

Zeitschrift: Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =
Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio

Band: 104 (2006)

Heft: 1

Artikel: Neue Gesprächskultur für den Alpenraum

Autor: Wegelin, Fritz / Steiger, Urs

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-236301>

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: 17.11.2024

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

Neue Gesprächskultur für den Alpenraum

Eigentlich scheint alles klar im Alpenraum: Eine Vielzahl von Rechtsbestimmungen regelt alles. Wer etwas bewegen oder bewahren will, beruft sich auf die Verfassung, auf entsprechende Gesetze und Verordnungen. Sie enthalten klare Kompetenzen und Befugnisse und bezeichnen die Entscheidungswege. In der Realität ist es jedoch nicht so einfach. Angesichts der Vielzahl der Interessen genügt es nicht, sich auf das Recht zu berufen. Wohnbevölkerung, Erholungsuchende, Touristen, Investoren oder Naturschützer: Alle haben eine andere Vorstellung von Entwicklung, die zudem nach Artikel 73 der neuen Bundesverfassung den Kriterien der Nachhaltigkeit gehorchen muss. Im Umgang mit dem öffentlichen Gut «Landschaft» wird die Sache besonders schwierig: Wem gehört die Landschaft denn eigentlich? Wer bestimmt, was mit ihr zu geschehen hat? Und: Welche Landschaft wollen wir? Angesichts der sehr individuellen Wahrnehmung der Landschaft lassen sich Antworten auf diese Fragen meist nur im intensiven Dialog finden.

En fait, tout a l'air clair dans l'espace alpin: Une multitude de dispositions juridiques règle tout. Celui qui veut changer ou conserver quelque chose fait appel à la Constitution, aux dispositions des lois et ordonnances correspondantes. Elles désignent clairement les compétences et les prérogatives tout en décrivant les processus décisionnels. Mais dans la réalité, ce n'est pas si simple. Au vu des nombreux intérêts en jeu il ne suffit pas de s'appuyer sur le droit. La population locale, les touristes, les investisseurs ou les protecteurs de la nature: tous ont une représentation différente du développement, qui doit en outre obéir aux critères de durabilité inscrits à l'article 73 de la nouvelle Constitution fédérale. En ce qui concerne le bien public «paysage», l'affaire devient particulièrement complexe: Au fond, à qui appartient le paysage? Qui décide ce qui peut en advenir? Et: Quel paysage voulons-nous? Vu la perception très individuelle du paysage, les réponses à ces questions ne se trouvent généralement qu'au moyen d'un dialogue soutenu.

In fondo, tutto sembra chiaro nello spazio alpino: una serie di norme giuridiche regolamentano tutto. Chi vuole cambiare o preservare qualcosa si appella alla Costituzione, alle relative leggi e ordinanze che designano chiaramente le competenze e le disposizioni, descrivendo i processi decisionali. Ma in realtà le cose non sono così semplici. Visti i numerosi interessi in gioco, non basta rifarsi al diritto. La popolazione locale, i turisti, gli investitori e i protettori della natura: tutti hanno un'immagine diversa dello sviluppo, che deve inoltre soddisfare i criteri di sostenibilità sanciti dall'articolo 37 della nuova Costituzione federale. Nella pratica, le cose si fanno difficili riguardo al bene pubblico «paesaggio»: in fondo, a chi appartiene il paesaggio? Chi decide cosa farne? E: quale paesaggio vogliamo? Alla luce della percezione individuale del paesaggio, le risposte a queste domande si troveranno solo in un dialogo approfondito.

F. Wegelin, U. Steiger

Im Alpenraum ist es schwierig geworden, neue Projekte zu lancieren und zu realisieren – unabhängig davon, ob es sich um Nutzungs- oder Schutzprojekte handelt. Die Schaffung neuer National- oder Re-

gionalpärke bereitet genauso Probleme wie der Ausbau von Tourismusinfrastrukturen oder die Erweiterung von Kraftwerkenanlagen. Die einen scheitern an Volksabstimmungen, die anderen haben einen hürden- und dornenreichen Behörden- und oft auch Gerichtsmarathon mit ungewissem Ausgang hinter sich zu brin-

gen. Die frühzeitige Beteiligung der Betroffenen am Gestaltungs- und Entscheidungsprozess – die Partizipation – bietet sich dabei oft als Möglichkeit an, Ziele und Lösungswege gemeinsam zu entwickeln und damit einen Konsens zu erreichen. Ist sie aber auch der Königsweg für die Problemlösung im Alpenraum? Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen von partizipativen Prozessen und Verhandlungslösungen zur Steuerung der Entwicklung von Landschaften und Lebensräumen? Welches sind die Erfolgsbedingungen?

Verpasste Chancen

Gleich vorweg: Partizipation ist nicht neu. Vor allem in der Raumplanung ist sie seit den 70er-Jahren als Instrument verankert. «Mitwirkung» ist mit dem Raumplanungsgesetz gar formell gefordert. Aber hat sie sich deswegen schon durchgesetzt? Ist tatsächlich eine neue Verhandlungs- oder Gesprächsstruktur entstanden? Werden nicht vielmehr manche Planungsprozesse weiterhin «durchgezogen»? Mit einer formellen – oft alibimässigen – Mitwirkung wird dem Gesetz zwar meistens Genüge getan, aber damit die Chance verpasst, Überlegungen zur Zukunftsentwicklung in einer Gemeinde oder einer Region in der Bevölkerung breit zu verankern.

Die Gründe, weshalb Partizipation als Instrument bisher nicht immer befriedigend zum Einsatz kam, sind wohl vielfältig: Partizipative Prozesse erscheinen auf den ersten Blick aufwändig und zeitraubend, sodass oft ein anscheinend einfacherer und schnellerer Verfahrensweg eingeschlagen wird. In der Schlussbilanz kann dies allerdings ganz anders aussehen. Gelingt es, mit dem partizipativen Prozess einen verbindlichen Konsens zu erreichen, erweist sich der Initialisierungsaufwand als gewinnbringende Investition, während der Verfahrensweg mit Stolpersteinen gepflastert sein kann.

Aus: «Alpendialog», NFP 48, 2005.



(Fotos: Priska Ketterer)



Transparenz – klare Regeln – mehr Verbindlichkeit

Viele politische Entscheidungsträger sind es nicht gewohnt, aus den üblichen, gesetzlich klar geregelten Verfahrensabläufen auszubrechen und alle Beteiligten an einen Tisch zu laden. Denn eines ist klar: Wer die verschiedenen – mitunter zahlreichen – Betroffenen in die Entwicklung und Planung von Strategien und Projekten einbeziehen und damit auch Erfolge verzeichnen will, muss Transparenz schaffen – Transparenz bezüglich des Vorgehens und der Entscheidungsmechanismen, Transparenz aber auch bezüglich der eigenen Ziele und Absichten. Gefordert ist auch ein gewisses Mass an Machtverzicht. Denn: Echte Dialogprozesse können nur in Gang kommen, wenn Handlungsoptionen offen stehen und die Beteiligten erkennen können, dass ihr Input und ihre Beiträge tatsächlich gefragt sind.

Es darf nicht sein, dass sich die Mitwirkung als «Briefkasten» entpuppt, bei dem niemand weiss, ob die Post nicht doch direkt in den Papierkorb geleitet wird.

Auf der anderen Seite stellt Partizipation auch Ansprüche an die Mitwirkenden, die oft genug nicht gewillt waren, diese zu erfüllen. Zum einen ist ein gewisser Grad an Kompromissbereitschaft zu nennen, zum anderen gehört zu den wichtigen Voraussetzungen auch eine bestimmte Verbindlichkeit, das heisst eine Bereitschaft, sich an Vereinbartes zu halten. Wo kein Verhandlungsspielraum vorhanden ist, wo die Opposition fundamental ist oder wo gegenüber dem Ergebnis mentale Vorbehalte bestehen, die später sogar in Beschwerden münden, hat Mitwirkung wenig Sinn, bringen Verhandlungen nichts.

Um dies zu vermeiden, sind – sowohl bei öffentlichen Dialogprozessen als auch bei Verhandlungen zwischen Akteurguppen

– Spielregeln gefordert, die Verbindlichkeit herstellen und dafür sorgen, dass gemeinsam erarbeitete Ergebnisse gültig bleiben und umgesetzt werden. Andernfalls entsteht bei allen Beteiligten ein grosses Frustrationspotenzial.

Zeitfaktor entscheidend

Erfolgreich zum Einsatz gekommen sind Partizipationsinstrumente bisher hauptsächlich im Rahmen kommunaler Nutzungsplanungen. Insbesondere bei der Leitbild- und Strategieentwicklung, aber auch bei der Quartierplanung werden mitunter sehr gute Ergebnisse erzielt. Schwierigkeiten zeigten sich bisher vor allem dort, wo die Instrumente nicht systematisch und zweckmässig eingesetzt wurden. Eine entscheidende Bedeutung ist dabei dem «Timing» beizumessen. Ein Dialogprozess ist nicht in jeder Phase des Planungsprozesses gleich ergiebig. In ei-

nem zu frühen Zeitpunkt sind für eine verbindliche Meinungsbildung die Inhalte noch zu vage oder zu abstrakt. Es müssen daher ausreichend Grundlagen vorhanden sein, auf welchen die Diskussion aufbauen kann. Gleichzeitig müssen auch Handlungsoptionen offen stehen, welche die Diskussion auch zulassen. Wenn sich die Entscheidungsträger insgeheim schon entschieden haben und mit einem Dialogprozess die Zustimmung der Betroffenen lediglich zur Eigenlegitimation suchen, sind dies schlechte Voraussetzungen für die Konsensfindung.

Die Partizipation der Beteiligten erfordert in allen Phasen des Prozesses Zeit – Zeit zur Aufbereitung verständlicher Unterlagen, Zeit für den Dialog und schliesslich auch Zeit zur Umsetzung der Ergebnisse. Der zu erwartende Zeitaufwand ist häufig einer der Hauptgründe, weshalb auf den Einsatz partizipativer Instrumente verzichtet wird. Die Auffassung, nicht über die erforderliche Zeit zu verfügen, um die Betroffenen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, erweist sich jedoch oft als Trugschluss. Denn Zeit ist immer notwendig – entweder mit dem Dialogprozess vor einer Entscheidung oder danach, wenn für Akzeptanz geworben oder die Um- und Durchsetzung gesichert werden muss.

Dialog auf allen Ebenen

Eine breite Beteiligung verbessert jedoch die Entscheidungsqualität: Es fließen mehr Aspekte und mehr Basiswissen in eine Entscheidung ein. Im Gegensatz zu den herkömmlichen Verfahrensabläufen findet in Dialogprozessen – dazu gehören auch die Verhandlungen zwischen Konfliktparteien – eine Auseinandersetzung mit den Ansprüchen der anderen statt. Im Zentrum steht dabei nicht die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern eine Lösung, die alle zufrieden stellt oder die zumindest alle akzeptieren können. Steht die Landschaftsentwicklung zur Diskussion, so sind zahlreiche Erwartungen, Anforderungen und Ansprüche zu berücksichtigen und zu erfüllen. Gerade die hohe Komplexität und die starke Vernetzung von raum- und landschaftsrelevanten

Fragestellungen erfordern den Einbezug möglichst vieler Betroffener. Es kann sich dabei genauso gut um ein lokales Tourismusprojekt handeln wie um einen regionalen Landschaftspark oder um den Ausgleich zwischen dem Alpengebiet und der übrigen Schweiz. Von Vorteil ist es zudem, wenn berggebietsinterne Anstrengungen unternommen werden, als Tal-schaft, als Region zu denken und zu handeln. Das regionale Zusammenraufen und Bündeln von Kräften stärkt die Region und hilft, die Innovationspotenziale besser auszuschöpfen.

Neue Macherinnen und Macher im Alpenraum

Raum- und Landschaftsentwicklung mit Hilfe partizipativer Prozesse zu führen, bedeutet letztlich auch, ein anderes Verständnis für politisch-administrative Prozesse zu entwickeln – vom Verwalten und Bestimmen hin zum Führen und Leiten im Sinne eines modernen Managements. Damit dies gelingen kann, braucht es Personen, welche über die Fähigkeit verfügen, Prozesse über Parteigrenzen hinweg in Gang zu setzen und in Gang zu halten, Leute, die motivieren und begeistern können, ohne sich ständig in alten Grabenkämpfen zu verlieren, Leute aber auch, die es verstehen, anstelle des Herunterbetens bekannter Forderungen den Dialog zwischen dem Alpenraum und der übrigen Schweiz, zwischen Einheimischen und Touristen zu beleben und daraus neue Zukunftsperspektiven für die Region zu formen. Diesen neuen Macherinnen und Machern kommt für die Zukunft des Alpenraums eine entscheidende Rolle zu. Gerade sie müssen sowohl auf die lokale Unterstützung als auch auf die schweizerische Solidarität zählen können.

Zukunftsweisende Gesprächskultur fördern

Damit Dialogprozesse nicht zu Plaudereien verkommen, benötigen sie methodische Grundlagen ebenso wie Hilfsmittel in Form von Bewertungs-, Entscheidungsfindungs- und Konsensfindungs-

tools. Eine reiche Palette an Methoden steht bereits zur Verfügung. Im Einzelfall sind sie jedoch an die alpinen Gegebenheiten und Erfordernisse anzupassen und entsprechend auszugestalten. Diverse Projekte des NFP 48 haben diese Aufgabe übernommen. So wurden bestehende Methoden für den Einsatz im Bereich der Landschaftsentwicklung adaptiert beziehungsweise mit Instrumenten zur Bewertung der Landschaft ergänzt. Andere Arbeiten haben Modelle entwickelt, die es erlauben, Wirkungszusammenhänge sowie Auswirkungen von Entscheidungen und unterschiedlichen Politiken auf die Landschaftsentwicklung sichtbar zu machen. Für die Zielfindung sind auch jene Studien aufschlussreich, die zeigen, welche Einschätzung die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Alpenraum und in den anderen Gebieten der Schweiz von der Landschaftsentwicklung in den Alpen haben. Schliesslich zeigt sich auch die grosse Bedeutung der institutionellen Voraussetzungen, wenn Schutz- und Nutzungsanliegen in den Landschaften und Lebensräumen der Alpen in Einklang gebracht werden sollen.

Es bleibt aber auch vor einer Idealisierung von Dialog- und Verhandlungsprozessen zu warnen. Nicht in allen Fällen sind solche Verfahren geeignet. Dies ist etwa in Konfliktsituationen der Fall, bei denen grundsätzliche Wertfragen aufeinander prallen und der Spielraum für Varianten klein ist. Insgesamt zeigen die Erfahrungen jedoch, dass verbindliche partizipative Instrumente mit klaren Regeln zu einer zukunftsweisenden Gesprächskultur im Alpenraum beitragen und die nachhaltige Landschafts- und Regionalentwicklung befruchten und unterstützen.

Dr. Fritz Wegelin
Vizedirektor Bundesamt für Raumentwicklung; Mitglied der Leitungsgruppe des NFP 48, CH-3003 Bern
fritz.wegelin@are.admin.ch

Urs Steiger
Kommunikationsbeauftragter NFP 48
Pilatusstrasse 30, CH-6003 Luzern
u.steiger@bluewin.ch