Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt

Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine

Band: 114 (1996)

Heft: 15

Artikel: Verantwortungsvolles Gestalten (2): Kompetenzen zur Gestaltung unserer Umwelt am Beispiel einer Ortsplanung

Autor: Huser, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-78948

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: 13.12.2025

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

Serie der SIA-Arbeitsgruppe (Kreislauf)

Verantwortungsvolles Gestalten (2)

Kompetenzen zur Gestaltung unserer Umwelt am Beispiel einer Ortsplanung

Im Rahmen der örtlichen Planung werden von Fachleuten (Juristen, Planern, Ingenieuren, Architekten) vorgeschlagene Rahmenbedingungen diskutiert und von den zuständigen Organen festgelegt, die vielfach nur von den direkt Betroffenen rechtzeitig wahrgenommen werden. In kleineren Gemeinden mit nebenamtlichen Behördenmitgliedern besteht zwischen Entstehung der planungs- und baurechtlichen Erlasse und deren Vollzug eine mangelhafte Kontinuität. Der Artikel soll über einen Versuch berichten, durch die Mitarbeit der Einwohner und eine bewusst geführte Diskussion von Grundsätzen die Planungsaufgabe einer kleineren Gemeinde in das gesellschaftliche Beziehungsnetz einzubetten.

Feststellungen

1. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt in Art. 4, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann.

2. Die von Planungsaufgaben Betroffenen delegieren die Wahrung ihrer Interessen mangels Zeit, mangels Verständnis oder aus anderen Gründen an Dritte (Behördenmitglieder, Interessenvertreter). Die mit Planungsaufgaben Betrauten beauftragen aus teilweise gleichen Gründen Experten mit der Arbeit. Die Mitarbeit an den Problemen der Gemeinschaft wird kaum als Teil des Demokratieverständnisses und soziale Verpflichtung gesehen.

3. Die Planungspflicht der Gemeinden (Art. 2 RPG) ist verknüpft mit der Forderung, dass u.a. den Vollzugsbehörden der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Ermessensspielraum zu lassen ist. Bei der Abwägung verschiedener Interessen sind diese zu beurteilen und insbesondere auch die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen (Art. 3 RPG).

4. Planerische Aufgaben fallen in der Regel nicht periodisch oder aus heiterem Himmel an. Trotzdem werden sie oft als solche gesehen und behandelt. Es wird auf ein Phänomen reagiert, weil kein Beobachtungsnetz definiert wird, dessen Zustand ein frühzeitiges Agieren erlauben würde.

Ein praktisches Beispiel

Die Gemeinde hat rund 1200 Einwohner. Sie liegt in einer alpinen Tourismusregion. Vor allem in der Wintersaison werden die 1500 Fremdenbetten gut ausgenützt. Die Gemeinde wird von einem Gemeinderat mit sieben Mitgliedern geleitet. Amtssprache ist Romanisch. An der Gemeindeversammlung nehmen jeweils 50 bis 120 Personen teil. In der Gemeinde wird nicht nur in etlichen Vereinen ein aktives Kulturleben geführt, es besteht auch ein grosses öffentliches Angebot (Konzerte, Lesungen, Sprach- und andere Kurse). Zwei politische Parteien (FDP und SVP) bestimmen neben Interessengruppen (Gewerbe, Tourismus) das politische Gespräch, nicht aber zwingend die Traktandenliste.

Die politische Kultur in der Gemeinde ist geprägt durch sachbezogene Diskussionen (mehrsprachig) und die Bereitschaft, verschiedenste Meinungen zur Kenntnis zu nehmen. Dieses Ambiente animiert nicht nur am Stammtisch, sondern hat zur Folge, dass viele in irgendeiner Funktion zu irgendeinem Zeitpunkt in einem Organ der Gemeinde mitarbeiten. Zu einer «schweigenden Mehrheit» zu gehören, ist unter diesen gesellschaftspolitischen Umständen nicht opportun. Es sei daher noch einmal festgehalten, dass bezüglich des Kommunikationsumfeldes (Punkt 2 der einleitenden Bemerkungen) keine vorbereitenden Arbeiten geleistet werden mussten.

Diese beinahe idealtypischen Rahmenbedingungen erleichterten uns den Vorschlag an die Gemeinde, die vorgesehene Revision der Ortsplanung als einen dauernden Prozess anzugehen, der von externen Beratern nur moderiert wird. Der Weg soll dabei so wichtig sein wie die sich ergebenden gesetzgeberischen, organisatorischen und administrativen Entscheide und Massnahmen.

Am Anfang dieses Weges stand eine öffentliche Veranstaltung, die sich von der Form her an die genannte SIA-Tagung in Bern anlehnte und zum Ziel hatte, eine nach Prioritäten und Zuständigkeiten geordnete Liste von Wünschen, Visionen, künftigen Aufgabenschwerpunkten und Stossrichtungen der Gemeindepolitik aus Sicht der Bevölkerung bereitzustellen. Die ganztägige Veranstaltung, an der 80 Personen teilnahmen, führte über fünf Stationen:

- Überblick über die verschiedenen Wahrnehmungsmöglichkeiten und deren individuelle, personenabhängige Nutzung.
- Übungen in Gruppen, in denen Wahrnehmungsarten und Sichtweisen bewusst ausprobiert werden konnten.
- In neun frei zusammengestellten Gruppen wurde unter dem Stichwort «Sammeln und Ordnen» ein Spiegelbild des «Zustandes der Gemeinde» erstellt. Es ging um Visionen, Forderungen, Verbesserungen, schlechte und gute Beispiele, dringende Postulate, erwünschte Änderungen. Der Blickwinkel hatte offen zu sein und nicht auf die planungstechnischen Belange reduziert zu bleiben. Dieser Schritt wurde abgeschlossen, indem die Gruppe durch Auswahl der wichtigsten Anliegen ihre Arbeit «auf den Punkt» brachte. Sie wählte für acht vorgegebene Lebensbereiche je zwei bis drei Schwerpunkte aus und stellte diese Kernaussagen mit Begründung den anderen Gruppen vor.
- Acht neu organisierte Gruppen – für jeden vorgegebenen Lebensbereich – überprüften das Ergebnis des vorherigen Schrittes. Dabei sollte durch die Gruppenmitglieder bereits auch eine fachliche Beurteilung gewährleistet sein. Die Kernaussagen waren zu präzisieren, zu gewichten, allenfalls begründet zu verwerfen oder mit weiteren zu ergänzen. Gleichzeitig sollte auch vorgeschlagen werden, wer diese Kernaussagen nun weiter zu «betreuen» habe (Gemeinderat, Kommissionen, politische Parteien usw.).
- In einem letzten Arbeitsgang hatte jederman die Möglichkeit, das Tagesergebnis an den verschiedenen Pinwänden mit Korrekturvorschlägen zu verbessern. Insbesondere sollte auch von jedem einzelnen geprüft werden, ob seine vorgebrachten Anliegen im Laufe des Tages in seinem, allenfalls neu überdachten Sinne verstanden, weitergereicht und interpretiert worden sind.

Die vollen Pinwände wurden fotografiert und in Form eines Fotoprotokolls allen Teilnehmern ausgehändigt. Dieses Protokoll bildete schliesslich auch den Ausgangspunkt für den nächsten Arbeitsschritt in der achtköpfigen Planungskommission.

Die Kommission wählte aus den nach Lebensbereich geordneten und erläuterten Postulaten deren 34 aus. Diese mussten

teilweise zusätzlich umschrieben werden, so dass sie unter einem Stichwort, das für alle Gleiches bedeutet, abgelegt werden konnten.

Die 34 Elemente wurden mittels des «Papiercomputers» einander gegenübergestellt. Dieses Verfahren zwingt dazu, die Wirkung jedes Elementes auf alle anderen konsequent durchzudiskutieren. Die direkten Wirkungen wurden drei Stärkeklassen zugeordnet. Wo die Wirkungen nicht eindeutig verstanden werden konnten, mussten sie zusätzlich protokolliert werden. Diese zeitaufwendigen Diskussionen ergeben als Resultat Informationen über die Beeinflussbarkeit und die Anfälligkeit auf äussere Einflüsse zu jedem verwendeten Element (Postulat als Stichwort).

Diese Informationen erlaubten in einem weiteren Arbeitsschritt die Erstellung eines Wirkungsschemas. Dieses veranschaulicht, wo es sinnvoll ist, mit Massnahmen einzugreifen. Es zeigt aber auch, wo Massnahmen auf andere, eventuell unerwünschte Bereiche einwirken. Damit war die Basis geschaffen, die an der öffentlichen Veranstaltung postulierten Massnahmen näher zu überprüfen. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden die Postulate nach folgenden Aspekten untersucht:

- Wünschbarer künftiger Zustand
- Realisierbarkeit und Realisierungshorizont
- Zwingende und wünschbare Voraussetzungen
- Erforderliche und erwünschte begleitende Massnahmen
- Positive und negative Nebenwirkungen
- Nicht beinflussbare Einwirkungen von Dritten
- Kostenfolgen für die Gemeinde
- Offene Fragen bzw. notwendige Abklärungen.

Die Zusammenstellung ergab ein provisorisches Leitbild. Dieses wurde in acht Arbeitsgruppen mit konkreten Lösungsvorschlägen ergänzt. Einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppen brachten das notwendige Fachwissen mit, andere wirkten bewusst als «Spielverderber».

Notwendige Detailabklärungen wurden an örtliche Fachexperten (Ingenieure, Umweltfachleute, Ökonomen, Juristen) vergeben. Lösungsvarianten mussten begründet verworfen oder bevorzugt werden. Damit bleiben die Entscheide in den Arbeitsgruppen wiederholbar, was für den nun anstehenden Schritt der Zusammenführung und Bereinigung in der Planungskommission notwendig ist.

Der weitere Ablauf sieht vor, das bereinigte Leitbild mit den konkreten Lösungsvorschlägen öffentlich zu diskutieren und allenfalls anzupassen. Soweit die Lösungsvorschläge planungsrechtliche Festsetzungen verlangen (baugesetzliche Bestimmungen, Zonenplanrevisionen usw.), besteht die Erwartung, dass als Folge der transparenten Vorarbeiten praktisch nur noch «Übersetzungsarbeiten» zu leisten sind. Trifft diese Erwartung zu, so konnte die eingesetzte Energie in den Lösungsweg investiert werden statt in die nachträgliche Anfechtung von Lösungen im Rahmen von Einspracheverfahren.

Rückschau

Zwischen öffentlicher Veranstaltung und bereinigtem Leitbild verstrichen zweieinhalb Jahre. Es handelt sich bei diesem Vorgehen also keinesfalls um eine Schnellübung. Einzelne Arbeitsschritte (vor allem Papiercomputer) verlangen von den Teilnehmern sehr viel Zeit und Engagement. Dieser Umstand muss vor Beginn der Arbeiten allen bewusst sein.

Trotzdem akzeptieren etliche Teilnehmer das provozierte «Palaver» erst, wenn sie zur Kenntnis nehmen müssen, dass ihre Sichtweise trotz Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und scheinbar klarer Problemlage getrübt ist. Die Diskussionen im Rahmen des Papiercomputers bringen auch dem grössten Skeptiker einige Aha-Erlebnisse. Dabei erweist sich gerade diese konzentrierte Auseinandersetzung mit verschiedensten Aspekten als entscheidender Vorteil, der den zeitlichen Nachteil wesentlich relativiert.

Bei einem anderen Vorgehen werden diese Diskussionen in der Regel zumindest ansatzweise auch geführt, jedoch auf verschiedene Phasen verzettelt. Dadurch gehen mögliche Verknüpfungen oft unter. Das hat zur Folge, dass eigene Standpunkte viel eher isoliert betrachtet und zementiert werden (können). Ist die Problemlage und der mögliche Lösungsraum aber einmal durchdiskutiert, so genügt in späteren kritischen Diskussionssituationen meist nur schon ein Hinweis auf ein bestimmtes Stichwort, einen bestimmten früheren Diskussionbeitrag oder einen Protokollvermerk, und die relevanten Zusammenhänge werden den Teilnehmern wieder bewusst. Auf einer so gefestigten Grundlage kann also dauernd aufgebaut werden.

Es ist darum auch wichtig, dass die Planungskommission in den Arbeitsgruppen vertreten ist und die Diskussionen dort vermitteln kann. Bezüglich der Arbeitsgruppen sind zudem zwei Punkte wichtig: Die Position des Themas der Arbeitsgruppe muss im Wirkungsgefüge, das die Planungskommision aufgrund des Papiercomputers erstellt, klar definiert sein; und die Mitglieder müssen trotz Fachkompetenz unterschiedliche Interessen vertreten. Gleichgerichtete Interessen schmälern den Lösungsraum und verstecken mögliche Konflikte.

Ein besonderes Problem lässt sich unter dem Stichwort «Bei der Stange halten» zusammenfassen. Es ist sicher erfreulich, wenn es gelingt, einige Prozent der Einwohner am Prozess aktiv zu beteiligen. Es ist noch relativ einfach, die Bürger für die Teilnahme an einer öffentlichen Veranstaltung zu motivieren. Eine konkrete Mitarbeit verlangt aber neben Interesse auch viel tatsächliches Engagement und zeitliche Verpflichtungen. Hinzu kommt, dass den meisten Bürgern nicht bewusst ist, dass Aufgaben der Exekutive, Verwaltungsabläufe, Entscheidungsprozesse einfach Zeit benötigen. Es kann noch so rund laufen, für Aussenstehende geht das alles viel zu langsam.

In Kenntnis dieser Umstände wurden zwei Wege beschritten: Kurzfristig realisierbare Massnahmen wurden prioritär behandelt und, soweit nicht mit Nebeneffekten behaftet, umgesetzt. Aufgrund der geforderten Ergebnisse konnte die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen angemessen entschädigt werden. Zudem wurde den Teilnehmern bei dieser Gelegenheit ansatzweise und indirekt eine Weiterbildung ermöglicht (Anleitung Sitzungsführung, Protokollerstellung, Arbeit am PC, Darstellungsgrundsätze, Organisation Verkehrszählung usw.).

Auch wenn eine abschliessende Beurteilung noch aussteht, so zeigen das Echo und die Ergebnisse der Gruppenarbeiten, dass der eingeschlagene Weg zumindest nicht falsch ist.

P. Huser, GIS-Plan AG, Chur

Literatur

Stichwort «Vernetztes Denken»: *F. Vester* u.a. SI+A 45/95 vom 2.11.1995