

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie
= Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 20 (1994)

Heft: 2

Artikel: Vollzugskonflikte und Lösungsansätze der lokalen Raumplanung

Autor: Vatter, Adrian

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-814916>

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: 30.04.2026

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

VOLLZUGSKONFLIKTE UND LÖSUNGSANSÄTZE IN DER LOKALEN RAUMPLANUNG

Adrian Vatter

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

1. Einleitung

1.1 *Problemstellung*

Seit Jahren bilden Vollzugsdefizite ein zentrales Merkmal schweizerischer Raumplanungspolitik. Schon bei der gescheiterten Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sind nicht in erster Linie materielle Änderungen der raumplanerischen Rahmengesetzgebung im Mittelpunkt gestanden, sondern vielmehr Massnahmen zur Stärkung des ungenügenden Vollzuges.

Nicht nur der Abbruch der Gesetzesrevision im Dezember 1990 – der Entwurf ist vor allem bei den für die Ausführung mitverantwortlichen Kantonen im Vernehmlassungsverfahren auf breiten Widerstand gestossen –, sondern auch die Lancierung eines eigenständigen „Vollzugsförderungsprogramm RPG“ durch den Bund zeigen, welches Ausmass die heutige Vollzugskrise in der schweizerischen Raumplanungspolitik erreicht hat.

Die Umsetzung planerischer Gestaltungsgrundsätze trifft dabei vor allem auf kommunaler Ebene auf steinigem Boden. Gerade in der Gemeinde, bei der die Umsetzung raumplanerischer Ziele in die Praxis stattfindet, treffen die unterschiedlichsten Nutzungsinteressen am härtesten aufeinander und nur zu oft dominieren kurzfristige Bauanliegen den kommunalen Planungsprozess. Der folgende Beitrag soll zeigen, welches die einzelnen Ursachen für die mangelnde Umsetzung übergeordneter Planungskonzeptionen sind und welche Verbesserungsmöglichkeiten hierzu bestehen.

1.2 *Gliederung*

Der erste Teil dieses Beitrages fasst die Ergebnisse einer mehrjährigen Untersuchung zusammen, bei der die Planung und die Realisierung von Überbauungen in verschiedenen Gemeinden des Kantons Bern analysiert wurden.¹ Im Mittel-

1 Dieser Teil fasst die Ergebnisse einer unveröffentlichten Evaluationsstudie zusammen, welche im Auftrag des Raumplanungsamtes des Kantons Bern vom Forschungszentrum für schwei-

punkt steht dabei eine Konfliktanalyse raumplanerischer Entscheidungsvorgänge im Kanton Bern.

In einem zweiten Teil werden die Ergebnisse weiterer Untersuchungen über den schweizerischen Raumplanungsvollzug einbezogen. Unter der Berücksichtigung der im ersten Teil dargestellten Konfliktanalyse werden dabei die wichtigsten Ursachen für den ungenügenden Raumplanungsvollzug in der Schweiz herausgearbeitet.

Der dritte Teil präsentiert schliesslich vier Thesen für eine verbesserte Umsetzung von Planungskonzepten auf lokaler Ebene.

2. Konflikte und Konfliktverarbeitung in der lokalen Raumplanung

2.1 Theoretischer Ansatz

Entsprechend allgemeinen Vorstellungen politologischer Vollzugsforschung wird Raumplanung als sozialer und reaktiver Entscheidungsprozess verstanden. Getroffene Entscheidungen sind das Resultat der Konfliktaustragung und Integration unter gegensätzlichen Erwartungen, Interessen und Funktionsrollen. Der Entscheidungsprozess wird dabei als ein zirkuläres Beziehungsmodell betrachtet, das die gegenseitige Beeinflussung von Vollzugsproblem, politischem Programm, Vollzugsakteur und Interventionsfeld reflektiert (Linder, 1987, 222; Morand, 1991; Sabatier 1991). Programmformulierung, Entwicklung von Handlungsalternativen, Implementation, Kontrolle und die Veränderungen durch Rückmeldungen gelten als einheitlicher und dynamischer Prozess, in welchem Lern- und Anpassungsleistungen stattfinden. Aus dieser Perspektive werden hier vor allem die Beziehungen zwischen (kantonaler) Plangenehmigung und (lokaler) Bauausführung untersucht.

Die erfolgreiche Erarbeitung und Umsetzung von Überbauungsplänen und -vorschriften ist das Ergebnis eines oft langwierigen und komplexen Verhandlungsprozesses zwischen Privaten, den lokalen Behörden und der kantonalen Verwaltung. Erst wenn die unterschiedlichen Interessenkonflikte untereinander ausgetragen, verborgene Probleme erkannt und für alle akzeptable Lösungsansätze gefunden werden, ist auch die Umsetzung ursprünglicher Planungsideen gewährleistet.

zerische Politik (FSP) der Universität Bern durchgeführt wurde (Linder/Kummer/Vatter, 1991).

2.2 *Rollenkonflikte in der lokalen Raumplanung*

Aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen ergeben sich bei der Umsetzung von Planungsideen auf kommunaler Ebene erhebliche Probleme. So ist z. B. im Kanton Bern das kantonale Raumplanungsamt für die Vorprüfung und Genehmigung bestimmter Überbauungspläne und -vorschriften zuständig und übt dadurch zu einem frühen Zeitpunkt starken Einfluss aus. Bei der konkreten Umsetzung der Pläne ist es aber nicht mehr beteiligt. Die Realisierung nehmen nun Private im Zusammenspiel mit den lokalen Behörden vor.

a) Konflikte und Konfliktverarbeitung auf Kantonsebene

Bei den Rollenkonflikten werden zunächst das Konfliktverhalten der einzelnen Akteure und die damit verbundenen Funktionen festgehalten. Damit sollen „unechte“ Konflikte, die auf fehlende Informationsverarbeitung zurückzuführen sind, von schlecht gelösten Konflikten und diese wiederum von „harten“ Interessenkonflikten unterschieden werden.

- *Verwendung einer Fachsprache und fehlende Vermittlerrolle*

Als professionelle Verwaltungsstellen pflegen die kantonalen Raumplanungsämter eine Fachsprache, die für die Gemeindebehörden, die privaten Bauherren und die Gemeindebevölkerung ungewohnt ist. Die Vertreter der kantonalen Planungsbehörden haben oft Mühe, ihre Ziele in einer für die Gemeinde verständlichen Sprache auszudrücken. Die Planungsprofis verunsichern die Laien und geraten damit in eine für die Erreichung ihrer Ziele unvorteilhafte Isolation. Die Vorteile der Planung und die für die Gemeinde überzeugenden Argumente kommen mit der Verwendung einer schwer verständlichen Fachsprache kaum zum Ausdruck (Dienel, 1979). Gleichzeitig wird der kurzfristigen Orientierung der lokalen Behörden zu wenig Rechnung getragen. Die Gemeinde ist nämlich auch bei Planungsfragen primär an kurzfristigen und ökonomischen (vor allem finanziellen) Fragen interessiert, die übergeordnete Raumplanungsinstanz argumentiert hingegen in erster Linie langfristig, juristisch und konzeptionell.

Die kantonale Fachbehörde kann so die erwünschte Vermittlerrolle zwischen Gemeinden und privaten Planern meist nur ungenügend spielen. Die Planer untereinander sprechen zwar eine gemeinsame Fachsprache und vertreten meist ähnliche Interessen. Die Gemeindevertreter selbst haben jedoch Schwierigkeiten, die ihnen teilweise unverständlichen Konzepte gegenüber den Gemeindebürger zu vertreten. Spätestens in der Realisierung machen sich die Folgen der Verständigungsschwierigkeiten und der daraus resultierenden Missverständnisse klar bemerkbar.

Die Ursachen der fehlenden Empathie der Planungsinstanzen, d. h. die mangelnde Fähigkeit, sich in die Situation der Gemeindebehörden zu versetzen, lassen sich auf noch zu behandelnde Problemkreise zurückführen: unterschiedliche Organisationsstrukturen von Gemeinde und Kanton und unterschiedliche Wahrnehmungen der Raumplanung.

- *Konfliktvermeidung durch Unterlassung von verwaltungsinterner Koordination*

Eine umfassende Koordination der kantonalen Planungsinstanzen mit anderen Verwaltungseinheiten aus angrenzenden Tätigkeitsbereichen findet kaum statt. So nehmen z. B. die kantonale Wohnbauförderung oder das Bundesamt für Wohnungswesen in ihren Subventionskriterien keine Rücksicht auf Bau- und Wohnformen, die aus raumplanerischer Sicht förderungswürdig wären. Die Ursache der mangelnden Zusammenarbeit lässt sich zunächst auf die gegensätzlichen Interessenlage des Raumplanungsamtes und der Ämter für Wohnbauförderung auf dem Baulandmarkt zurückführen.²

Die von den Ämtern verfolgte Strategie der gegenseitigen Nichteinmischung bringt aber auch Vorteile. Die Konfliktvermeidung führt zu einer Minimierung langwieriger Verhandlungen und Auseinandersetzungen. Zusätzlicher Arbeits- und Zeitaufwand fallen dadurch für beide Akteure weg. Eine fehlende Koordination produziert aber ebenso neue Probleme: So haben die beiden Amtsstellen aus verschiedenen Fachbereichen keine gemeinsamen Instrumente zur Regelung ihrer Zielkonflikte geschaffen.

- *Arbeitsüberlastung der kantonalen Planungsämter*

Aufgrund der Personalengpässe bei der kantonalen Verwaltung beschränkt sich ihre Mitwirkung am Planungsprozess in erster Linie auf die gesetzlich vorgesehenen Pflichten (vor allem Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren). Inhaltliche Beratung zu Beginn der Planung sowie Projektbegleitung in der Realisierungsphase finden wegen der Arbeitsüberlastung nur in Einzelfällen statt. Werden trotzdem Vollzugskontrollen durchgeführt, so sind sie ad hoc zustande gekommen und in erster Linie auf die persönliche Motivation der zuständigen Beamten zurückzuführen. Die Folgen der Arbeitsüberlastung werden durch die starke Bautätigkeit in den letzten Jahren noch verstärkt: Neue Planungsprojekte können nur noch am Rande begleitet werden.

2 Zum Zielkonflikt zwischen raumplanerischen und sozialpolitischen Interessen vgl. Mauch (1989, 128).

*b) Konflikte und Konfliktverarbeitung auf Gemeindeebene**• Arbeitsüberlastung der lokalen Bauverwaltung*

Grundsätzlich ist auch in den Gemeinden eine Arbeitsüberlastung der zuständigen Verwaltung festzustellen. Die Bauverwaltung erhält kontinuierlich neue Aufgaben zugeteilt (z. B. im Umwelt- und Energiebereich), gleichzeitig nimmt die Arbeitsbelastung in den ursprünglichen Bereichen quantitativ zu (z. B. Anzahl Baugesuche). Sie muss aber mit bestehendem Personal ihre Aufgaben erfüllen. Der Gemeinderat bzw. die Gemeindeversammlung ist oft nicht bereit, der Bauverwaltung mehr Personal zur Verfügung zu stellen. Die Folgen sind bekannt: verzögerte oder lediglich rudimentäre Baukontrollen, kaum Bauausführungskontrollen, Demotivation und Fluktuation der Bauverwalter, keine Ahndung der Verstöße gegen die Bauvorschriften.

Die mangelnde Personalaufstockung der Bauverwaltung zeigt den Stellenwert, den die Gemeinde der Baukontrolle zuordnet. Die bestehenden finanziellen Mittel werden eher für die Realisierung von Infrastrukturprojekten als für die Baukontrolle, d. h. für eine konzept-konforme Bauausführung ausgegeben. Damit drückt sich auch die ungleiche Interessenvertretung der Planungs- und Bauinteressen auf lokaler Ebene aus. Fast jede Gemeinde verfügt über eine Baulobby inner- und ausserhalb der Gemeindeorgane, kaum aber über eine Planungslobby, die die Einhaltung der Pläne überwacht. Die Gründe hierzu sind offensichtlich: Allgemeine und langfristige Interessen sind schwieriger organisierbar als spezifische und kurzfristige (Olson, 1965). Durch fehlende Bauaufträge sind Unternehmungen und damit Arbeitsplätze direkt gefährdet. Bauinteressen sind deshalb spezifische Interessen, die organisations- und konfliktfähig sind. So kann z. B. eine Baufirma mit dem Wegzug aus der Gemeinde drohen. Eine übergeordnete Planung und die Einhaltung der Pläne und Vorschriften hingegen liegen im Interesse der Allgemeinheit und von künftigen Generationen. Gruppen jedoch, die längerfristige und allgemeine Interessen vertreten, sind kaum konfliktfähig.

Die Wahrnehmung der Raumplanung als Restriktion und lediglich ordnungspolitische Tätigkeit spielt bei der Verteilung der Mittel ebenfalls eine wichtige Rolle. Das Ausbleiben der Kontrollen zur Durchsetzung der Ziele der Raumplanung kommt vielen Gemeindebürgern gelegen: Ihre persönliche Freiheit bleibt damit weitgehend erhalten. Bleibt jedoch eine Leistung der Gemeinde aus, von der weite Kreise direkt profitieren würden, wird Opposition laut. Diesen realpolitischen Gegebenheiten müssen sich die Gemeindebehörden rein schon aus wahltaktischen Überlegungen anpassen. Die Prioritäten für den Einsatz der knappen finanziellen Mittel werden dementsprechend – zu Ungunsten der Bauverwaltung – gesetzt.

- *Mangelnde raumplanerische Ausbildung der lokalen Baubehörden*

Häufig fehlt nicht nur das Personal, um die Einhaltung der Überbauungsordnungen zu überprüfen. Oft ist bei den Gemeindebehörden auch ein fehlendes Verständnis für raumplanerische Überlegungen festzustellen. Insbesondere können der lokalen Verwaltung neue Ideen der Planung nur schwierig vermittelt werden. Wichtige Instrumente zur Verwirklichung der Ziele der Raumplanung (Stichworte „verdichtetes Bauen“, „Nutzungsdurchmischung“, „Flächenrecycling“), stossen in der praktischen Umsetzung auf Gemeindeebene noch heute oft auf Unverständnis und Widerstand. Der Sinn und Zweck dieser Massnahmen wird gerade in ländlichen Gemeinden selten verstanden. Planerische Hilfe wird zwar von Fall zu Fall angeboten, eine systematische Ausbildung der Milizbehörden fehlt aber vollständig. Sie wird vor allem durch die fehlende personelle Kontinuität der lokalen Behörden erschwert.

- *Interessenkollisionen auf Gemeindeebene*

Die Funktionsweise des Milizprinzips, Fähigkeiten und Wissen aus dem Beruf dem Gemeinwesen zur Verfügung zu stellen, ist nicht nur mit Vorteilen (z. B. billiges Fachwissen für die Gemeinde), sondern auch mit Schwierigkeiten verbunden. Diese kommen beim Bauwesen auf lokaler Stufe deutlich zum Vorschein. In der Baubranche, der Einkommensbasis für verschiedenste Unternehmen und kleine Handwerkerbetriebe, wie sie in vielen ländlichen Gemeinden anzutreffen sind, besteht besonders oft die Gelegenheit, diesen strukturellen Mangel des Milizprinzips auszunutzen. Es liegt nahe, dass Gemeinderäte und Baukommissionsmitglieder in ihrer Haupttätigkeit als Bauherr, Ingenieur oder Architekt den eigenen Firmen bzw. Verwandten und Bekannten Aufträge oder sonstige Vorteile als Entschädigung für ihre finanziell kaum honorierte Arbeit im Dienste der Öffentlichkeit verschaffen. Diese neokorporatistischen Strukturen, welche sich auch in der fehlenden personellen Trennung zwischen der Aufsichtsbehörde (z. B. Baukommission) und den bauausführenden Instanzen ausdrücken, erschweren eine Einhaltung der Planungsvorschriften. Soziale Mechanismen beeinträchtigen bei diesen Konstellationen die formale Rechtsdurchsetzung.

c) *Konflikte und Konfliktverarbeitung auf Ebene der privaten Akteure*

Im folgenden werden Konflikte und Konfliktverarbeitung durch Private (Architekt, Bauherr, Grundeigentümer) aufgeführt, die zu einer Abweichung der Planungsvorschriften in der Realisierungsphase führen können.

- *Dominanz der Kosten- und Zeitperspektive*

Da die Architekten und Bauherren erst in der Realisierungsphase aktiv beteiligt sind, stehen bei ihnen in erster Linie Kostenargumente – „möglichst billig“ – und Zeitargumente – „möglichst schnell“ – im Vordergrund. Die Gründe dazu liegen einerseits im späten Einstieg in den Prozess, bei dem im Laufe der Zeit finanzielle Überlegungen gegenüber planerischen zunehmend wichtiger werden. Andererseits ist die starke Markt- und Bedürfnisorientierung der Bauherren und Investoren von grosser Bedeutung (Hübschle/Hager/Schulz, 1988). Vorschriften und Ideen der Planung stehen dieser Zielorientierung entgegen, da Planung aus der Perspektive der bauausführenden Instanzen in erster Linie zu einer Verzögerung und Verteuerung der Realisierung führt.

- *Markt- und Nachfrageorientierung*

Die bauausführenden Instanzen stehen zum Zeitpunkt der Baurealisierung oft bereits in Kontakt mit den zukünftigen Hauseigentümern. Planerische Interessen werden zu diesem Zeitpunkt von niemandem mehr vertreten. Entsprechend dieser asymmetrischen Interessenvertretung gehen der Architekt und die Bauherrschaft zunächst auf die Änderungswünsche ihrer Kunden ein. Primäres Ziel ist deshalb nicht die Einhaltung der Planungsidee. Für den Erfolg der Firma ist die Orientierung am Markt und nicht die Einhaltung der Bauvorschriften ausschlaggebend.

- *Fehlendes Verständnis für die Raumplanung*

Bei den Promotoren und Endinvestoren ist ein mangelndes Bewusstsein für planerische Fragen festzustellen. Planung wird ähnlich wie bei der Gemeinde als „notwendiges Übel“ und Eingriff in den eigenen Tätigkeitsbereich wahrgenommen. Das mangelnde planerische Verständnis ist also nicht nur auf ungenügende Ausbildung, sondern auch auf die fehlende Motivation der Bauherren und Grundeigentümer zurückzuführen, Planung als notwendige Voraussetzung für die Baurealisierung anzuerkennen.

2.3 *Materielle und prozessuale Konflikte*

Im folgenden stehen materielle Konflikte der Raumplanung im Zentrum der Betrachtung, die sich aus der unterschiedlichen Ressourcennutzung ergeben, sowie Prozesskonflikte, die aus der Organisation der kantonalen Raumplanung entstehen.

- *Der politische Grundkonflikt der Planung: Individuum und Öffentlichkeit*

Das Kennzeichen jeder Planung ist die längerfristige und systematische Koordination bestimmter Aufgabenbereiche. Das Ziel ist dabei die Erweiterung des Zeit- und Sachhorizonts sowie die vermehrte Steuerung und Lenkung des betroffenen Politikbereichs. Zur Durchsetzung (raum)planerischer Ziele sind bestimmte Vorschriften und Regelungen unverzichtbar, will sich die verantwortliche Behörde zu deren Verwirklichung nicht nur auf symbolische Politik abstützen (Käsler, 1991). Die dafür ausgearbeiteten Instrumente führen zwangsläufig zu Eingriffen in die Privatsphäre des einzelnen Bürgers.

Konkrete Planungsprojekte bringen aber unterschiedliche Nutzenvorteile für die Betroffenen (Linder/Hotz/Werder, 1979, 18). Es sollte nun die Aufgabe der politischen Behörden sein, die öffentlichen, d. h. die planerischen Interessen zu vertreten, sobald diese demokratisch legitimiert sind (z. B. nach der Genehmigung der Ortsplanung durch die Gemeindeversammlung). Diese Aufgaben nehmen die Gemeindeorgane jedoch ungenügend wahr. Aufgrund der Wiederwahlrestriktion ist für sie die Erreichung eines Konsens der Privatinteressen über die öffentlichen Interessen von entscheidender Bedeutung. Dadurch bleiben die öffentlichen Interessen der Planung auf lokaler Ebene untervertreten.

- *Der prozessuale Grundkonflikt: Planung als Restriktion*

Am gesamten Entscheidungsprozess sind Akteure beteiligt, die aufgrund ihres Aufgabenbereichs die Raumplanung aus unterschiedlichster Perspektive wahrnehmen. Schon in der Planungsphase bestehen bei den verschiedenen beteiligten Verwaltungseinheiten selektive Zielvorstellungen. Die spezifischen Ziele des Planungsamtes werden von anderen kantonalen Einheiten (z. B. kantonales Amt für Wirtschaftsförderung) als Hindernis für die Erreichung der eigenen Ziele wahrgenommen.

In der Realisierungsphase betrachten sowohl Private wie Verwaltungseinheiten den vom Projektplaner ausgearbeiteten und vom Kanton genehmigten Überbauungs- und Gestaltungsplan in erster Linie unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf den eigenen Aufgabenbereich. Der Gemeinderat nimmt die mit dem Plan zusammenhängenden Ziele oft als Restriktionen wahr, die aus seiner Sicht z. B. zu einer Abwanderung steuerkräftiger Bürger führen können. Für den Architekten bedeuten die gegebenen Bauvorschriften zudem eine Einschränkung seiner Handlungsfreiheit. Für den Bauunternehmer sind die Planungsvorschriften lediglich Faktoren, die zu einem Mehraufwand in der Baurealisierung führen. Die Kosten der Planung stehen im weiteren im Gegensatz zu den Renditezielen des Endinvestors.

Hält man sich den Entscheidungsablauf in der Raumplanung vor Augen, so ist eine klare Umverteilung des Einflusses der einzelnen Akteure und der von ihnen vertretenen Ziele festzustellen: Zu Beginn einer Planung dominieren der Projektplaner, die kantonale Fachstelle sowie die Grundeigentümer den Entscheidungsprozess. Ihre Ziele und Interessen stehen im Vordergrund. Ihre Hauptrestriktionen sind zu diesem Zeitpunkt die Interessen der Gemeindebehörden. Die Vorstellungen weiterer Akteure werden vernachlässigt. Das Raumplanungsamt verfügt grundsätzlich über ähnliche Zielvorstellungen wie der Projektplaner. In der Realisierung verlieren die planerischen Instanzen an Bedeutung. Hauptakteure sind nun die Promotoren (Architekten und Bauherren) und die Endinvestoren. Sie betrachten die Ziele der Planer aber lediglich als Randbedingungen, die den eigenen Vorstellungen angepasst werden können, da die Planungsinstanzen über keine Mittel verfügen, den Prozess der Realisierung aktiv zu beeinflussen. Nach Scharpf (1973, 52) setzen sich in einem Entscheidungsprozess schliesslich diejenigen Interessen durch, die „Veto-Positionen“ besetzen und so zur „empirischen Restriktion“ werden. Die Planungsinstanzen verfügen in der Realisierungsphase über keine derartigen Vetopositionen mehr und werden deshalb zur Konsensfindung nicht mehr benötigt; ihre Interessen werden zu wenig berücksichtigt.

- *Der organisatorische Grundkonflikt: Milizverwaltung und professionelle Verwaltung*

Die unterschiedlichen Organisationsstrukturen des Kantons und der Gemeinde bergen verschiedene Konfliktpotentiale. Sind die Gemeindeorgane (Baukommission, Gemeinderat) fast überall nach dem Milizprinzip organisiert, so finden wir beim Kanton Fachstellen, die sich ausschliesslich mit einem einzelnen Politikbereich auseinandersetzen. Die Werte und Zielsetzungen, die mit diesen unterschiedlichen Organisationsformen verbunden sind, stehen häufig in Widerspruch zueinander (Geser/Farago/Fluder/Gräub, 1987, 30 ff.). Die hauptberufliche Verwaltung orientiert sich an der rationalen Effektivität ihres Handelns. Effizienz, Zuverlässigkeit und Rechtmässigkeit sind ihre Orientierungsgrössen. Anders die Milizverwaltung: Akzeptanz, demokratische Mitbestimmung und Tradition stehen hier als Handlungsmaximen im Vordergrund. Schwer verständliche Fachsprache der kantonalen Verwaltung einerseits, mangelndes Bewusstsein für raumplanerische Belange bei der lokalen Verwaltung andererseits können die Folgen sein. Neue Politikbereiche wie die Raumplanung, die sich durch Abstraktion, Komplexität und zwingende Koordinationsleistungen auszeichnen, führen rasch zu einer fachlichen und zeitlichen Überforderung der Milizbehörden (Geser, 1989).

- *Der Bruch zwischen Planung und Realisierung*

Die strikte Trennung zwischen der Planung und der Realisierung von Bauprojekten ist einer der wesentlichsten Gründe für die Vollzugsdefizite in der lokalen Raumplanung. Dieser Bruch ist primär auf die planungs- und baurechtlichen Grundlagen zurückzuführen. Das kantonale Raumplanungsamt als wichtigster Vertreter der übergeordneten Planungsinteressen übt bei der Ausarbeitung der Pläne einen relativ grossen Einfluss aus. Das Amt kann durch den Vorprüfungsbericht den Gemeindebehörden und dem Planer die von ihm erwünschte und akzeptierte Richtung vorzeigen. Der entscheidende Bruch geschieht jedoch nach der Bewilligung durch die kantonalen Behörden. Sie verlieren in der Realisierungsphase jegliche direkte Einflussmöglichkeit auf die konkrete Ausgestaltung eines Projekts. Bei gravierenden Abweichungen von den Vorschriften bestehen zwar für die höhere Instanz Möglichkeiten, auf die Gemeindebehörden Druck auszuüben. Diese werden jedoch vor allem aufgrund föderalistischer Überlegungen kaum je genutzt. Das Erteilen der Baubewilligung, die Bauausführungskontrolle, die Bauabnahme sowie ein allfälliges Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes fallen nicht in seine Kompetenz.

Dieser Umstand hat für die Ausführung von Bauprojekten weitreichende Konsequenzen. Der wegen der starken Vetoposition des Kantons während der Planung oft nur unter Zwang zustandegekommene Konsens über die Projektidee und die raumplanerischen Ziele des Konzepts zerbröckelt in der Realisierungsphase. Die Bauherrschaften und privaten Grundeigentümer rechnen mit der in gegenseitigen Abhängigkeiten begründeten „Loyalität“ der Gemeindebehörden und interpretieren die Vorschriften so um, dass sie ihre Ziele so schnell und so billig wie möglich erreichen können. Die einengenden Fesseln der kantonalen Aufsicht sind gesprengt worden, die alten, latenten Konflikte brechen nun wieder auf. Da der Kanton über keine Vetoposition mehr verfügt, kann sich in den Gemeinden das für ein Milizsystem typische „Spiel von Geben und Nehmen“ entfalten.

Einen breit abgestützten Konsens über den Sinn des Projekts kann die oben skizzierten Folgen des „lokalen Pragmatismus“ abschwächen, aber niemals ganz verhindern. Die Position der kantonalen Planungsstelle ist dazu eindeutig zu schwach, die Sonderinteressen sind zu stark. Zielverschiebungen in der Realisierungsphase treten auch bei hohem Konsens während der Planungsphase auf.

- *Unterschiedliche Zielsysteme der Akteure*

Die verschiedenen, am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure richten aufgrund ihrer Aufgaben und Kompetenzen ihre Handlungen auf die Erreichung von grundsätzlich verschiedenen Zielen aus.

Der Kanton und teilweise auch die Planer vertreten die Interessen ihres relativ eng definierten Fachbereichs. Sie sind primär an der Erreichung der übergeordneten, abstrakten Ziele der Raumplanung wie „haushälterische Nutzung des Bodens“ interessiert. Die Durchsetzungskraft des Kantons gegenüber anderen Akteuren wird mit der Vertretung dieser Allgemeininteressen legitimiert.

Die Ziele der Gemeindebehörden sind konkreter, aber auch vielfältiger. Die Gemeindeorgane sind unter anderem verantwortlich für die Erhaltung des Ortsbildes, müssen für eine angemessene wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung der Gemeinde sorgen und sollten gleichzeitig die kantonalen Gesetze vollziehen, die diesen Interessen zuwiderlaufen können. Gleichzeitig stehen sie unter dem Druck des Soveräns, vor dem sie mit dem Ziel der Wiederwahl ihre Handlungen legitimieren müssen. Sie müssen deshalb versuchen, die Ziele der verschiedenen Interessengruppen innerhalb der Gemeinde (z. B. Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Umweltschutz) zu koordinieren und unter einen Hut zu bringen. Ihr Zielsystem ist entsprechend komplizierter als das der kantonalen Fachinstanz.

Im Politikbereich „Raumplanung“ verfolgen die privaten Grundeigentümer, Architekten und Bauunternehmungen relativ klar messbare und damit operationale Ziele. Ihr Erfolg lässt sich zu einem wesentlichen Teil an der Zeit- und Geldersparnis bzw. an der Höhe des Gewinns messen. Die Kantons- und Gemeindebehörden verfügen jedoch nicht über eine klar definierte Messgrösse für den Grad der Zielerreichung.

Nicht-operationale Ziele begünstigen in der Regel einen harmonischen Entscheidungsprozess. Die Akteure vertrauen eher auf die Zielneutralität geplanter Massnahmen und sind damit eher zu Kompromissen bereit, da alternative Mitteleinsätze nicht genau auf ihre Wirkungen für die Zielerreichung zu überprüfen sind. Akteure, die operationale Ziele verfolgen, können hingegen die Wirkungen alternativer Massnahmen auf ihre Ziele mehr oder weniger genau beurteilen. Sie sind weniger kompromissbereit, da ein Einlenken den Grad ihrer Zielerreichung objektiv messbar verringern würde (Bidlingmaier, 1968, 89 ff.).

Diese Unterschiede in der Operationalität der Ziele zwischen den Planungs- und den Realisierungsinstanzen sind ein weiterer Grund für die grössere Durchsetzungskraft der privaten Akteure gegenüber den Behörden. Dazu kommt, dass die Gemeindebehörden nach dem Ausscheiden der Planungsinstanzen aus dem Entscheidungsprozess oft die operationalen Ziele der Bauherrschaften als ihre eigenen übernehmen. Die Konsequenzen des Umschwenkens auf die Erreichung der ursprünglichen Ziele können nicht beurteilt werden, da diese gar nie klar

definiert waren. Die Zielverlagerung wird dadurch auch nicht als Nachgeben empfunden. Sie vermeidet aber Konflikte und ermöglicht der Gemeinde, ihren Erfolg besser zu messen.

3. Vollzugsprobleme in der schweizerischen Raumplanung

3.1 *Vorbemerkung*

Die vorangegangene Konfliktanalyse basiert auf der Untersuchung einzelner raumwirksamer Entscheidungsprozesse aus dem Kanton Bern. Damit festgestellt werden kann, ob Verallgemeinerungen der im letzten Abschnitt festgestellten Konfliktquellen vorgenommen werden dürfen, sollen im folgenden die Ergebnisse bestehender Evaluationsstudien über den schweizerischen Raumplanungsvollzug einbezogen werden. Dabei steht aber nicht eine Zusammenfassung dieser Studien im Vordergrund,³ sondern eine eigenständige Synthese über die wichtigsten Gründe für die Vollzugsschwierigkeiten in der schweizerischen Raumplanung.

Für den folgenden Abschnitt wurden einerseits die Ergebnisse der im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms „Boden“ (NFP 22) durchgeführten Evaluationsstudien von Bernath/Schlegel/Gerber (1991), Bianchi (1989), Häberli (1991), Keller (1990), Knapp/Hertig (1989), Michel (1991) und Strittmatter/Gugger (1991) ausgewertet, andererseits auch ältere Arbeiten von Flückiger (1986), Linder/Hotz/Werder (1979) und Linder (1986) berücksichtigt. Schliesslich ist insbesondere auch auf die unter der Federführung des Communauté d'études en aménagement du territoire (C. E. A. T.) durchgeführten Untersuchungen hinzuweisen, welche bei ihren Analysen von einem modernen „Mediation“-Ansatz ausgehen (Horber-Papazian/Thevoz, 1988, Ruegg/Mettan/Vodoz, 1992).⁴

3.2 *Die wichtigsten Ursachen der Vollzugsdefizite in der schweizerischen Raumplanung*

Um die Gründe für den ungenügenden Raumplanungsvollzug in der Schweiz festzuhalten, ist es zunächst notwendig, sich die wichtigsten Merkmale der Raumplanung vor Augen zu halten:

3 Eine ausführliche Darstellung verschiedener Studien zum schweizerischen und bundesrepublikanischen Raumplanungsvollzug findet sich bei Vatter (1990, 92 ff.).

4 Eine Übersicht über raumplanungsrelevante Vollzugsstudien der achtziger Jahren findet sich bei Zimmermann/Kolly/Mahon (1989, 39 ff.)

Das grundsätzliche Ziel der Raumplanung ist die Förderung des haushälterischen Umgangs mit dem Boden, d. h. seine langfristige Erhaltung und eine bessere Verteilung der Nutzungsansprüche zu erreichen (Schweizerischer Bundesrat, 1987, 87; Strittmatter/Gugger, 1991, 7). Raumplanungspolitik hat sich damit in der Praxis mit einer grossen Zahl von konkurrierenden Bodennutzungsinteressen auseinanderzusetzen. Kennzeichen der heutigen Raumplanung sind dabei ihre hohe Komplexität, der starke Koordinationsbedarf und die hohe Regelungsdichte. Als politische Aufgabe stellt sie somit höchste Ansprüche an die Politik, d. h. an die beteiligten politischen Akteure und an die Organisation und Struktur politischer Entscheidungsprozesse.

Aufgrund der teilweise widersprüchlichen Zielorientierung der unterschiedlichen Systeme „Planung“ und „Politikvollzug“ – letztere zeichnet sich nur zu oft durch die Umsetzung von kurzfristigen und spezifischen Interessen aus –, sind Implementationsschwierigkeiten im Politikbereich Raumplanung nicht überraschend. Die folgende, kurzgehaltene Analyse versucht anhand der unterschiedlichen Ansprüche und Erwartungen an die beiden Teilsystemen „Raumplanung“ und „Politik“ die wichtigsten Gründe für den mangelnden Vollzug herauszuarbeiten.

a) Die bestehende Kompetenzregelung

Ein grundsätzliches Problem der schweizerischen Raumplanungspolitik liegt in der bestehenden Kompetenzregelung. Als ein Bereich, welcher übergeordnete, fächerübergreifende und langfristige Interessen zu vertreten hat, würde eine starke Vollzugstellung des Bundes verschiedene Vorteile aufweisen. Als politischer Akteur, welcher einerseits über professionelles Fachwissen verfügt und andererseits nicht in die lokalen und regionalen Interessenbindungen verflochten ist, könnte er am ehesten diese anspruchsvolle und übergeordnete Aufgabe übernehmen. Dem ist aber nicht so. Der Bund verfügt zwar über die Kompetenz der Rahmengesetzgebung, hingegen ist es ihm verwehrt, konkrete Vollzugsanweisungen zu erlassen (Keller, 1990, 52).⁵ Die entsprechenden Ausführungs- und Vollzugskompetenzen liegen bei den Kantonen und vor allem bei den Gemeinden. Die bestehende Kompetenzregelung hat für den Vollzug raumplanerischer Anliegen direkte Konsequenzen. Denn auch bei raumrelevanten Entscheidungsvorgängen spielen auf dieser Stufe die Eigenheiten des kommunalen Politikprozesses eine Rolle: Persönliche Netzwerke, die Dominanz konkreter und ökonomischer Interessen, das ausgeprägte Milizsystem und die Orientie-

⁵ Nach Abbruch der Revision des Raumplanungsgesetzes hat der Bund aber zumindest ein eigenes „Vollzugsförderungsprogramm RPG“ erlassen.

rung an kurzfristigen Wiederwahlüberlegungen sind die dazugehörenden Stichworte (Bianchi, 1989).

Eine Auswertung der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen der Kantone zeigt zwar, dass sich dort allgemeine Grundsätze der Raumplanung wiederfinden, hingegen stehen diese meist isoliert für sich und eine konkrete Ausgestaltung oder eigenständige Weiterentwicklung wird nicht vorgenommen (Keller, 1988).

Die offenen und vagen Bestimmungen – bei der z. B. die Vollzugsinstrumente nicht bestimmt sind – führen dazu, dass Konflikte ausgeklammert werden und erst wieder im Vollzug aufbrechen, wo die Raumplanungsinteressen aufgrund ihrer fehlenden Beteiligung vernachlässigt werden. Die ungenauen Gesetzesformulierungen haben im weiteren dazu geführt, dass Bund und Kantone keine ausformulierte und konkrete Raumplanungsstrategie ausgearbeitet haben. Die Folge davon ist die Instrumentalisierung des Raumplanungsgesetzes durch die einzelnen Fachpolitiken, den Gemeinden und den Privaten, die am Vollzug beteiligt sind. Öffentliche Interessen werden durch private ersetzt; abstrakte Planungsziele durch konkrete Fachziele. Gerade für den Raumplanungsvollzug erweist sich der festgestellte Zusammenhang zwischen der Entscheidungsraumgrösse und der Vernachlässigung allgemeiner und übergeordneter Anliegen als besonders relevant: Je kleinräumiger der Entscheidungsraum, desto weniger können offenbar „interessenungebundene“ Anliegen wie die Raumplanung wirksam vertreten werden.

Nicht nur die Regelung der Kompetenzen zwischen den politischen Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden scheint den realen Machtverhältnissen und Entscheidungsverläufen zu wenig Rechnung zu tragen, sondern ebenso diejenige unter den beteiligten Akteuren bei raumrelevanten Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene:⁶ Die Einwirkungsmöglichkeiten der Planungsvertreter beschränken sich dabei grundsätzlich auf den Prozessbeginn. In der Ausführung verfügen sie über keine Vetoposition mehr. Umgekehrt sind es private Akteure, die im Vollzug Ausführungskompetenzen besitzen. Sie vertreten als Grundeigentümer, Bauherr oder Architekt mit Engagement hauptsächlich bauwirtschaftliche Sonderinteressen. Die Gemeindeorgane, die nun die öffentlichen (d. h. in diesem Fall die raumplanerischen) Interessen wahren müssten, kommen dieser Aufgabe nur ungenügend nach. Ausgelagerte Konflikte werden jetzt ausgetragen und werden zu Ungunsten der Planungsinteressen gelöst.

Aufgrund der Rollenakkumulationen und Interessenverflechtungen auf dieser Stufe werden damit nicht die öffentlichen gegen die privaten Interessen abge-

6 Vgl. den vorangegangenen Abschnitt und Bianchi (1989).

wogen, sondern im Endeffekt die privaten kumuliert. Eine – neben dem Milizprinzip – weitere Ursache hierzu liegt in der parallelen Perspektive der Gemeindeorgane und den Privaten: ökonomische und kurzfristige Überlegungen liegen beiden näher als planerische und langfristige. Der Gemeinde geht es bei der Ausführung von Planungen, d. h. beispielsweise beim Erstellen von Siedlungen um möglichst tiefe Erschliessungskosten bei später möglichst hohen Fiskalerträgen für die öffentliche Hand. Der Grundeigentümer sieht die möglichst hohe Rendite seines Eigentums im Vordergrund. Bei beiden steht der ökonomische Wert des Bodens im Zentrum. Raumplanung wird dadurch zur „quantité négligeable“.

b) Die ungenügende Koordination

Aufgrund ihrer komplexen und fächerübergreifenden Aufgabe erfordert Raumplanungspolitik funktionierende und professionelle politische Organisationsstrukturen. Das bestehende politische System der Schweiz mit Organisationsmerkmalen aus dem 19. Jahrhundert ist denkbar schlecht für eine solch komplizierte Aufgabe wie die Raumplanung gewappnet. Am augenfälligsten sind die Struktur-mängel auf der staatspolitischen Ebene, die für den Vollzug der Raumplanung am wichtigsten ist: die Gemeindeebene. Auf dieser Stufe werden aufgrund des Milizprinzips die politischen Ämter durch Laien besetzt. Diese bekunden aber grösste Mühe bei der Handhabung einer gleichzeitig so fachspezifischen wie globalen Aufgabe wie der Raumplanung.

Erschwerend zur Komplexität tritt die relative Neuheit der Raumplanung hinzu. Noch vor wenigen Jahrzehnten war diese Aufgabe unbekannt. Mit eingespielten und bisher bewährten Entscheidungsmustern wird dieses Problem zu lösen versucht. Die Schaffung von Verwaltungsressorts beim Auftauchen neuer Probleme ist ein auch in diesem Fall angewandtes Politikverhalten. Da aber die übergreifende Problematik der Raumplanung nicht dieser Zuteilungslogik der Verwaltung entspricht, werden die Probleme nicht gelöst, sondern nur Verantwortlichkeiten zugeteilt.

Aufgrund ihrer Querschnittsaufgabe verlangt die Raumplanung nicht primär die Schaffung neuer fachspezifischer Ressorts, sondern verstärkte Koordination zwischen den verschiedenen Politikbereichen. Eine Abstimmung zwischen diesen findet aber oft nur ungenügend statt.⁷ Ein wichtiger Grund liegt in den materiellen Interessengegensätzen zwischen den Raumplanungsinstanzen und einzelnen Fachämtern. Die Vermeidung der Konfliktaustragung durch die betroffenen Verwaltungsinstanzen ist eine Hauptursache der mangelnden

7 Zum iterativen Planungsprozess vgl. Veuve (1987).

Koordination. Raumplanung wird dabei von den Fachressorts primär als hinderliche Restriktion wahrgenommen.

Materielle Interessengegensätze und damit mangelnde Koordination sind aber nicht nur zwischen der Raumplanung und den einzelnen Sektoralpolitiken auszumachen, sondern ebenso zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Raumplanung wird von keiner Stufe prioritär behandelt. Bund und Kanton verfügen zwar über eigene Ämter und vertreten damit die abstrakten Raumplanungsinteressen. Doch schon zwischen diesen Ebenen stellt man eine ungenügende Koordination fest, die sich durch eine unterschiedliche Interpretation der Gesetze ausdrückt. Mangelnde Abstimmung wird aber vor allem zwischen den höheren Staatsebenen und den Gemeinden festgestellt. Auf lokaler Stufe, wo es um die konkrete Anwendung der abstrakten Gesetze geht; wo die Interessengegensätze aufeinander treffen, wird von Kanton und Bund ungenügend koordiniert.

c) Die hohe Regelungsdichte

Dritte mögen sich wundern, warum Planungen kantonaler Stellen so viele Detailanforderungen enthalten, und warum auch formalen Anordnungen so viel Gewicht beigemessen wird. Das lässt sich zunächst mit dem Bruch von Planung und Ausführung erklären: Gerade dann, wenn Planer das Ergebnis der Ausführung mitbedenken und in ihre Vorstellung einbeziehen, werden sie möglichst viele Restriktionen für jene Spiele setzen, die ohne sie und ohne ihren Einfluss noch gespielt werden.⁸ Wieviele Restriktionen auch vorgegeben werden: eine aktive Beeinflussung anderer Akteure, die Diskussion von Gestaltungszielen und die Überführung von Null-Summen- in Positiv-Summen-Konflikte kann nach dem Ausspielen der letzten Karte und dem Ausscheiden aus dem Spiel von der kantonalen Stelle nicht mehr erreicht werden.

Das Problem liegt vor allem darin, dass durch Vorschriften zwar bestimmte negative Auswüchse verhindert, hingegen keine qualitativen Ziele der Raumgestaltung „erzwungen“ werden können. Bauvorschriften haben in erster Linie einen präventiven Charakter. Sie fördern hingegen in keiner Weise ein hohes Niveau von Siedlungs- und Raumkonzeptionen (Strittmatter/Gugger, 1991, 122 ff.; Zuppinger, 1990, 11 ff.). Nur durch entsprechende Aus- und Weiterbildung der beteiligten Akteure und durch Verhandlungen mit den verschiedenen Interessenvertretern im konkreten Fall kann längerfristig eine höhere Qualität der Raumgestaltung erreicht werden.⁹

8 Auch Bianchi (1989) verwendet in seiner Untersuchung den naheliegenden Spielvergleich.

9 Insbesondere die C.E.A.T.-Studien betonen die Relevanz von Verhandlungen im raumplanerischen Entscheidungsprozess als Mittel für längerfristige Lernprozesse. Vgl. hierzu ausführlich Ruegg/Mettan/Vodoz (1992). Die Förderung neuer Werthaltungen verlangen insbesondere Strittmatter/Gugger (1991, 117 ff.).

d) Die mangelnde Ausstattung mit Finanzen und Personal

Raumplanung, welche die Nutzungsansprüche an das Gut „Boden“ koordinieren und regeln soll, hat auch ihren Preis. Aufgrund ihrer übergeordneten und langfristigen Zielsetzung fehlt aber die Bereitschaft und der politische Druck, für diesen Politikbereich entsprechende personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Neben der ungenügenden Information und Ausbildung der Milizbehörden, Architekten und Bauunternehmer und der schwachen Stellung der kantonalen Planungsämtern fehlt es heute in der Schweiz immer noch an entsprechenden Fachleuten (Strittmatter/Gugger, 1991, 125). Hinzu kommt, dass wegen der langen Dauer des Planungs- und Ausführungsprozesses ein erheblicher Teil der beteiligten Akteure ausgewechselt wird. Das gilt sowohl für politische Milizakteure wie für Private. Dies führt zu Instabilität und Ungewissheit im personellen wie im persönlichen Netzwerk, was sich zu Ungunsten raumplanerischer Interessenvertretung auswirkt.

Schliesslich ist die Raumplanung nicht nur in der Ressource Personal unterdotiert, sondern ebenso bei den Finanzen. Die Raumplanungsinstanzen verfügen nicht wie andere Verwaltungsstellen über Geldmittel, mit deren Entzug sie drohen oder mit deren zur Verfügungstellung sie für ein bestimmtes Verhalten Anreize geben können. Zwar können Raumplanungsämter auch in nächster Zukunft nicht von höheren Budgets ausgehen, hingegen bestehen für sie schon heute Möglichkeiten, sich entsprechende finanzielle Mittel zu verschaffen: durch die Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte (Michel, 1991; Strittmatter/Gugger, 1991, 127).

4. Vier Thesen für eine verbesserte Umsetzung von Planungskonzepten auf lokaler Ebene

4.1 Vorbemerkung

Nach der Bestandesaufnahme des Konfliktverhaltens der Akteure im lokalen Planungsprozess und einer grundsätzlichen Analyse der Vollzugsdefizite in diesem Politikbereich geht es im folgenden darum, Vorschläge für eine bessere Umsetzung planerischer Ideen in die Realisierung aufzuzeigen.¹⁰

¹⁰ Weitere Thesen finden sich bei Vatter (1992).

4.2 Vier Thesen für eine verbesserte Umsetzung von Planungskonzepten

These 1: Die Durchmischung der Planungs- und Realisierungsphase stärkt die Position der Planungsinstanzen im Entscheidungsprozess und verbessert damit die notwendige Koordination unter den Akteuren.

Der Entscheidungsprozess in der Raumplanung ist durch zwei unterschiedliche Phasen gekennzeichnet, die miteinander kaum in Verbindung stehen und durch die Beteiligung verschiedener Akteure, gegensätzlicher Interessen und unterschiedlicher Zielperspektiven charakterisiert sind: die Planungsphase und die Realisierungsphase.

Die Trennung der beiden Entscheidungsphasen führt zu einer Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden: Der Kanton hat während der Planungsphase relativ grossen Einfluss, verliert aber seine Vetoposition in der Realisierungsphase, die von den Gemeindebehörden dominiert wird. Durch diese Rahmenbedingungen werden mögliche Konflikte zwischen der über- und der untergeordneten Gebietskörperschaft vermieden. Dies kann zwar im Sinne einer Arbeits- und Konflikentlastung der Akteure sinnvoll sein, verursacht aber auch Kosten. Die dominanten Akteure der ersten Phase lassen die Ziele und Interessen der Beteiligten der zweiten Phase unberücksichtigt, die entscheidenden Akteure der Realisierungsphase halten sich umgekehrt nicht an die vorgegebenen Planungsziele. Zwischen den beiden Prozessabschnitten findet keine Koordination statt (Baestlein/Konukiewitz, 1980; Flückiger, 1985).

Lösungsansatz

Es wird eine stärkere Durchmischung der beiden Phasen zur Diskussion gestellt. Beim anzustrebenden Verlauf sind die Interessen der Planungsinstanzen bis zum Schluss des Prozesses vertreten. Umgekehrt können sich die Interessen der Ausführungsinstanzen schon zu Beginn der Planung artikulieren. Diese Lösung gewährleistet am ehesten die gegenseitige Interessenberücksichtigung und die Ausarbeitung und Realisierung einer Planungsvariante, die sowohl von den Hauptakteuren der Planungsphase wie von den wesentlichen Ausführungsinstanzen akzeptiert und verstanden wird. Zudem entspricht die kontinuierliche Verlagerung der Beteiligung im Laufe des Prozesses von den Planungs- zu den Ausführungsinstanzen auch der Abnahme bzw. Zunahme ihrer Entscheidungskompetenzen und den jeweils aktuellen Fragen im Prozess. Eine abrupte Auswechslung der beteiligten Akteure und damit eine Umkehrung der Ziele kann damit vermieden werden.

Grundsätzlich bestehen zwei verschiedene Möglichkeiten, mit denen die Trennung zwischen Planungs- und Ausführungsphase überwunden und eine verbesserte Koordination zwischen den Akteuren gewährleistet werden kann:

- *Direktkooperation zwischen Planungs- und Ausführungsakteuren*

Die Planungs- und Ausführungsinstanzen beteiligen sich selbst am ganzen Entscheidungsprozess. Sie vertreten ihre eigenen Interessen und verhandeln direkt miteinander. Für kantonale Raumplanungsämter, die sich bisher auf die Genehmigung der Pläne konzentriert haben, führt diese Variante zu einer Verlagerung eines Teils seiner Ressourcen von der Planungs- in die Ausführungsphase. Der verantwortliche *Planer der kantonalen Fachinstanz* nimmt innerhalb seines Tätigkeitsbereiches selbst eine Ressourcen-Umverteilung vor. Er verwendet weniger Zeit für die genaue Vorprüfung der eingereichten Pläne und setzt die freiwerdenden Kapazitäten in Form einer fortlaufenden, beratenden Projekt- und Baubegleitung in die Realisierungsphase ein. Aufgrund der Vielzahl der zu begleitenden Projekte ist eine Konzentration auf wichtige Pilotprojekte mit potentieller Beispiel-Funktion nötig. Entscheidend für zukünftige Planungen wird dabei die Auswertung und die Erfolgskontrolle der Realisierungsbegleitung durch den zuständigen Planer.

- *Vermittlung durch Dritte*

Eine grundsätzlich andere Variante ist die Schaffung einer externen Vermittlungsinstanz, die den gesamten Entscheidungsprozess begleitet. Dabei müssten sich nicht die Planungs- und Realisierungsinstanzen selbst von Anfang bis Ende aktiv beteiligen. Eine unabhängige Person oder Organisation übernimmt den Interessenausgleich zwischen den einzelnen Akteuren. In welcher Form dies geschehen könnte, wird in der dritten These erläutert.

These 2: Verhandlungs-Arrangements über präzise formulierte, innovative Gestaltungsziele berücksichtigen die relevanten Macht- und Interessenlagen der Realisierungsinstanzen und führen damit zu einer besseren Umsetzung der Planideen. Sie ergänzen die formalen Bauvorschriften, welche lediglich die Erreichung von Minimal-Standards garantieren können.

Die Verrechtlichung, Spezialisierung und aufgabenspezifische Zersplitterung des Planungsprozesses nimmt ständig zu. Sie sind unter anderem Ausdruck der mangelnden Vetoposition der Planungsinstanzen im Vollzug: viele detaillierte und formale Vorschriften sind eine Strategie, mit soviel Pflöcken wie möglich eine Umsetzung der Planideen in der Realisierung sichern wollen. Dieses Ziel wird aber kaum erreicht.

Die Formulierung detaillierter Vorschriften für ein konkretes Projekt, an der sich verschiedene Instanzen beteiligen, ist mit einem hohen Arbeits- und Konsensfindungsaufwand verbunden, da die Interessen aller Beteiligten, die eine Vetoposition besitzen, berücksichtigt werden müssen. Der hohe Arbeitsaufwand wäre durchaus sinnvoll, wenn die Kompromisslösung auch tatsächlich umgesetzt würde. Die zentrale Bedeutung, welche die Bauvorschriften in der Planung besitzen, nimmt aber im Laufe des Prozesses ab.

Vorschriften garantieren also auch bei zunehmendem Detaillierungsgrad keine entsprechende Erhöhung der Realisierungsqualität. Andererseits gewähren sie formale Überprüfbarkeit, Rechtsgleichheit und die Einhaltung von Minimalstandards, die von jeder Bauherrschaft unbedingt einzuhalten sind. Sie können theoretisch alle Sanktionierungen des Rechts bis zur Zwangsvollstreckung beanspruchen, setzen aber praktisch einen Kontrollaufwand voraus, der nicht beliebig zu steigern ist. Je mehr Zwangsregelungen erlassen werden und je detaillierter sie sind, desto mehr muss sich eine Vollzugsbehörde die Frage stellen, ob sich ihre Sanktionierung auch „lohnt“.

Lösungsansatz

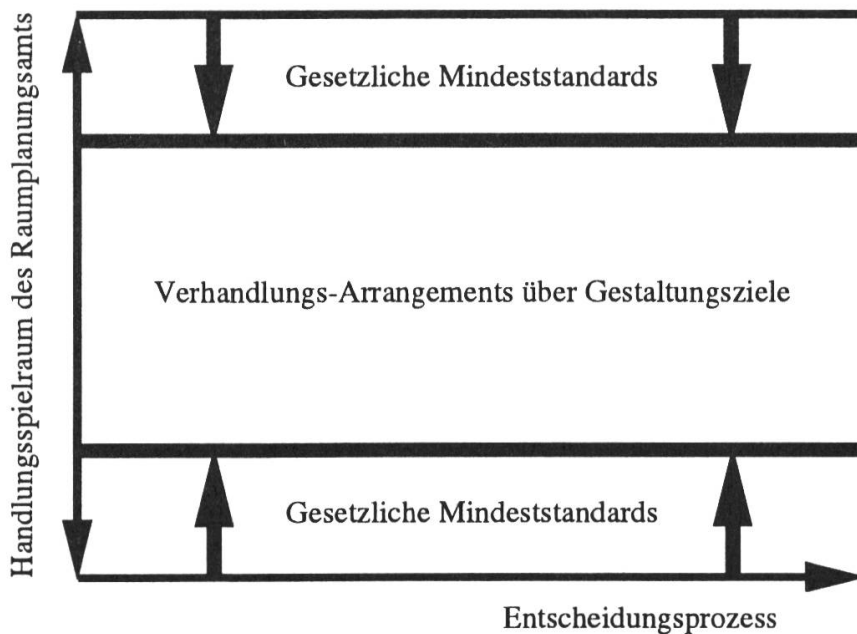
Es wird eine Lösung zur Diskussion gestellt, die auf zwei Säulen ruht: Vorschriften im Sinne von Minimalstandards und Verhandlungs-Arrangements über präzise formulierte Gestaltungsziele.

Vorschriften werden nur noch für jene Bereiche benutzt, wo die Setzung notwendiger Mindeststandards erforderlich ist. Sie geben unbedingte Rahmenbedingungen oder Leitplanken vor, die nicht durchbrochen werden dürfen und deren unbedingte Sanktionierung der Planungsbehörde sinnvoll und möglich erscheint. Welches die „eisernen“ Mindeststandards sind, kann nicht als stehender Katalog dem Gesetz entnommen werden, sondern sollte planerisch sachgerecht für ein jeweiliges Planungsprojekt und seine spezifischen, sensiblen Punkte bestimmt werden. Der Raum zwischen den Leitplanken wird im Verlaufe eines iterativen Entscheidungsprozesses durch allmählich fixierte Verhandlungsarrangements über präzise formulierte Gestaltungsziele zwischen allen beteiligten Akteuren ausgefüllt.

In Anlehnung an die Idee gleichzeitiger Behandlung von Planung und Ausführung, der Verbindung von Mindeststandards und Verhandlungsarrangements könnte der Planungsprozess z. B. wie folgt aussehen:

Zunächst verschaffen sich die kantonalen Raumplanungsbehörden Klarheit darüber, welches die wichtigsten Mindeststandards für ein bestimmtes Planungs-

Abbildung 1
Minimalstandards und Verhandlungs-Arrangements



Quelle: Linder/Kummer/Vatter 1991.

projekt sind, die einseitig durch Vorschriften vorgegeben werden. Sodann werden die Gestaltungsziele festgelegt, deren Konkretisierung in aktiver Zusammenarbeit und Verhandlung mit den Ausführungsinstanzen erfolgt.

Das kantonale Planungsamt nimmt danach mit den Gemeindebehörden, dem Planer, den Bauherren und Architekten Verhandlungen auf und trifft mit ihnen in der oben beschriebenen Art und Weise gemeinsame Arrangements. Dabei werden nicht nur Zweck und Ziel des Planungsprojektes, sondern auch die Ziele und Interessen der einzelnen Akteure für alle Beteiligten ersichtlich. Entscheidend ist dabei, dass auch die Wirkungen der gewählten Lösungsvariante und deren Konsequenzen für die einzelnen Akteure beschrieben werden. So können mögliche Probleme der Realisierung bereits in der Planungsphase erkannt, Lösungswege diskutiert und in die Verhandlungsarrangements integriert werden. Neben projektbezogenen, materiellen Konflikten (→ Mindeststandards) werden auch interessengebundene Konflikte (→ Verhandlungsarrangements) in den Entscheidungsprozess einbezogen (Vatter/Kummer, 1990).

These 3: Die Realisierung iterativer Planung durch Verhandlungsarrangements löst als solche das Problem ungleicher Mitwirkungschancen gesellschaftlicher Gruppen nicht. Nicht organisationsfähige und konfliktschwache Gruppen bedürfen der Animation oder Stellvertretung durch andere Akteure.

Prinzipiell ist bei Verhandlungsprozessen davon auszugehen, dass die Fähigkeit zur Mitwirkung und Einflussnahme verschiedener Gruppen ungleich verteilt ist. Künftige Mieter, die nachfolgende Generation oder Gruppen, welche langfristige Umweltschutzanliegen vertreten, werden gerade bei raumplanerischen Lösungen zu wenig berücksichtigt. Bei zukünftigen Planungsprozessen müssen deshalb vermehrt Mitwirkungsverfahren angewendet werden, welche die Beteiligung schwach organisierter Gruppen fördern. Dabei haben sich zwei Mitwirkungsmodelle als besonders geeignet herausgestellt, welche im folgenden kurz vorgestellt werden.¹¹

Lösungsansatz

- *Anwaltsplanung*

Beim älteren Modell der Anwaltsplanung (Davidoff, 1972; Tanquerel, 1988) nehmen Planungsexperten die planungsbezogenen Interessen einer lokal abgrenzbaren Gruppe von Betroffenen, insbesondere unterprivilegierter Gruppen, wahr und bringen diese in Form ausgearbeiteter Lösungsvorschläge in den Planungs- und Entscheidungsprozess ein. Die Anwaltsplaner werden dabei von einer Behörde finanziell entschädigt, sind aber dem Auftraggeber gegenüber inhaltlich nicht weisungsgebunden.

Der politische Entscheidungsprozess wird bei der Anwaltsplanung gewissermassen einem Gerichtsverfahren gleichgesetzt: Bei der Suche nach der „Wahrheit“ (im Entscheidungsprozess: die „richtige“ Entscheidung zugunsten einer optimalen Alternative) wird innerhalb festgelegter Fristen aufgrund von Zeugenanhörungen (Anhörung von Experten) und Beweisen (Pläne, Studien) eine begründete Entscheidung getroffen. Es geht dabei um die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Parteien (Interessengruppen), die – vertreten durch einen Anwalt (Anwaltsplaner) – ihre Alternativlösung propagieren.

Mit der Anwaltsplanung soll dabei die Erhöhung der Rationalität öffentlicher Planungsprozesse durch das Prinzip des pluralistischen Wettbewerbs und die Artikulation und sachgerechte Vertretung der untervertretenden Interessen verwirklicht werden. Die „Dolmetscherfunktion“ des Anwaltsplaners erleichtert dabei Lernprozesse sowohl auf Seiten der Planungsbehörde, als auch auf der Seite der Planungsbetroffenen. Dank der im Verfahren vorgesehenen öffentlichen Auseinandersetzung um verschiedene Planungsvarianten wird eine offene Konfliktbehandlung im Planungsprozess unumgänglich. So erhält das Planungsergebnis durch die angestrebte breite Interessenberücksichtigung und

11 Vgl. hierzu ausführlich Linder/Lanfranchi/Schnyder/Vatter (1992), welche sechs Mitwirkungsmodelle auf ihre Anwendbarkeit bei raumwirksamen Bundesplanungen evaluiert haben.

die Öffentlichkeit der Lösungssuche eine hohe politische Verbindlichkeit und bietet – zusätzlich durch den Einbezug der Planungsbehörde – Gewähr für eine grosse Erwartungssicherheit.

- *Konfliktmittlung*

Unter dem neueren Verfahren der Konfliktmittlung (Susskind/Cruikshank, 1987, Hoffmann-Riem, 1989) werden mittlerunterstützte Aushandlungsprozesse verstanden, in denen ein neutraler Dritter eingeschaltet wird, um das Aushandeln eines Entscheidungsergebnisses unter der Beteiligung der Verwaltung und der Betroffenen moderierend zu erleichtern. Eine eigene Entscheidungskompetenz kommt ihm nicht zu.

Das Hauptanliegen dieses Vorgehens ist die Konsensfindung zwischen den von einer Planung Betroffenen, die über Verhandlungen von einem Konfliktmittler strukturiert und moderiert werden. Dieser unterscheidet sich insofern vom Anwaltsplaner, als er neutral ist. Als unabhängiger Mittler soll er lediglich an der Inszenierung eines Verfahrens mitwirken, in dem die verschiedenen Betroffenen faire Chancen der Artikulation und Umsetzung ihrer Interessen haben sollen.

Das Konfliktmittler-Verfahren ist ebenfalls gezielt darauf ausgerichtet, Lernprozesse zwischen der Planungsbehörde und den verschiedenen Interessengruppen sowie unter den einzelnen Interessenvertretern zu fördern. Durch den Konfliktmittler wird die Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte über Kompensationslösungen begünstigt, indem möglichst lange eine komplexe und alternativenreiche Entscheidungssituation aufrecht erhalten bleibt.

These 4: Der ausgeprägte Vollzugsföderalismus in der Raumplanung überfordert die bestehenden Milizstrukturen der Gemeinden. Kurzfristig muss die Suche nach innovativeren Formen des Milizsystems, längerfristig die Übertragung politischer Kompetenzen an die Regionen und Agglomerationen als die eigentlich relevanten und zu planenden Lebensräume angestrebt werden.

Die ausgeprägt föderalistische Organisation des Raumplanungsvollzugs in der Schweiz gilt als eine der Hauptursachen für die heutigen Probleme in diesem Politikbereich. Die Vorteile einer starken Integration der Gemeinde und ihrer Milizorgane in den Vollzug, nämlich das Anbieten von praxisnahen, flexiblen und kostengünstigen Lösungen mit hoher politischer Legitimation, kommen in der Raumplanung nicht zum Tragen. Im Gegenteil: Diese komplexe und fächerübergreifende Querschnittsaufgabe führt zu einer sachlichen Überforderung und bietet breiten Raum für mögliche Interessenkollisionen der Milizpolitiker.

Lösungsansatz

- *Innovative Formen des Milizsystems*

Die Entstehung neuer politischer Problemfelder verändert auch das Anforderungsprofil an nebenamtliche Tätigkeiten und erfordert die Suche nach neuen Formen des Milizsystems. Gerade um das Risiko möglicher Interessenkollisionen zu verringern, bieten sich Milizformen an, welche beispielsweise das Prinzip der systematischen Rotation, der offenen Mitgliedschaft oder des raschen Wechsels vom Nebenamt zum Vollamt einschliessen (Höpflinger/Ladner/Tschäni, 1987).

Im weiteren sollte eine verstärkte Konzentration der Milizorgane auf die politische Entscheidungsbildung und die Übertragung von Vollzugsaufgaben an professionelle Verwaltungsakteure gefördert werden. Schliesslich gilt es, die Möglichkeiten neuer und dezentral verwendbarer Informationstechnologien auf ihre Effizienzerhöhung für politischer Nebenamtstätigkeiten auszuloten.

- *Politische Kompetenzen für Regionen und Agglomerationen*

Die zunehmende funktionale Entmischung und räumliche Mobilität der letzten Jahrzehnte hat dazu geführt, dass der relevante Lebensraum der Bevölkerung heute nicht mehr die einzelne Gemeinde darstellt, sondern die Regionen und Agglomerationen. Insbesondere in der Raumplanung macht sich diese fehlende Übereinstimmung von sachlichem Wirkungsbereich und politischer Verantwortung deutlich bemerkbar. Längerfristig muss deshalb eine schrittweise Innovation der Regions- und Agglomerationsorganisation angestrebt werden. Dies könnte schrittweise von minimalen Mehrzweckverbänden nach dem heutigen Muster der Gemeindeverbindungen bis zu einem Maximalmodell mit eigenen politischen Organen und Kompetenzen ausgebaut werden.¹²

LITERATURVERZEICHNIS

- Baestlein Angelika, Konukiewitz Manfred (1980), Implementation der Raumordnungspolitik: Die Schwierigkeiten der Koordination, in Mayntz Renate, Hg., *Implementation politischer Programme*, Athenäum, Königstein.
- Bianchi Manuel (1989), *Pour une gestion mesurée de la zone à bâtir dans les communes rurales ... ou l'art de jouer aux „D“*; rapport 24 du programme national de recherche „Sol“, Bern-Liebefeld.
- Bidlingmaier Johannes (1968), *Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozess*, Suhrkamp, Wiesbaden.

¹² Eine ausführliche Erläuterung am Beispiel der Agglomeration der Stadt Bern findet sich bei Linder/Ischi/Messerli/Muralt-Müller/Stephan/Trees/Werder/Zölch-Balmer (1992).

- Davidoff Paul (1972), Anwaltsplanungsprinzip und Pluralismus in der Planung, in: Lauritzen, Lauritz, Hg., *Mehr Demokratie im Städtebau*, Fischer, Hannover.
- Dienel Peter (1979), Planung als Demokratisierungschance, in: *Raum und Siedlung*, Nr. 7.
- Flückiger Hans (1985), Koordination der Raumplanung auf Bundesebene: Ziele, Instrumente und Mechanismen, in: Hänni Heinz D., Hg., *Raumordnungspolitik im Vollzug: Anspruch und Wirklichkeit*, Rüegger, Grösch.
- Geser Hans (1989), Die kommunale Verwaltung in der Bewährungsprobe, in: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Hg., *Die Gemeinde an der Leistungsgrenze*, Zürich.
- Geser Hans, Farago Peter, Fluder Robert, Gräub Ernst (1987), *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*, Haupt, Bern.
- Hoffmann-Riem Wolfgang (1989), *Konfliktmittler in Verwaltungshandlungen*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg.
- Höpfinger Francois, Ladner Andreas, Tschäni Hans (1987), *Zur Zukunftstauglichkeit des Milizsystems*, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern.
- Horber-Papazian Katia, Thévoz Laurent (1988), *De la LAT à la réalité... de la réalité à la LAT, à l'exemple de la zone à bâtir*, Lausanne, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique.
- Hübschle Jörg, Hager August, Schulz Hans-Rudolf (1988), *Die Rolle der Promotoren auf dem Bodenmarkt*, Bericht 13 des Nationalen Forschungsprogrammes „Boden“, Liebefeld-Bern.
- Käsler Dirk (1991), *Der politische Skandal, Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Keller Beat (1988), *Dokumentation über die Planungsgrundsätze im kantonalen Recht*, Eidgenössische Dokumenten und Materialenzentrale, Bern.
- Keller Beat (1990), *Bauzone und Siedlungsgebiet, Vorschläge zur Revision des Raumplanungsgesetzes*, Bericht 59 des Nationalen Forschungsprogrammes „Boden“, Bern-Liebefeld.
- Knapp Blaise, Hertig Gérard (1989), *Aménagement du territoire: mise en oeuvre*, rapport 35 du programme national de recherche „Sol“, Bern-Liebefeld.
- Linder Wolf (1986), Evolution du processus de décision en matière d'aménagement du territoire: Tendance à la décentralisation. Le cas de la Suisse, in: *Cahiers de l'IDHEAP*, No. 27, Lausanne.
- Linder Wolf (1987), *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Haupt, Bern/Stuttgart.
- Linder Wolf, Hotz Beat, Werder Hans (1979), *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Haupt, Bern/Stuttgart.
- Linder Wolf, Kummer Lorenz, Vatter Adrian (1991), *Entstehung und Umsetzung des Überbauungsplans in der Gemeinde, Politologische Fallstudien aus dem Kanton Bern*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern.
- Linder Wolf, Ischi Markus, Messerli Paul, Muralt-Müller Hanna, Stephan Gunter, Trees Patrick, Werder Hans, Zölch-Balmer Elisabeth (1992), *Zusammenarbeit in den Agglomerationen*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern.
- Linder Wolf, Lanfranchi Prisca, Schnyder Damian, Vatter Adrian (1992), Mitwirkungsverfahren und -modelle, Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG, *Schriftenreihe des Bundesamtes für Raumplanung*, Nr. 412, Eidgenössische Dokumenten und Materialenzentrale, Bern.
- Mauch Samuel (1989), *Bauland-Dynamik*, Bericht 23 des Nationalen Forschungsprogrammes „Boden“, Bern-Liebefeld.

- Michel Suzanne (1991), *Haushälterische Bodennutzung? Vorschläge für eine massgeschneiderte Ortsplanung*, Themenbericht des Nationalen Forschungsprogramms „Boden“, Bern-Liebefeld.
- Morand Charles-Albert (1991), *Les instruments d'action de l'Etat*, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Olson Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ruegg Jean, Mettan Nicolas, Vodoz Luc (1992), *La négociation, Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Sabatier Paul A. (1991), Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process, in: Crotty, William (Ed.), *Political Science: Looking to the Future*, Vol. 2, Northwestern University Press, Evanston.
- Scharpf Fritz (1973), *Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Schweizerischer Bundesrat (1987), *Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung in der Schweiz* (Raumplanungsbericht 1987), Eidgenössische Dokumenten und Materialenzentrale, Bern.
- Susskind Lawrence, Cruikshank Jeffrey (1987), *Breaking the Impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York.
- Strittmatter Pierre, Gugger Markus (1991), *Der Beitrag von Bund und Kantonen zur haushälterischen Bodennutzung*, Themenbericht des Nationalen Forschungsprogramms „Boden“, Bern-Liebefeld.
- Tanquerel Thierry (1988), *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Librairie Payot, Lausanne.
- Vatter Adrian (1990), *Eine Konfliktanalyse zum Vollzug lokaler Raumplanungspolitik*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern.
- Vatter Adrian (1992), Konfliktlösung in der lokalen Raumplanung am Beispiel des bernischen Überbauungsplanes, in: *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung*, Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung 108, 19–26.
- Vatter Adrian, Kummer Lorenz (1990), Vollzug im Verzug, in: *Information Raumplanung/ Aménagement du territoire*, Nr. 2, Bern.
- Veuve Léopold (1987), Nouvelles Tendances de la planification: Comment répondre aux conflits liés aux projets publics?, in: *Notes du cours de perfectionnement en administration communale*, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique, Lausanne.
- Zimmermann Willy, Kolly Doris, Mahon Pascal, *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*, Eidgenössische Dokumenten und Materialenzentrale, Bern.
- Zuppinger Urs (1990), *Vers un nouveau type de règlement du plan d'affectation communal*, Bericht 46 des Nationalen Forschungsprogramms „Boden“, Liebefeld-Bern.

Adresse des Autors:

Dr. rer. pol. Adrian Vatter
 Institut für Politikwissenschaft
 Unitobler, Lerchenweg 36, Universität Bern, 3009 Bern
 und:
 Seminarstrasse 24, 3009 Bern