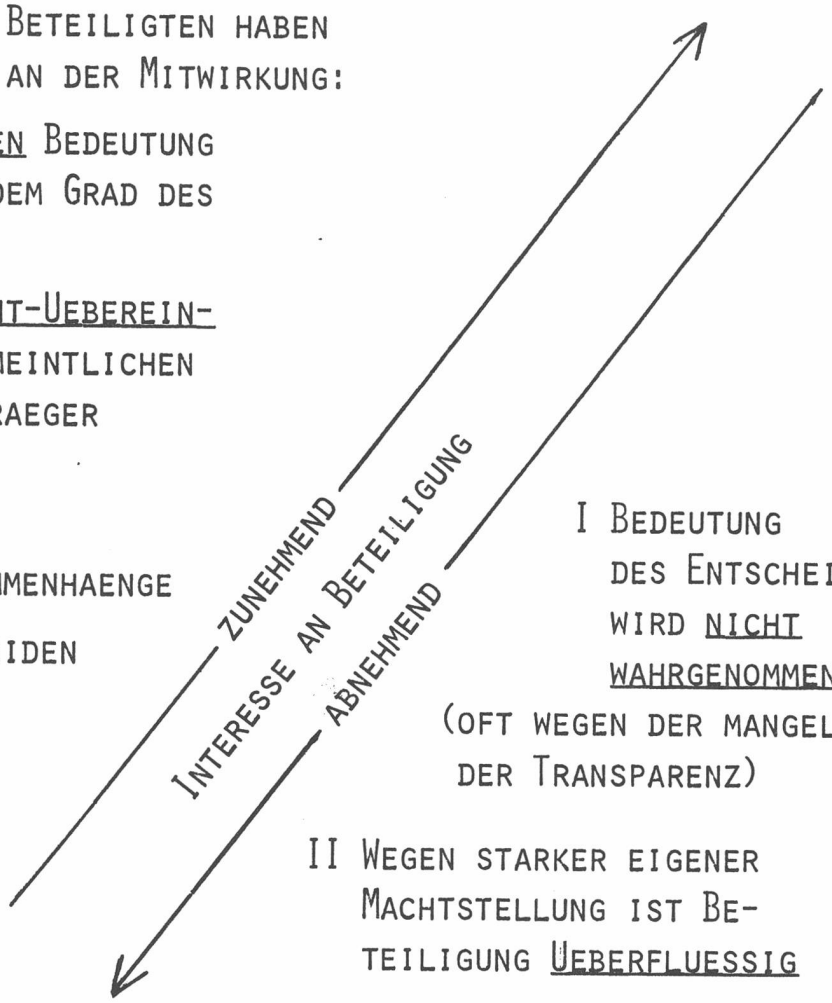
II MIT DEM GRAD DER NICHT-UEBEREINSTIMMUNG MIT DEN VERMEINTLICHEN ZIELEN DER PLANUNGSTRAEGER

B) NEBENBEDINGUNGEN

I TRANSPARENZ DER ZUSAMMENHAENGE

II FAKTISCHES MITENTSCHEIDEN

III EIGENES ERARBEITEN



I BEDEUTUNG DES ENTSCHEIDS WIRD NICHT WAHRGENOMMEN (OFT WEGEN DER MANGELNDER TRANSPARENZ)

II WEGEN STARKER EIGENER MACHTSTELLUNG IST BETEILIGUNG UEBERFLUESSIG

III WEGEN FAKTISCHER OHNMACHT IST BETEILIGUNG HOFFNUNGSLOS

Abb. 4: Das Interesse der Beteiligung beeinflussende Faktoren

Soll das Interesse im Laufe des Planungs- und Entscheidungsprozesses nicht abflauen, müssen zusätzlich einige Nebenbedingungen erfüllt sein (vgl. Abb. 4). Neben der Erfassbarkeit des Planungsablaufes und -inhaltes ist vor allem von Bedeutung, dass sich die Mitarbeit der Betroffenen nicht zu einem reinen Informationskonsum entwickelt.

Aufgrund der in Abbildung 4 zusammengestellten Bedingungen lassen sich nun einige konkrete Anhaltspunkte festlegen, wie einerseits der Planungsinhalt und -ablauf zu gestalten ist und andererseits welche Rolle der Planer im ganzen Geschehen spielen soll. Sicherlich können in diesen Fragen keine allgemeingültigen Regeln formuliert werden. Der Versuch jedoch, die einleitend aufgeworfene Frage, ob in der Entwicklungsplanung eine demokratische Teilnahme überhaupt möglich sei, im Einzelfall bejahend beantworten zu können, muss aber immer wieder von neuem unternommen werden. Es bedarf aber grosser und ehrlicher Anstrengungen, wenn diese Bejahung nicht nur deklamatorischen Charakter haben soll.

Die Wichtigkeit der Beteiligung bei der induzierenden Planung ist offensichtlich, wenn in Betracht gezogen wird, dass der Entwicklungsplanvollzug letztlich nicht angeordnet werden kann. Vielmehr sind Bürger, nichtstaatliche Organisationen und Gemeinden durch Mitbestimmung am Entscheidungsprozess und durch Aufzeigen der Zusammenhänge zu einem zielkonformen Verhalten zu motivieren.

Planungsablauf

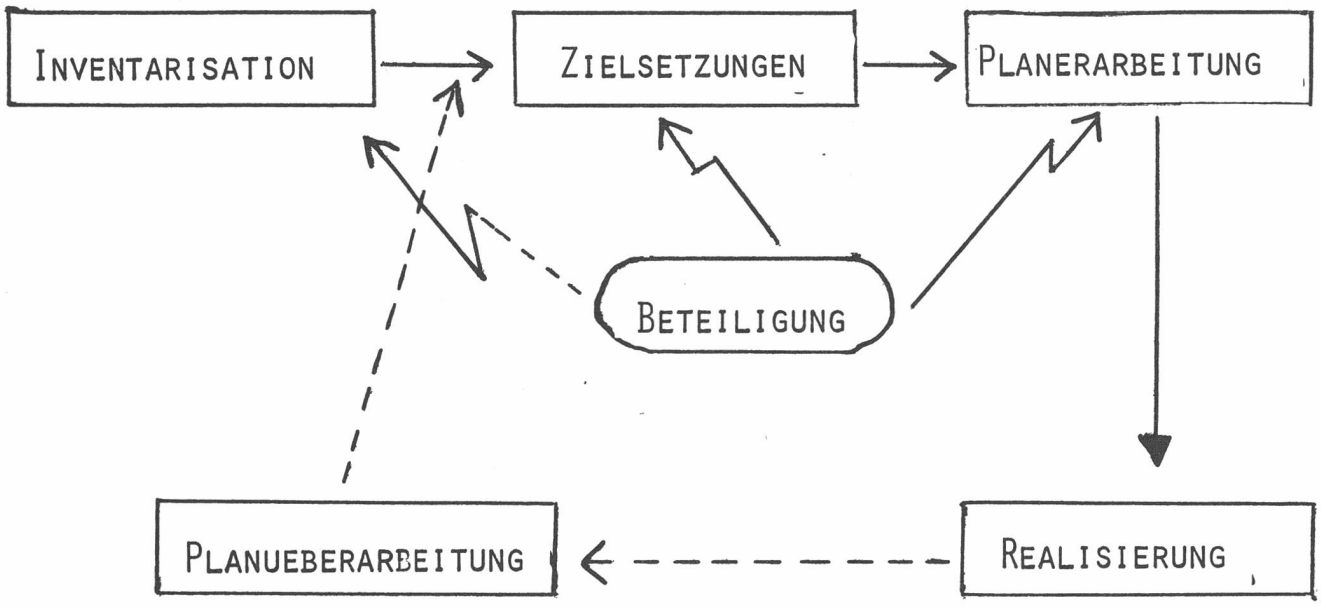
Dem Planungsablauf kommt in der offenen Planung - wie eine Planung mit möglichst weitgehender Beteiligung der Betroffenen oft auch bezeichnet wird - nicht nur organisatorische und planungstechnische Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit dem Planungsablauf muss abgeklärt werden, wann und wie die Teilnahme in den einzelnen Planungsphasen erfolgen soll. Wie die Praxis zeigt, gehen in diesen Fragen die Meinungen auseinander. Während in einzelnen Fällen bereits in der Inventarisationsphase und bei der Lageanalyse eine Beteiligung, welche über eine reine Informationstätigkeit hinausgeht, angestrebt wird, erfolgt anderernorts der Einbezug bei der Erarbeitung der Zielsetzungen oder gar erst bei der Konzept- und Planerarbeitung.

Werden die in Abbildung 4 zusammengestellten Kriterien zur Beurteilung dieser Frage herangezogen, zeigt es sich, dass sowohl die Haupt- als auch die Nebenbedingungen erfüllt werden

können, wenn nach einer Information über die Ergebnisse der Inventarisation und Lageanalyse die Mitwirkung der Betroffenen mit der Erarbeitung der Ziele einsetzt. In dieser Phase können die Einsicht in die Bedeutung der zu treffenden Entscheide sowie die Zusammenhänge aufgezeigt werden und gleichzeitig ist erstmals faktisches Mitentscheiden und eigenes Erarbeiten möglich. In dieser Phase ist die Mitwirkung der Betroffenen nicht nur möglich, sondern unerlässlich, werden doch die Weichen für die künftigen Planungsarbeiten im wesentlichen mit der Erarbeitung der Ziele gestellt. Die Möglichkeiten der Mitwirkung bei der anschliessenden Erarbeitung der eigentlichen Konzepte sind weitgehend abhängig vom geforderten Planungsinhalt, insbesondere vom Detaillirungsgrad der Planung. Auf die Anforderungen an den Planungsinhalt aus der Sicht der Betroffenen wird weiter unten eingetreten.

An dieser Stelle ist nochmals kurz auf die Auswirkung der unterschiedlichen Wesensmerkmale - parallel zur Behandlung derselben Fragestellung inbezug auf die Funktionsverlagerung der staatlichen Tätigkeit in Abbildung 1 und Abbildung 2 - der ordnenden und der gestaltenden Planung auf die Intensität und das Schwergewicht der Beteiligung der Betroffenen am Entscheidungsprozess einzugehen. Sowohl die ordnende als auch die gestaltende Planung sind grundsätzlich als rollende Planung aufzufassen, d. h., die tatsächlich eingesetzten Mittel und die daraus resultierenden Wirkungen sowie die ändernden Randbedingungen sind laufend zu überprüfen um die Zielwerte, Konzepte und Pläne entsprechend überarbeiten zu können. Während nun aber in der ordnenden Planung mit der Erarbeitung der Pläne bzw. mit deren Anpassung an die veränderten Gegebenheiten die Beteiligung der Oeffentlichkeit am Planungsprozess im wesentlichen als abgeschlossen betrachtet werden kann, muss bei der gestaltenden Planung, als induzierende Planung verstanden, die Beteiligung der Planungsbetroffenen von der Zielsetzung über die Konzepterarbeitung bis hin zur Konzeptrealisierung und Erfolgskontrolle vorausgesetzt werden (vgl. Abb. 5).

ORDNENDE PLANUNG



GESTALTENDE PLANUNG

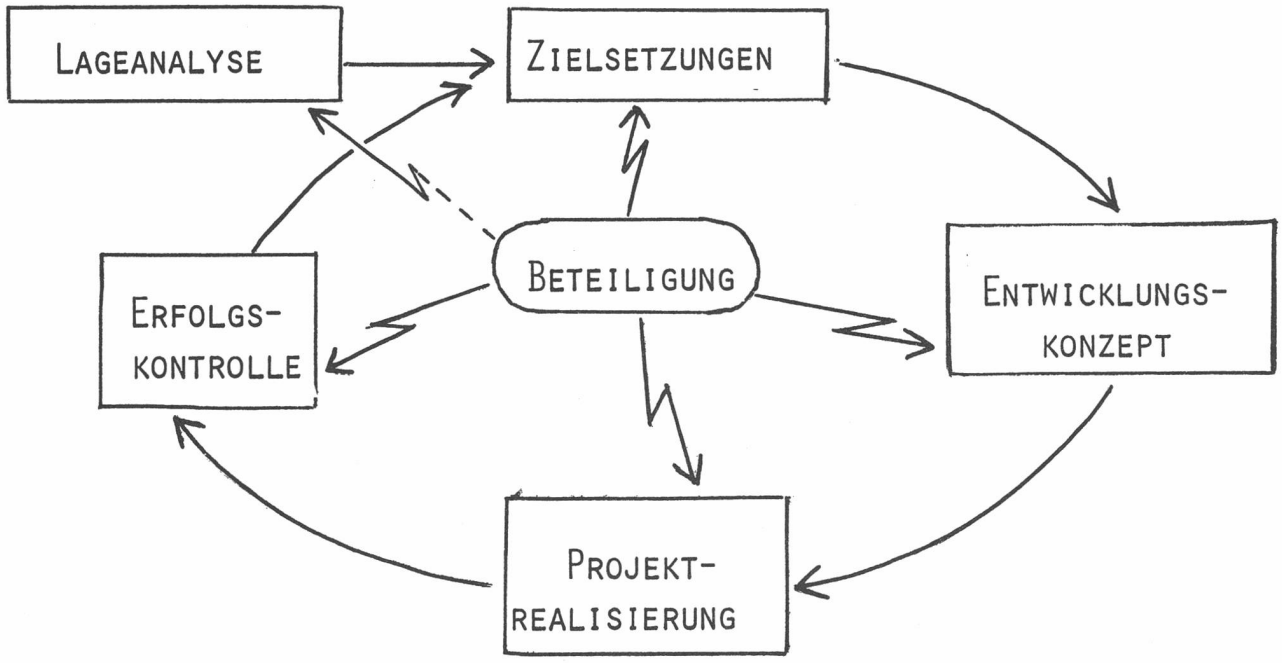


Abb. 5: Beteiligung im Rahmen des Planungsablaufes bei der ordnenden und bei der gestaltenden Planung

Verfahren und Institutionen der offenen Planung

In jeder offenen Planung, welche einen grösseren Personenkreis umfasst, wird man gezwungenermassen nur mit repräsentativen Vertretungen der Planungsbetroffenen intensiv zusammenarbeiten können. Der Einbezug eines grösseren Kreises wird oft nur über Vernehmlassungen möglich sein.

In den meisten Fällen wird vom Arbeitsaufwand her der Oeffentlichkeitsarbeit über die Zusammenarbeit mit repräsentativen Vertretungen, im allgemeinen in Form von Arbeitsgruppen, relativ enge Grenzen gesetzt sein. Allein wenn nur die wichtigsten in einer Entwicklungsplanung zu berücksichtigenden Aspekte für die Bildung von Arbeitsgruppen massgebend sein sollen, ergibt sich eine Vielzahl von Gruppen. In Planungen auf regionaler Stufe wird oft empfohlen, bei der Bildung von Arbeitsgruppen einerseits die räumlichen Gegebenheiten und andererseits die Planungssachbereiche zu berücksichtigen. Werden pro Raumeinheit und Sachbereich je eine Arbeitsgruppe gebildet, ergeben sich bspw. für 4 räumliche Teilgebiete und 5 Sachbereiche bereits 20 Arbeitsgruppen. Dazu bedarf es noch Arbeitsgruppen mit koordinierender Tätigkeit. Es ist zwar richtig, dass sowohl die Interessen unterschiedlicher Prägung inbezug auf den Herkunftsort als auch aus der Sicht der sozialen und insbesondere der beruflichen Stellung zu berücksichtigen sind. Dabei wird allerdings ausser acht gelassen, dass die Schwergewichte der Interessenvertretung in den verschiedenen Planungsphasen unterschiedlich sind.

In der Raum- und Entwicklungsplanung Surselva wurde von Anbeginn die Zahl der Arbeitsgruppen zugunsten einer möglichst intensiven und gut koordinierten Arbeit gering gehalten. Um trotzdem einerseits die räumlichen und andererseits die sachspezifischen Interessen zu berücksichtigen, wurden die Arbeitsgruppen für die Erarbeitung der Zielsetzungen und des Grobkonzeptes vorerst nach räumlichen Kriterien zusammengesetzt. Für die Bearbeitung des Feinkonzeptes wurden dann diese sog. Teilgebietsarbeitsgruppen zu sog. Sachgruppen umgebildet (vgl. Abb. 6).

Arbeit	Erarbeitende Gruppen	Koordinierende Gruppe
Erarbeitung der Zielsetzungen	5 Teilgebietsarbeitsgruppen (TAG). Jede TAG setzt sich zusammen aus Vertretern der wichtigsten Sachbereiche (Land- u. Forstwirschaft, Gewerbe, Fremdenverkehr usw.).	Eine regionale Arbeitsgruppe (RAG), aus Vertretern der TAG und des Vorstandes der Pro Surselva zusammengesetzt (Aufgabe: Koordination der räumlichen Belangen).
Erarbeitung der Grobkonzepte		R A G (Aufgabe: Koordination der räumlichen Belange)
Bearbeitung der Feinkonzepte	T A G 4 Sachgruppen, deren Mitglieder sich aus den Vertretern der TAG zusammensetzen.	R A G (Aufgabe: Koordination der fachlichen Belange)

Abb. 6: Zusammensetzung von Arbeitsgruppen im Planungsablauf

Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis bewährt, zeigte es sich doch, dass bei der Erarbeitung der Zielsetzungen und der Grobkonzepte die Probleme vor allem raumbezogen angegangen wurden, während bei der Bearbeitung der Feinkonzepte notwendigerweise eine fachlich vertiefte Diskussion vorherrschte. Die Aenderung der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen ist dieser vom Planungsablauf her bedingten Verschiebung der Betrachtungsweise weitgehend entgegengekommen.

Auf den ersten Blick mag die verhältnismässig geringe Zahl Arbeitsgruppen in Widerspruch zu den Forderungen der offenen Planung stehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Begleitung von selbständigen Arbeitsgruppen und der laufende Einbau der Ergebnisse in die Planung arbeitsaufwendig ist. So wurden bis heute gegen hundert 2 - 3 1/2 Stunden dauernde Arbeitsgespräche durchgeführt. Um die breitere Oeffentlichkeit am Planungsgeschehen teilhaben zu lassen, wird regelmässig in der Presse über die Arbeiten berichtet. Gleichzeitig wird den Interessierten angeboten, Zusammenfassung über den Inhalt und Stand der Planungsarbeiten anzufordern. Die Gemeinden und die rund 120 institutionalisierten Gruppen (Berufsverbände, Vereine, private Schulen, Bergbahngesellschaften usw.) der Region werden ausserdem mehrmals im Planungsablauf zu Vernehmlassungen eingeladen (vgl. Abb. 7).

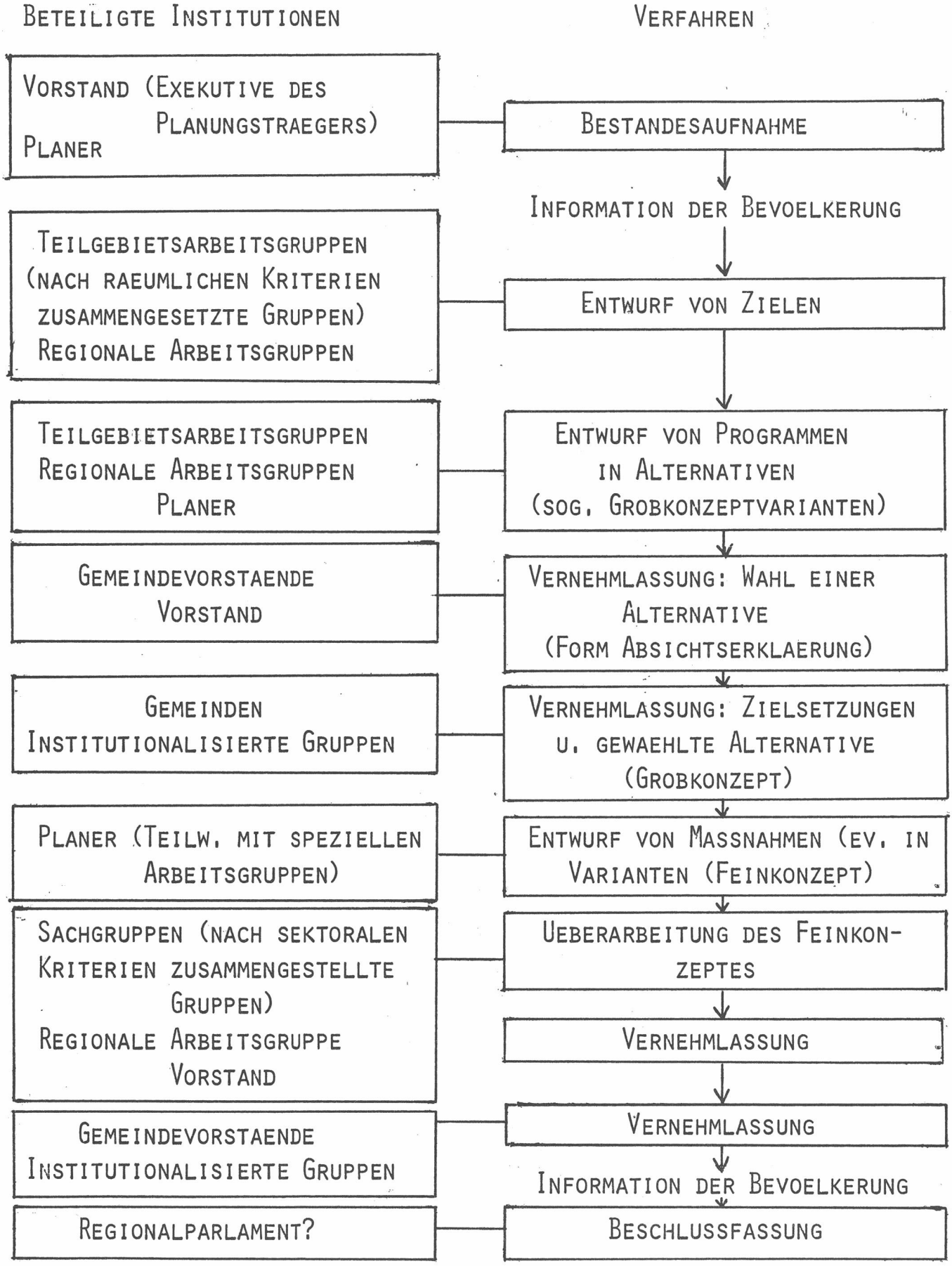


Abb. 7: Verfahren und Institutionen am Beispiel der Region Surselva

In der Raum- und Entwicklungsplanung Surselva werden die Arbeitsgruppen im Sinne "vorberatender Kommissionen" eingesetzt. Bei der Zusammenarbeit mit derartigen Beratungsgremien stehen drei Gefahren im Vordergrund, die klar erkannt werden müssen, um ihnen nicht im Laufe der Arbeit zu erliegen.

1. Die Arbeitsgruppen haben ausgesprochene Alibifunktion. Die Gruppen werden also vorwiegend dazu eingesetzt, um bei später auftauchenden Schwierigkeiten beschwichtigend darauf hinweisen zu können, dass Vertreter der Planungsbetroffenen laufend mitgearbeitet hätten.

2. Die Arbeitsgruppen haben vorwiegend Akklamationsfunktion. Die Gruppen werden faktisch vom Mitarbeiten und Mitentscheiden ausgeschlossen, indem ihnen fertig ausgearbeitete Zielsetzungen, Konzepte und/oder Pläne unterbreitet werden, an denen - insbesondere infolge des hohen Detaillierungsgrades und der damit verbundenen Komplexität - von Nichtfachleuten kaum mehr etwas geändert werden kann. Den Mitgliedern der Gruppen bleibt oft nichts anderes übrig als beifällig die vielfach unverstandenen Planungsunterlagen zu bestätigen.

3. Die Arbeitsgruppen haben Manipulationsfunktion. In den Gruppen arbeiten vor allem Vertreter der mächtigsten Gruppierungen mit. Damit will sich der Planungsträger die Unterstützung einer potentiellen, starken Opposition sichern. Auf dem Weg des gütlichen Einvernehmens werden dadurch Konflikte mit starken Interessengruppen von vorneherein vermieden, während die Interessen latenter Gruppen nicht oder nur am Rande berücksichtigt werden.

Um das Abgleiten der Arbeitsgruppen in die eine oder andere der genannten Funktionen zu vermeiden, ist neben der Zusammensetzung der Gruppen, in welchen alle bedeutsamen Teile der

Oeffentlichkeit zu Worte kommen sollen, vor allem wichtig, dass die Gruppen von Anfang an mitarbeiten können und dass die Planung inhaltlich und sprachlich allgemeinverständlich ist. Um den Wünschen und Anliegen der Betroffenen in der Planung zum Durchbruch zu verhelfen wird es oft notwendig sein, dass jemand die Rolle eines sog. Artikulationshelfers übernimmt. Wenn der Artikulationshelfer seine Aufgabe als "Sprachrohr der Sprachlosen" versteht, kann damit oft ein Aufwachen eines Teiles der Menge, der in den staatspolitischen Dämmerschlaf gesunkenen Mitbürger, erreicht werden.

Funktion der Planer und Experten

Im Rahmen einer offenen Planung haben Planer und Experten ihre Funktionen und Aufgaben weniger in Form einer Begutachtung als in einer Transformation der von den Betroffenen zusammengetragenen Wünsche und Anliegen zu erfüllen. Drei Funktionen stehen bei der offenen Planung im Vordergrund:

1. Entscheidungshilfefunktion

   Der Planer soll Denkanstösse und Grundlagen für das eigene Erarbeiten, die Meinungsbildung und die Teilnahme liefern.

2. Umsetzungsfunktion

   Der Planer hat die von den Betroffenen herangetragenen Vorstellungen planungsgerecht umzusetzen.

3. Motivationsfunktion

   Die Ergebnisse der planungsgerechten Umsetzung müssen die weitere Meinungsbildung ermöglichen und zur weiteren Teilnahme anregen.

Der Planer soll seine Aufgabe als "Gleicher unter Gleichen" ausüben. Dabei muss klar erkannt werden, dass er oft Stellung nehmen und werten muss. Der Planer hat sich daher stets zu kontrollieren wo er wertet und er soll seine Wertungen sowie die Kriterien, nach denen er gewertet hat, offen darlegen und

begründen. Der Anspruch auf Objektivität und Werturteilsfreiheit seitens des Planers hat in der offenen Planung nur in seltenen Fällen Platz.

Anforderungen an den Planungsinhalt

In Diskussionen über Planungsverfahren wird dem Grundsatz einer offenen Planung von breiten Kreisen zugestimmt. Bei der Durchsicht der Anforderungen an Planungsinhalte, wie sie bspw. von den zuständigen Verwaltungsstellen bei Bund und Kanton ausgearbeitet wurden, kann man sich allerdings des Eindrucks nicht erwehren, dass bei der Zusammenstellung von Richtlinien die Anforderungen der offenen Planung an den Planungsinhalt nicht oder nur am Rande berücksichtigt wurden.

Diese Feststellung muss auch inbezug auf die Leit- und Richtlinien für die Erarbeitung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepte gemacht werden. Der geforderte Planungsinhalt ist äusserst komplex und muss einen derart hohen Detaillierungsgrad aufweisen, dass verschiedentlich auch die Planungsfachleute vor kaum lösbaren Problemen stehen. Ein wesentlicher Grund hiefür liegt darin, dass Ausagen über die anzustrebende regionale Entwicklung verlangt sowie Vorschläge zum Planungsvorgehen aufgezeigt werden, für welche die notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen bestenfalls in Ansätzen vorhanden sind. Zwar wird darauf hingewiesen, dass die Leitlinien mit "Vernunft" und den regionsspezifischen Gegebenheiten angepasst angewendet werden sollen. Nichtsdestoweniger bedeutet der Miteinbezug von noch nicht anwendungsreifen Methoden ein Verschleiss an finanziellen Mitteln und Goodwill, werden doch nun eine beträchtliche Zahl Regionen den Weg durch die teilweise nichtpraktikablen Richtlinien mühsam suchen müssen. Unter solchen Voraussetzungen dürfte es schwer wenn nicht unmöglich sein, die Entwicklungsplanung im wünschbaren Ausmass offen durchzuführen. Es besteht die Gefahr, dass nicht nur das eigene Erarbeiten und das faktische Mitentscheiden, sondern

auch das Erkennen der Zusammenhänge nur einem kleinen Kreis vorbehalten bleiben wird. Insbesondere ist auch schwer vorstellbar, wie das einmal erarbeitete Konzept einem breitangelegten demokratischen Entscheidungsprozess unterworfen werden kann, da Aenderungen an einem Ort infolge der Komplexität und des hohen Detaillierungsgrades unübersehbare Folgen für das ganze Konzept zeitigen können. Aehnliche Probleme dürften sich bei einer späteren Ueberarbeitung ergeben.

Dem Einwand, dass mit den Richtlinien für die Entwicklungskonzepte Neuland betreten werden musste und damit auf Anhieb kaum die richtige Abgrenzung des Planungsinhaltes möglich war, muss entgegengehalten werden, dass zumindest jene Forderungen hätten fallengelassen werden müssen, für deren Erfüllung die methodischen Grundlagen heute noch weitgehend fehlen. Im übrigen kann ebenso berechtigt der Hinweis auf die vielen Unbekannten dahingehend gedeutet werden, dass für unsere Verhältnisse ein einfacherer Einstieg und ein sukzessiver Ausbau angebrachter gewesen wäre. Auf die Problematik, die mit der Erarbeitung der Richt- und Leitlinien durch teilweise denselben Personenkreis, welcher später als Auftragnehmer in Erscheinung tritt, verbunden ist, soll an dieser Stelle nicht eingetreten werden. Immerhin dürfte sich der eine oder andere die Frage stellen, ob den Planerhonoraren für die regionale Wirtschaftsförderung nicht ein zu grosser Multiplikatoreffekt beigemessen wurde.

5. Realisierung und Demokratie

Die Frage nach der Demokratisierung der Planung behandelt letztlich nur einen Teil, wenn auch einen nicht unwesentlichen, des demokratischen Entscheidungsprozesses. Wesentlich wird vor allem die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Realisierung sein. Hier stellt sich aber sogleich die Frage nach den Gebiets- und Zuständigkeitsstrukturen. Die heute offensichtliche Tendenz, dass dem untergeordneten Gemeinwesen immer mehr Vollzugsaufgaben zugeordnet werden, während die Entscheidungskompetenz

zentralisiert wird, dürfte auch den Bereich der regionalen Förderungsmassnahmen nicht unberührt lassen, sofern nicht rechtzeitig die rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen inbezug auf die Gebiets- und Zuständigkeitsstruktur getroffen werden. Aus dieser Sicht betrachtet wird der Regionalisierung nicht nur im raum- und entwicklungsplanerischen Bereich, sondern auch staatspolitisch vermehrte Bedeutung zukommen. Es ist nicht auszuschliessen, dass in der Zukunft da und dort selbst die Kantonsgrenzen zur Diskussion gestellt werden.

Die Region umfasst definitionsgemäss den Raum, in welchem der überwiegende Teil der Bevölkerung wohnt, der Arbeit nachgeht und Erholung findet. Es käme dem föderalistischen Grundgedanken unseres Staatswesens entgegen, wenn anstelle einer Zentralisierung der Entscheidungskompetenz dem Prinzip, die Problemlösungen dort zu erarbeiten und darüber entscheiden, wo die Probleme entstehen, vermehrt Beachtung geschenkt würde.

Damit kommen wir wieder zurück zum einleitend behandelten Problem der Entwicklung der Entscheidungsstruktur, die heute eindeutig Tendenzen zu einer Ballung von Macht und Kompetenzen aufweist. Diese Entwicklung wird oft damit begründet, dass heute die untergeordneten Gemeinwesen vielfach gar nicht mehr in der Lage seien, die neuen oder selbst die bisherigen Aufgaben zu lösen. Für den einen oder anderen Aufgabenbereich trifft diese Begründung zweifellos zu. Heute muss aber festgestellt werden, dass die Einschränkung der Zuständigkeiten nur allzu oft bedeutend weitergeht, als dies für die Bewältigung einer bestimmten Aufgabe durch das übergeordnete Gemeinwesen notwendig wäre.

In diesem Zusammenhang muss auch festgehalten werden, dass bis anhin kaum die Frage gestellt wurde, wie dem überforderten Gemeinwesen geholfen werden könnte, seine Aufgaben zweckmässig zu erfüllen. Im Vordergrund steht heute vielmehr die Ueberlegung, in welcher Art und Form die Aufgaben

an das übergeordnete Gemeinwesen übertragen werden sollen. Mit dem Abbau der Zuständigkeiten beim untergeordneten Gemeinwesen dürfte aber ein sich selbstverstärkender Prozess entstehen, den ich in der Hypothese, dass die Entwicklung der Entscheidungsstruktur - insbesondere auf der Stufe der Gemeinde - einen negativen Regelkreis darstellt, zusammenfassen möchte (vgl. Abb. 8). Wenn das Entwicklungskonzept im technisch-wirtschaftlichen Bereich Erfolg haben soll, so muss im Hinblick auf die Realisierung dieser negative Regelkreis bereits in der Planungsphase aufgebrochen werden. Im Zentrum der Bemühungen darf nicht allein die Lösung der Aufgaben, sondern muss auch die Befähigung zur selbständigen Aufgabenbewältigung stehen. Wenn dies nicht gelingt muss damit gerechnet werden, dass die an und für sich positiv zu beurteilenden Entwicklungsbemühungen von Bund und Kanton an mangelndem Verantwortungsbewusstsein und an der Desinteressenz der Planungsbetroffenen, seien es Gemeinden oder Regionseinwohner, scheitern.

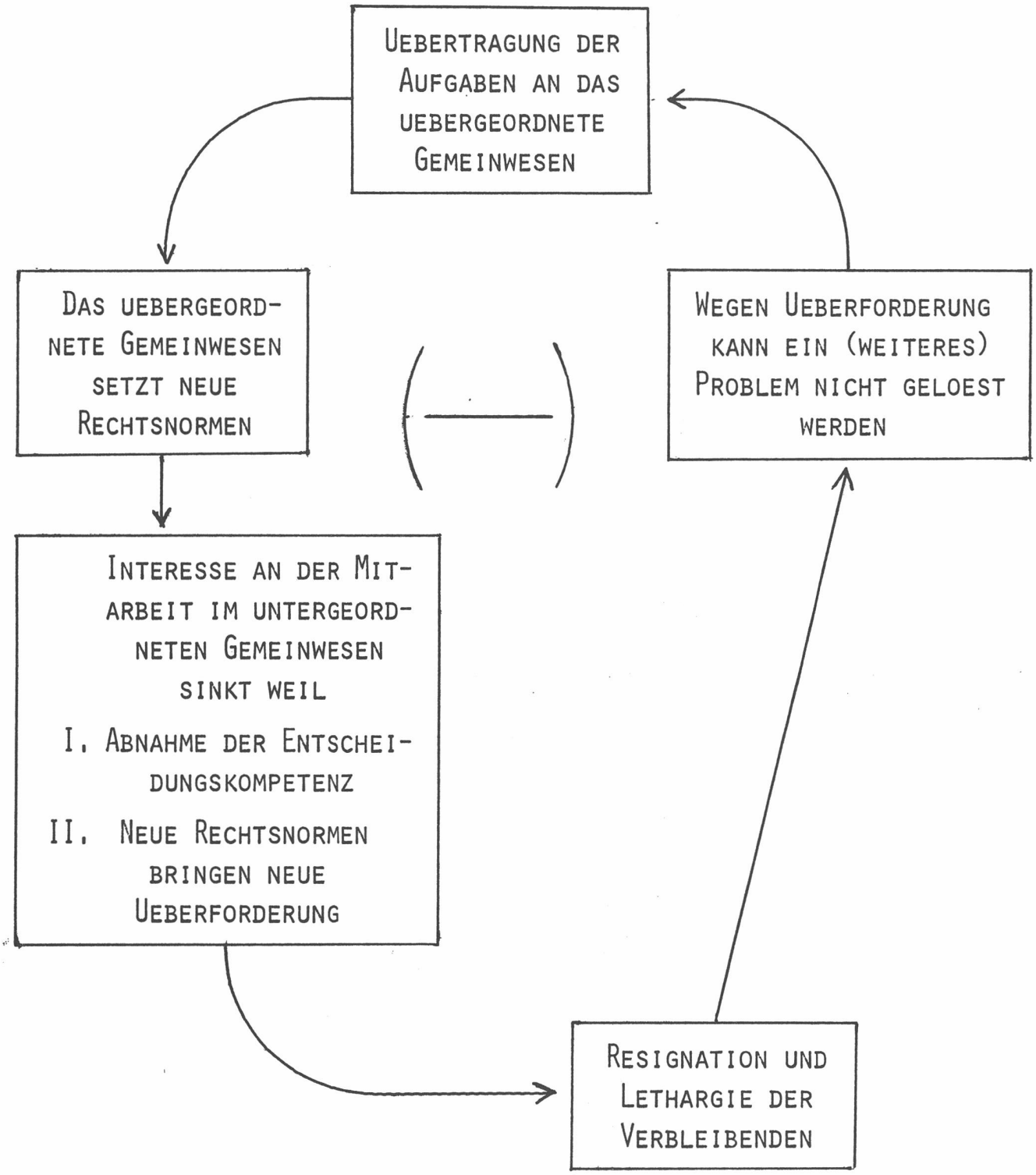


Abb. 8: Hypothese: Die Entwicklung der Entscheidungsstruktur ist ein negativer Regelkreis

Mit den hier aufgeworfenen Problemen ist der Kreis zum eingangs erwähnten Gedanken von Perikles geschlossen. Die Anteilnahme des Bürgers "an den Dingen seiner Stadt" ist letztlich nicht nur eine Frage des guten Willens des Bürgers, sondern je länger je mehr eine Frage der von den beteiligten Stellen des Staates dargebotenen Möglichkeiten zur Mitarbeit und zur faktischen Teilnahme am Entscheidungsprozess.

ANHANG

Steckbrief der Region Surselva (Bündner Oberland)

Lage: Gebiet des Vorderrheintales - westlich von Chur - zwischen dem Flimser Wald und dem Piz Badus (Quellgebiet des Rheins) mit den Seitentälern Lugnez und Safien

Gemeinden: 49 autonome Gemeinden

Flächenverhältnisse:

Gesamtfläche	147'000 ha	(ähnlich Fl. des Kt. Luzern)
unproduktives Land	43'000 ha	
Wald	24'000 ha	
LN inkl. absolutes Weideland	80'000 ha	
LN ohne absolutes Weideland	14'000 ha	

Bevölkerung:

1950	23'707 Einwohner
1960	24'987 Einwohner
1970	23'251 Einwohner

Altersstruktur: Relative Aenderung der Altersstruktur 1950 - 70

Altersgruppe 0 - 19 Jahre	- 7.9 %
Altersgruppe 20 - 64 Jahre	- 2.8 %
Altersgruppe 65 und mehr Jahre	+ 25.0 %

Sektoralstruktur 1970:

1. Sektor	27 %
2. Sektor	38 %
3. Sektor	35 %

Volkseinkommen 1965:

Regionales Pro-Kopf-Einkommen	Fr. 5'500.--
Kantonales Pro-Kopf-Einkommen	Fr. 7'400.--
Schweiz. Pro-Kopf-Einkommen	Fr. 8'400.--