Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2000)

Heft: 3

Artikel: Verhandeln - das neue Mass aller Dinge?

Autor: Schmid, Oliver

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957314

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

Verhandeln – das neue Mass aller Dinge?

Strukturwandel und neue Herausforderungen

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich seit einigen Jahren in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Die sehr engen und komplexen Zusammenhänge dieses Strukturwandels mit der räumlichen Entwicklung der Schweiz werden aber erst in jüngerer Zeit von breiten Kreisen wahrgenommen. Seitens der Raumplanung werden verstärkte sachspezifische Anforderungen sowie ein allgemeiner Verlust von steuerndem Einfluss auf die räumliche Entwicklung beklagt. Einflusssysteme erstrecken sich immer häufiger über Räume, welche sich nicht mit den institutionellen Handlungsräumen decken und stellen so die hierarchische Territorialplanung (Gemeinde, Kanton, Bund) hart auf die Probe. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind Innovationen nötig. Die Organisations- und Handlungsformen der Raumplanung haben bereits begonnen, sich im Hinblick auf die zu lösenden Aufgaben zu verändern. Als Folge der Suche nach neuen Handlungsmöglichkeiten bilden sich auf informeller Basis Formen der Planung, welche die Kommunikation und die Mitgestaltung in den Vordergrund rücken. Planung wird als offener Prozess gestaltet. Der Staat versucht vermehrt als Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen aufzutreten und mit privaten Akteuren zu kooperieren. Diese neue Ausrichtung der Planung wird auch als «neue Planungskultur» bezeichnet.

«Verhandeln» als Grundprinzip einer neuen Planungskultur

Die sogenannt «neuen» Verfahren, welche erprobt werden, um den Dialog mit Akteuren ausserhalb der planenden Behörden zu führen, basieren meist auf Modellen, die bereits in den 70er Jahren in den USA entwickelt wurden. Bei den einzelnen Verfahrensformen steht entweder der Aspekt der Bürgerbeteiligung, der Aspekt der Kooperation (mit privaten Akteuren) oder der Aspekt der Schlichtung von Konflikten im Vordergrund. Die drei Aspekte Beteiligung, Kooperation und Konflikt spielen auch beim Verhandeln eine zentrale Rolle. Als gemeinsame Basis der verschiedenen Verfahren der neuen Planungskultur kann deshalb die Orientierung am Prinzip Verhandeln angenommen werden.

Partizipation

In der neuen Planungskultur wird «Mitwirkung» umfassender verstanden als in der traditionellen Planungspraxis, welche sich hauptsächlich auf den «Mitwirkungsartikel» des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Art. 4 RPG) abstützt. Während sich die Partizipation nach Art. 4 RPG vor allem auf die Konzepte und Sachpläne des Bundes, auf die kantonalen Richtpläne und auf die Nutzungspläne der Gemeinden bezieht, kommen die Partizipationsverfahren der neuen Planungskultur bei verschiedensten Planungsaufgaben zum Einsatz. Die Problemlösungskompetenz wird hier teilweise auf die Beteiligten übertragen, wodurch die Mitwirkung kooperativen Charakter annimmt. Die Verfahrensformen reichen von stellvertretender Interessenvertretung (Anwaltsplanung) bis hin zur aktiven Mitarbeit von Bürgern als Experten (Planungszellen, Werkstätten etc.).

Kooperation

Das RPG verpflichtet die Behörden zur Zusammenarbeit untereinander und zur Abstimmung ihrer Planungen (Art. 2 Abs. 1, Art. 7 und Art. 13 RPG). Die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren ist im Gesetz kein Thema. In Zusammenhang mit der neuen Planungskultur wird der Staat aber zunehmend zum Kooperationspartner von privaten Wirtschaftsakteuren (Joint Ventures, Public-Private Partnerships etc.). Bisher öffentliche Aufgaben werden privatisiert, und es entstehen neue Akteure, die sich auf der Grenze zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen bewegen (z.B. privatrechtlich organisierte Regionalmarketingorganisationen). Die klassische Aufteilung zwischen öffentlich-rechtlicher Zielplanung und privater Realisierung wird in kooperativen Planungsverfahren aufgeweicht.

Konfliktmittlung

Der Umgang mit schwierig auszuräumenden Konflikten in Zusammenhang mit räumlicher Planung ist durch das RPG kaum reglementiert. Das einzige im RPG vorgesehene Konfliktmittlungsverfahren ist das «Bereinigungsverfahren» nach Art. 12 und Art. 7 RPG. Es bleibt auf räumliche

Négocier, la nouvelle mesure en toute chose
Les acteurs privés prennent de plus en plus de place au niveau des décisions à incidence territoriale. Cette évolution est liée au changement structurel de l'économie et de la société. Toute planification étatique qui ne tiendrait pas suffisamment compte des intentions et des décisions de ces acteurs serait vouée à l'échec. Pour ne pas perdre leur influence sur le développement spatial, les aménagistes s'essayent à d'autres pratiques, en optant pour des procédures informelles qui mettent l'accent sur les négociations avec tous les acteurs concernés. Ces procédures sont souvent considérées comme une solution universellement valable aux problèmes de l'aménagement. C'est oublier que dans la pratique, la planification suisse comprend déjà beaucoup de phases de négociation et que les nouvelles procédures ne conviennent qu'à certains objets. On ne saurait y recourir systématiquement. Il faut donc trouver d'autres idées pour infléchir le développement territorial dans le sens des objectifs fondamentaux de l'aménagement.

▶ **Oliver Schmid**
lic. phil I
ORL-Institut, ETH Zürich
www.orl.arch.ethz.ch/
FB-Raumordnung
▶ **Zeichnungen:**
Lilian Caprez, Winterthur

Literatur

Beckmann J., Keck G.; Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung – Leitfaden. Stuttgart, 1999

Bischoff A., Selle K., Sinning H.: Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund, 1995

Kanther S., Neugebauer B.: Kommunikative Planung – Die Lösung aller Probleme? STANDORT, Heft 4. Berlin, Heidelberg, 1998

Ruegg J., Mettan N., Vodoz L. (Hrsg.): La négotiation – Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne, 1992

Schmid O.: Verhandlungsorientierte Verfahren in der Raumplanung. Werksattberichte der Professur für Raumordnung (5), ORL-Institut, ETH Zürich. Zürich, 1999

Selle K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft (Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen). Wiesbaden, Berlin, 1996

Konflikte im Umfeld der kantonalen Richtplanung und auf staatliche Akteure beschränkt und muss als Ausdruck der Koordinations- und Kooperationskompetenz des Bundes nach Art. 75 der neuen Bundesverfassung verstanden werden. Die informellen Konfliktschlichtungsverfahren der neuen Planungskultur hingegen stehen für ein ganzes Spektrum von Konfliktgegenständen und Akteuren offen. Eine zentrale Rolle spielen die Vertrauensbildung und die Kommunikation zwischen den betroffenen Akteuren, was in den verschiedenen Verfahrensformen durch Moderations- oder Mediationselemente erreicht werden soll.

Was bringts?

Dank dem System der direkten demokratischen Entscheidungsfindung und dank gewissen Spielräumen im öffentlichen Recht sind Verhandlungselemente schon in der traditionellen schweizerischen Raumplanungspraxis relativ stark verankert. Auch die grosse Autonomie der Gemeinden in raumplanerischen Fragen bedingt, dass die räumliche Entwicklung stark von der Basis her mitgestaltet wird. Im Vergleich zur Einflussnahme über Wahlen, Abstimmungen, Finanzreferenden oder Volksinitiativen sind Verhandlungssysteme im Sinne der neuen Planungskultur vielseitiger und flexibler. Ihre Vorteile liegen vor allem im initiativen Charakter der Partizipation, in der Möglichkeit zur horizontalen Kooperation und in der Umsetzungsorientierung der Prozesse. Der Schluss, dass verhandlungsorientierte Verfahren deshalb die Lösung für alle aktuellen Probleme der Raumplanung darstellen, wäre aber voreilig und oberflächlich. In Berichten über den Einsatz solcher Verfahren ist zwar meistens zu lesen, dass die demokratische Legitimation von Planungen verbessert, die Interessenabwägung optimiert, lähmende Konflikte beseitigt und die Umsetzungschancen von Planungen erhöht werden konnten; eine genauere Analyse zeigt aber, dass das Feld sinnvoller Einsatzmöglichkeiten begrenzt ist. Erfolgsmeldungen gibt es fast nur im Bereich relativ konkreter, inhaltlich und zeitlich gut abgrenzbarer Interventionen und Projekte auf kleinräumiger, lokaler oder regionaler Ebene. Bei grossen, komplexen oder abstrakten Vorhaben gibt es Probleme mit der Identifikation der relevanten Beteiligten aber auch mit der Motivation der Akteure für eine frühzeitige und umfassende Mitwirkung. Die Bereitschaft zu einer aktiven Mitwirkung entsteht nämlich meist erst als Reaktion auf bereits geleistete planerische Vorarbeiten. Ein Problem stellt auch die Beurteilung der Angemessenheit der Verfahren dar. Da gute Evaluationsmodelle bis heute fehlen, bleibt eine Abwägung der erwarteten Kosten und Nutzen in vielen Fällen ein spekulatives Unterfangen. Weiter ist die Rolle der engen Kooperation der Behörden mit mächtigen Wirtschaftsakteuren zu überdenken. Sie kann zwar dazu beitragen, dass wichtige Projekte umgesetzt werden können, sie birgt aber auch die Gefahr, dass die Interessenabwägung einseitig durch partikuläre wirtschaftliche Interessen dominiert wird, was nicht mit dem Auftrag der Raumplanung und mit dem demokratischen Partizipationsgedanken der neuen Planungskultur vereinbar wäre.

Wie weiter?

Die weiteren Entwicklungen in der Planungspraxis der schweizerischen Raumplanung sind nur bedingt absehbar. Die Gründe dafür liegen erstens in der Dynamik des eingangs erwähnten Strukturwandels, zweitens in der Unsicherheit der längerfristigen Erfolge der neu erprobten Verhandlungssysteme und drittens in der Unvorhersehbarkeit technischer Innovationen, welche die Verfahren in nächster Zeit beeinflussen werden. Momentan sind vor allem Bestrebungen sichtbar, das Internet für die Raumplanung besser zu nutzen. Im Internet sind nicht nur moderne Formen der Information und die Interaktion von räumlichen Entscheidungsträgern denkbar, sondern auch die gemeinsame Anwendung von geographischen Informationssystemen (GIS) oder die Mitwirkung breiter Bevölkerungskreise im Planungsprozess. Umfassende Visualisierungs-, Archivierungs- und Bewirtschaftungsoptionen ermöglichen den zeitunabhängigen Einblick in den aktuellen Stand von Planungen und die automatisierte Unterstützung von Aushandlungs- und Mediationsprozessen.

Unter diesen Voraussetzungen ist zu erwarten, dass noch mehr Verhandlungselemente in die Raumplanungspraxis einfliessen werden. Dabei dürfen die Grundziele der Flexibilität, der Transparenz und der Rechtssicherheit jedoch nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Verhandlungsorientierte Verfahren können nicht die einzige Antwort auf die aktuellen Herausforderungen an die Raumplanung sein. Um den Auftrag einer haushälterischen, geordneten und bedürfnisorientierten räumlichen Entwicklung des Landes zu erfüllen, muss sich die Raumplanung wieder verstärkt an einem umfassenden Konzept von aktiver Entwicklungsplanung orientieren und neben umsetzungsorientierten Verhandlungslösungen auch konsensfähige Leitideen, Strategien und Handlungsvorschläge für die gesamte Raumentwicklung anstreben. ■