

**Zeitschrift:** Bauen + Wohnen = Construction + habitation = Building + home : internationale Zeitschrift

**Band:** 24 (1970)

**Heft:** 10: Städteplanungen : Mitbestimmung bei Planungsfragen = Urbanisme : participation dans les questions de planification = Townplanning : participation on planning questions

**Artikel:** "Diese Aktivierung, die eine Mitbestimmung im Sinne einer Emanzipation ergibt, kann es kurzfristig nicht geben..." = "A court terme il n'est pas possible de concrétiser une participation ayant le caractère d'une véritable émancipation..." = "There can b...

**Autor:** Mühlestein, Erwin / Zinn, Hermann / Henz, Alexander

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-347876>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Von links nach rechts: Hans Anliker, 32 (nicht auf dem Foto), ist Architekt und Autor einer im Einleitungstext veröffentlichten Zeichnung. Alexander Henz, 37, ist Geschäftsleiter der Metron-Planungsgrundlagen und studierte Architektur an der ETH in Zürich. Hermann Zinn, 29, ist Dipl.-Soziologe und studierte an der FU in West-Berlin. Christoph Fischer, 27, ist Dipl.-Ing. Architekt und studierte an der TU in West-Berlin, zusammen mit unserem Redaktor.



## »Die Aktivierung, die eine Mitbestimmung im Sinne einer Emanzipation ergibt, kann es kurzfristig nicht geben . . .«

A court terme il n'est pas possible de concrétiser une participation ayant le caractère d'une véritable émancipation . . .

There can be no short term activation which results in participation in the sense of liberation . . .

*Interview mit Mitarbeitern der Metron-Planungsgrundlagen in Brugg/Schweiz  
Von unserem Redaktor Erwin Mühlestein*

*Interview du groupe planificateur Metron  
Interview with the Metron planning group*

**Bauen+Wohnen:** Ein ganz großes Problem bei der Mitbestimmung der Bevölkerung in Planungsfragen ist die Verwirklichung derselben. Wie wird sie durchgeführt, und wer bestimmt dann eigentlich über was mit? – Sie haben in Ihrem Einleitungsartikel zu dieser Bauen+Wohnen-Nummer deutlich geschrieben, daß es trotz aller Maßnahmen in Wirklichkeit immer nur ein begrenzter Kreis von direkt daran Interessierten oder solchen, die die entsprechende Bildung genossen haben, um sich artikulieren zu können, bleiben wird. Wo sehen Sie das Hauptproblem beim Umsetzen der Theorie der Mitbestimmung der Bevölkerung bei Planungsfragen in der Praxis?

**Zinn:** Ich sehe das Hauptproblem heute vor allem im politischen Prozeß und viel weniger im Bereich der Bildung, der Artikulationsfähigkeit oder -unfähigkeit. Wenn wir jetzt plötzlich – was nicht möglich ist – die Leute viel »gebildeter« machen würden, so daß sie sich artikulieren und Interessen entwickeln könnten, diese Interessen in den Planungs-Prozeß hineinragen und Alternativen entwickeln könnten, so würde das noch nicht zur Mitbestimmung führen. Der heutige politische Prozeß, in dem die Entscheide auch über Planungsfragen gefällt werden, läßt die Mitbestimmung breiter – bisher am Prozeß nicht beteiligter – Gruppen nicht zu. Das ist zunächst einmal das Hauptproblem. Wenn man langfristig damit rechnen würde, daß dieser politische Entscheidungsprozeß einmal offener wird, dann käme natürlich das Hauptproblem, daß die Voraussetzungen zur Mitbestimmung auf der Bildungsebene bei einer sehr großen Zahl – der sogenannten Öffentlichkeit – fehlen. Aber vorerst ist das noch sekundär.

**B+W:** Glauben Sie, daß das Prinzip der direkten Demokratie, wie wir sie heute in der Schweiz haben, von der politischen Seite genügend Möglichkeiten bieten würde, um die Bevölkerung an den Planungsprozessen teilnehmen zu lassen, oder muß auch daran etwas geändert werden?

**Zinn:** Genügend Möglichkeiten würde es bestimmt nicht bieten. Das System der direkten Demokratie ist zwar als institutionelle Voraussetzung günstiger als etwa dasjenige der Bundesrepublik. Auch sind in der Schweiz Verwaltung und Politiker aufgeschlossener gegenüber der Öffentlichkeitsarbeit. Es existieren aber noch eine Menge Probleme, die letztlich in der Schweiz genauso liegen wie in der Bundesrepublik. Die formell direkte Demokratie kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Leute größtenteils nicht in der Lage sind, so mitzuwirken, wie es zum Beispiel die heute Machtausübenden tun. Dieses Problem bleibt bestehen, egal ob es allen erlaubt ist über gewisse Sachentscheide mitzubestimmen oder nicht.

**Henz:** Ich glaube, daß das nicht für alle Aspekte der Stadtplanung zutrifft, sondern nur für einzelne Teilaspekte. Zum Beispiel wenn es darum geht, gewisse Infrastrukturmaßnahmen in einer Gemeinde zu planen, existiert bei uns schon eine eigentliche Praxis der Mitbestimmung, die meines Erachtens weiter geht als die in der Bundesrepublik. Die Tatsache, daß es eine Mitbestimmung bei uns schon gibt – vor allem in kleineren Gemeinden –, ist doch unumstritten.

**B+W:** Ist es nicht so, daß die Öffentlichkeit nur dann um ihre Meinung gefragt wird, wenn sie auch als Bauherrschaft fungiert. Wenn die private Hand etwas baut – und wir haben Generalunternehmen, die Siedlungen für mehrere tausend Einwohner bauen –, dann hat die Öffentlichkeit fast keine Möglichkeiten, direkten Einfluß auf diese Planungen auszuüben. Beschränkt sich bei uns die Mitbestimmung nicht nur auf öffentliche Maßnahmen, wie zum Beispiel Straßenbau, Schul- und Krankenhausbau?

**Henz:** Ich glaube, daß man das nicht so pauschal sagen kann. Es ist sicher so, daß bei denjenigen Maßnahmen, bei denen die öffentliche Hand als Bauherrschaft auftritt, die Mitbestimmung eine größere Rolle spielt als sonst. Ich glaube aber, wir sollten den Be-

griff weiter ausdehnen. Was ich an der direkten Demokratie und den Erfahrungen, die man damit in kleineren Gemeinden gesammelt hat, interessant finde, ist, daß sich die Mitbestimmung auf den gesamten öffentlichen Bereich bezieht. Also nicht nur auf den Bausektor. Das geht auch ins Bildungswesen hinein, überhaupt soweit, als die Kompetenzen bei der Gemeinde liegen. Nur wenn man das alles berücksichtigt, scheint mir das, was sie vorhin gesagt haben, richtig. Dort wo die öffentliche Hand direkt auftritt und direkt Maßnahmen ergreift, dort ist eine Form von Mitbestimmung – vor allem in kleineren Gemeinden – überhaupt möglich. – Sie ist aber auch möglich, weil die Gesetzgebung bei uns in sehr weitem Ausmaß in die Gemeinden hinein delegiert ist, so daß auch Ausführungsbestimmungen sehr oft vor das Volk kommen. Zum Beispiel wird bei Überbauungen – die sie vorhin erwähnt haben – in den Gemeinden darüber abgestimmt, nach welchen Prinzipien und Regeln so etwas beurteilt werden soll.

*B+W:* Das trifft sicher zu, aber ist der Stimmbürger nicht fachlich überfordert, wenn er über Stadtbebauungspläne abstimmen muß, und wird er dabei nicht stark von ihm überlegenen Interessengruppen beeinflusst?

*Henz:* Beeinflußt wird er ganz sicher. Ich glaube, daß auch hier wieder in den kleinen Gemeinden – dadurch, daß die Verhältnisse überschaubarer sind – diese Einflüsse schneller offensichtlich werden, so daß vielen bewußt wird, wo solche Interessen sein könnten.

*Zinn:* In kleineren Gemeinden ja, aber in größeren Städten genügt das Wissen um solche Interessen natürlich noch nicht, um eine wirksame Kontrolle ausüben zu können. Wenn der einzelne so etwas weiß und dagegen ist, daß zum Beispiel bestimmte Interessengruppen allzuviel Einfluß ausüben, so hat er doch kein wirksames Instrument in den Händen, um etwas dagegen zu tun.

*Anliker:* Ich glaube, daß in den großen Städten wichtige Entscheide in den Kommissionen gefällt werden, die einen sogenannten »Spiegel« der Öffentlichkeit darstellen sollen, was sie aber sehr wahrscheinlich nicht sind; denn die Kommissionen werden meist aus partei-politischer Sicht zusammengestellt.

*B+W:* Glauben Sie, daß es von den Gemeinden aus überhaupt erwünscht ist, daß die Öffentlichkeit aktiv an Planungen teilnimmt?

*Henz:* Es kommt sicher darauf an: von wem aus, wenn sie sagen »erwünscht«.

*B+W:* Verkompliziert sich nicht der Ablauf einer Planung, wenn (noch) mehr Leute ihre Meinung dazugeben. Ist es nicht so, daß die Gemeinden froh sind, wenn sie es mit so wenig Gruppen wie möglich zu tun haben?

*Henz:* Nicht unbedingt. Ich glaube, daß zum Beispiel in Baden (wo wir auch mitgewirkt haben) – allerdings bevor der Gesamtplan für die Innenstadt erstellt wurde –, daß es, wenn man das Gespräch mit der Öffentlichkeit erst sehr kurz vor der Abstimmung sucht, eine viel größere kritische Reaktion – vor allem in der Presse – gibt. Das ist aber nur aus der ganz speziellen Struktur von Baden heraus erklärbar, da es dort verhältnismäßig viele Leute gibt, die sich für Planungsfragen interessieren.

*Zinn:* Eigentlich ist auch dort bei der Zentrumsplanung wieder nur die »direkter« betroffene Öffentlichkeit angesprochen worden. Da es zum Beispiel weniger um Wohnungsfragen ging, wurden die Mieter nicht angesprochen. Auch ein Mieter müßte ja eigentlich an einer Zentrumsplanung interessiert sein, da dort sehr viel Geld ausgegeben wird, für ganz bestimmte Wirtschaftsinteressen, das dann anderswo fehlt: Zum Beispiel, wenn es darum geht, in einem Außenquartier für die Mieter etwas zu tun. Außerdem ist jeder als politischer Staatsbürger als Stimmbürger von jeder Planung direkt betroffen. Wenn man ihn bei der Zentrumsplanung nicht einbezieht, weil er nicht direkt betroffen sei, dann zeigt sich, daß es doch wieder nur eine selektive Öffentlichkeit ist. – Aber noch einen Pferdefuß hat die Geschichte. Bei jedem neuen Auftrag können wir das erneut feststellen. Diejenigen, die dafür sorgen, daß Planung überhaupt gemacht wird oder gemacht werden soll, die also einen gewissen Druck ausüben können, sind meistens die Verwaltungen und ein paar größere oder wichtige Interessengruppen, die ganz genau wissen worauf sie hinaus wollen, bevor überhaupt eine Planungsgruppe eingeschaltet wird. Wir können dann nur noch versuchen, deren Spektrum etwas zu erweitern, so daß vielleicht noch ein paar andere Gesichtspunkte hinzukommen.

*B+W:* Haben Sie den Eindruck, daß man die Öffentlichkeit speziell daraufhin erziehen sollte, damit sie bei Planungsfragen mitreden kann?

*Fischer:* Ich halte eine Formulierung wie: »Wir müssen die Öffentlichkeit erziehen, damit sie mitreden kann« oder so ähnlich, für sehr gefährlich, weil das wieder impliziert, daß wir im Grunde genommen schon ganz richtig arbeiten, die anderen verstehen es nur noch nicht, und wir müssen sie deshalb auf unser Niveau hochzerren. Das würde im Grunde bedeuten, daß sie nachher nur das sanktionieren sollen, was wir weiterhin machen. Der Gedankengang sollte eigentlich umgekehrt sein.

*B+W:* Mit Erziehung meinten wir, daß man die Bevölkerung soweit bilden sollte, daß sie die Probleme sehen und erkennen kann.

*Fischer:* Ich würde das dann aber gar nicht an der Planung aufhängen wollen, sondern viel allgemeiner. Es geht nämlich gar nicht darum, daß wir die Leute jetzt soweit erziehen wollten, daß sie gerade bei Planungen mitreden können.

*B+W:* Wenn heute über Planungen abgestimmt wird und dabei von Ausnützungsziffern die Rede ist, so weiß bestimmt nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung, was das eigentlich ist.

*Henz:* Das glaube ich nicht . . .

*Fischer:* . . . und dann bestünde vielleicht immer noch die Möglichkeit, daß man eine Sprache wählt, die zu verstehen ist . . .

*Henz:* . . . wenn in einer Gemeinde darüber abgestimmt wird, dann vermute ich, daß ein großer Teil davon Grundbesitzer sind, die ganz genau wissen, was eine Ausnützungsziffer ist.

*Anliker:* Aber in den kleinen Gemeinden weiß man manchmal gar nicht, was ein Zonenplan ist.

*Zinn:* Ganz offensichtlich. Wir haben letzthin eine Umfrage in kleinen Gemeinden ge-

macht, und da hatten wir genau dasselbe Problem.

*B+W:* Aus unserem Gespräch geht deutlich hervor, daß sich doch nur direkt von Planungen Betroffene daran interessieren und sich damit befassen, und das ist bestimmt nicht die Mehrheit der Bevölkerung. Die Mehrheit ist doch die, die in mietabhängigen Verhältnissen auf fremden Grundstücken lebt. Wie kann diese stille Mehrheit aktiviert werden, ohne daß gleich alle Grundbesitzer werden müssen?

*Zinn:* Die Aktivierung, die eine Mitbestimmung im Sinne einer Emanzipation ergibt, kann es kurzfristig nicht geben. Und langfristig höchst wahrscheinlich auch nicht über den Weg der Planung. Eher dadurch, daß die Öffentlichkeit auf politisch-gesellschaftlichem Gebiet aktiviert wird; dann nimmt sie eines Tages auch auf den Planungssektor Einfluß.

*B+W:* Wie müßte das politische und gesellschaftliche System aussehen, damit es zu einer möglichst breiten Mitbestimmung durch die Bevölkerung bei Planungsfragen kommt. Ist das mit unserem heutigen System überhaupt möglich?

*Zinn:* Mit unserem heutigen System, so wie es gegenwärtig aussieht, ist Mitbestimmung im Sinne von Emanzipation ganz sicher nicht möglich. Ich halte aber nichts davon, jetzt Aussagen zu versuchen, wie sich das System in Zukunft verändern sollte.

*Fischer:* Zu einer möglichen Strategie würde ich sagen: Unter einem Globalziel wie »Emanzipation« sollte man lediglich kurzfristige Strategien entwerfen für relativ kleine Systemveränderungen und dann eine neue Standortbestimmung vornehmen und wieder eine kurzfristige Strategie usw. Wenn man versucht, eine lange Kette von Handlungsabläufen zu entwerfen, so wird das nutzlos sein, weil man eben die Entwicklung doch nicht genügend abschätzen kann.

*B+W:* Wenn der Städteplaner heute auf die Barrikaden klettern würde und die Öffentlichkeit direkt ansprechen würde, sehen Sie da eine Möglichkeit?

*Fischer:* Diese Frage stellt sich immer wieder. Wenn er das einmal macht, so mag das für einen speziellen Fall vielleicht etwas nützen, aber er begibt sich dadurch sehr wahrscheinlich der Einflußmöglichkeiten für weitere Fälle.

*B+W:* Was wäre vom Planer aus gesehen der erste Schritt zur Verwirklichung einer tatsächlichen Mitbeteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsfragen?

*Zinn:* Der erste größere – politische – Schritt wird wahrscheinlich eine Änderung der Bodenordnung sein, allerdings vorerst nur in der Bundesrepublik. In der Schweiz kann ich mir diesen Schritt im Moment nicht vorstellen. Wenn die Bodenordnung einmal geändert ist, bekommt die Planung einen völlig anderen Charakter, und damit auch die Planungs-Beteiligung der Öffentlichkeit. Aber wie das dann aussehen wird, kann man im Moment noch nicht sagen.

*B+W:* Wir danken Ihnen.