

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 27 (1987)

Artikel: Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung
Autor: Wehrli-Schindler, Brigit
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172584>

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: 05.01.2026

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

Brigit Wehrli-Schindler

Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung

Die Raumplanung stellt ein Sachgebiet dar, das alle Bürger direkt in ihrem eigenen Lebensraum betrifft, weshalb der Frage nach den Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerung ein besonderes Gewicht beigemessen wird. Da die Bevölkerung gegenüber der räumlichen Entwicklung allgemein und deshalb auch gegenüber der Raumplanung kritischer geworden ist, liegt es sowohl im Interesse der Bürger wie auch der planenden Behörden, eine erfolgreiche Form der Zusammenarbeit zu finden. In der raumplanerischen Praxis der Kantone und Gemeinden wird diese jedoch unterschiedlich gehandhabt. Im folgenden Beitrag wird untersucht, inwieweit die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten den Anforderungen der Bürger genügen, respektive inwieweit neue Beteiligungsformen gefunden werden müssen. Einige Ansätze solcher neuer Mitwirkungsmodelle werden nach verschiedenen Kriterien analysiert und einander gegenübergestellt. Aus dieser vergleichenden Analyse lässt sich ein Katalog von Anforderungen ableiten, denen ein Mitwirkungsmodell genügen muss, damit von einer echten Mitwirkung gesprochen werden kann und sich die Beteiligung der Betroffenen auch im planerischen Resultat niederschlägt.

L'aménagement du territoire représente un domaine auquel tout citoyen est confronté directement dans son quotidien. C'est pourquoi une importance particulière doit être accordée à la question de la participation de la population concernée. Comme celle-ci est devenue plus critique face au développement spatial en général, et par conséquent à l'aménagement du territoire, il est dans l'intérêt des citoyens et des autorités de planification de trouver une forme adéquate de collaboration. Cependant, celle-ci prend des formes différentes selon les cantons et les communes. La contribution suivante tente de montrer dans quelle mesure les possibilités existantes de participation répondent aux demandes des citoyens et dans quelle mesure de nouvelles formes de collaboration peuvent être élaborées. Quelques propositions concernant des nouveaux modèles de participation sont analysées selon différents critères et confrontées entre elles. Cette analyse comparative donne lieu à un ensemble de critères pour un modèle qui permette une participation effective, se reflétant dans le résultat de la planification.

1. Ist die Raumplanung ein demokratischer Sonderfall?

Weshalb ist in einem Jahrbuch, das sich mit Abstimmungs- und Wahlfragen befasst, ein Artikel über die demokratische Mitwirkung in einem bestimmten Politikbereich – nämlich der Raumplanung zu finden? Könnte man sich nicht ebenso gut die Frage stellen, wie es mit der demokratischen Mitwirkung bei der Finanzplanung, der Bildungsplanung oder anderen Sachplanungen bestellt ist?

Die Frage nach der Mitwirkung bei der Raumplanung, die tatsächlich gegenüber andern Planungsbereichen deutlich häufiger diskutiert wird, steht wohl deshalb im Vordergrund, weil die Raumplanung dem Gegenstand gewidmet ist, von dem alle Bürger ausnahmslos betroffen sind: *dem eigenen Lebensraum*. Die Raumplanung betrifft die gesamte Entwicklung in ihren räumlichen Ausprägungen und stellt deshalb eine Art Querschnittsplanung dar. Sie kann ihre Aufgabe nur im Zusammenspiel mit verschiedenen andern Sachplanungen erfüllen und hat ihrerseits einen bestimmenden Einfluss auf die Entwicklung eines Gemeinwesens.

Aus diesen Gründen hat man sich in keinem andern Bereich so stark mit der Mitwirkung des Bürgers befasst wie bei der Raumplanung und hat sogar neben den bestehenden formaldemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten frühzeitig nach neuen Formen der Mitwirkung gesucht.

Raumplanung umfasst nicht nur materiell, sondern auch rechtlich ein weites Feld: neben der eigentlichen *Planfestsetzung* sind auch *raumwirksame Gesetze* (wie z. B. das Eidg. Raumplanungsgesetz oder die kantonalen Bau- und Planungsgesetze) wie auch die *Rechtsanwendung* darunter zu subsummieren. Mit andern Worten: Raumplanung geschieht über Bundesgesetze ebenso wie über Baubewilligungen in der Gemeinde. Von besonderer Bedeutung ist deshalb auch die Unterstellung der Raumplanung unter das Recht, denn Planungen müssen der Willkür des Handelns staatlicher Organe entzogen werden. *Lendi*¹ sieht dafür folgende Gründe:

- Raumplanung muss berechenbar und verlässlich sein
- Raumplanung muss die Fähigkeit haben, sich durchzusetzen
- Gleichbehandlung und Rechtssicherheit müssen garantiert sein
- Legitimität erhält die Raumplanung durch die demokratische Rechtssetzung durch das Volk oder das vom Volk gewählte Parlament
- Verantwortung für die Raumplanung muss letztlich bei den politischen Behörden liegen.

¹ M. Lendi: Raumplanung, Politik und Recht, in: «Raumplanung/Städtebau» ORL-Institut der ETHZ, 2. Ausgabe 1983.

Diese grundlegenden Forderungen nach demokratischer Legitimität der Raumplanung dürfen als erfüllt gelten. Im Bereich der Planungsfestsetzung hat der Gesetzgeber gar bereits einen Schritt in Richtung zusätzlicher Mitwirkungsmöglichkeiten gemacht. So finden sich in Art. 4 des Eidg. Raumplanungsgesetzes (RPG) Grundsätze über die Mitwirkung:

Art. 4 RPG: Information und Mitwirkung



1. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz.
2. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.
3. Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.

Obwohl dieser Artikel den Kantonen und Gemeinden einen breiten Interpretationsspielraum offen lässt, ist klar geregelt, dass bei allen Planungen, die diesem Gesetz unterstehen (d. h. allen Planungen auf kantonaler und kommunaler Ebene), die Bevölkerung in irgend einer Art mitwirken können soll. Diese Mitwirkung soll im wörtlichen Sinne verstanden werden und über das hinausgehen, was an formalen Möglichkeiten in der Demokratie bereits gewährleistet ist. Was diese Mitwirkung alles beinhalten kann, ist Gegenstand einer Schrift der Vereinigung für Landesplanung (VLP).² Eine Gruppe von Experten kommt darin zum Schluss, dass durch frühzeitige Information dem Bürger die Möglichkeit gegeben werden sollte, sich zu einem Zeitpunkt zu äussern, in dem die Würfel noch nicht gefallen sind.

Weshalb nun dieses Bemühen um die Mitwirkung des Bürgers?

Es handelt sich dabei wohl in erster Linie um eine Reaktion auf das Verhalten der Stimmbürger, die sich in vermehrter Masse gegen Planungsvorlagen geäußert haben und die Forderung an die Planer gestellt haben, vermehrt selber mitwirken zu können. Es ist ja auch kein Zufall, dass gerade im Bereich räumlicher Entwicklung Konflikte zwischen Bürger und staatlicher Autorität sowohl an der Zahl wie auch an Intensität in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Gleichzeitig mehren sich auch die Fälle, in denen Bürger sich innerhalb der direktdemokratischen Institutionen mittels Initiative oder Referenden gegen staatliche Planungen oder Projekte richten.³

Ist also die Raumplanung tatsächlich ein demokratischer Sonderfall? Angesichts der Bedeutung, die die Raumplanung in der Entwicklung des Raumes und der Umwelt bekommen hat, muss man diese Frage bejahen. Die in den letzten Jahren immer deutlicher werdenden Erschütterungen des gesellschaftli-

² Information und Mitwirkung bei der Nutzungsplanung der Gemeinde gemäss Art. 4 Bundesgesetz über die Raumplanung. Schriftenfolge VLP Nr. 32, Bern 1982.

³ Vgl. dazu: Kriesi et al.: Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978.

chen Grundkonsenses sowie die Unsicherheit bezüglich der Bewertung von gesellschaftlichen Problemen (z. B. des Waldsterbens oder anderer Umweltprobleme) verliert auch das politisch-planerische Steuerungssystem an Legitimation.

Dazu trägt bei, dass unter Raumplanung vom Bürger nicht allein von den Behörden initiierte Planung verstanden wird, sondern dass unter diesem Stichwort die gesamte räumliche Entwicklung subsummiert wird, die letztlich durch Gesetze, planerische und rechtliche Randbedingungen ermöglicht oder verhindert wird.

Die unterschiedlichen Wertvorstellungen in der Gesellschaft führen zur Infragestellung sowohl der staatlichen Autorität (verkörpert durch die planende Verwaltung) wie auch der fachlichen Autorität (der Planer). Deren Kompetenz und deren Willen, sich mit den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger zu befassen, wird angezweifelt. So wird Mitwirkung als Mittel gesehen, bisher nur wenig oder kaum berücksichtigte Interessen der Bürger in die Planung einfließen zu lassen.

Will man Mitwirkung bereits bei der Diskussion der Zielvorstellungen, sind dazu *neue Mitwirkungsformen* unerlässlich. Doch bevor solche diskutiert werden, soll zuerst ein kurzer Abriss über die verschiedenen Ebenen der Raumplanung und die entsprechenden bereits bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben werden.

2. Ebenen der Raumplanung und entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten

Die Raumplanung in der Schweiz ist föderalistisch organisiert und umfasst Planungsebenen von der Gemeinde bis zur nationalen Ebene:

Nationale Ebene:

- Eidg. Raumplanungsgesetz als Rahmengesetz
- Koordination der Kantonalplanungen
- Werkplanungen und Gesamtkonzepte des Bundes

Kantonale Ebene:

- Planungs- und Baugesetze
- Koordination der Orts- und Regionalplanungen
- Kantonaler Gesamtplan

Regionale Ebene:

- fallweise für überkommunale Planungen der Region (Richtplanung)

Kommunale Ebene:

- Bauordnung
- Ortsplanung mit Leitbild, Richtplanung und Nutzungsplanung
- Rechtsanwendung: Baubewilligungen, Verkehrsführungen, Unterschutzstellungen, Objektplanung

Die Mitwirkung ist grundsätzlich auf allen Ebenen in irgend einer Weise möglich. Während die Rechtssetzung (Gesetzgebung) ohnehin der Volksabstimmung untersteht, tritt Art. 4 RPG in Kraft, wenn es um die Festsetzung von Plänen geht.

Neben demokratiethoretischen Überlegungen haben auch juristische Gründe zur Festsetzung von Mitwirkungs- und Kontrollrechten des Bürgers geführt. Wie im Kommentar zu Art. 4 RPG der Erläuterungen zum RPG⁴ zu lesen ist: «entziehen sich Pläne der Zuständigkeitsordnung des traditionell-gewaltenteiligen Staates.» Pläne sind weder ausschliesslich Akt der Gesetzgebung noch ausschliesslich Akt der Rechtsanwendung. Weil aber Mitwirkungs- und Kontrollrechte des demokratischen Rechtsstaates wesentlich davon abhängig sind, ob es sich beim Plan um einen *Rechtssatz* (Festlegung generell abstrakter Art) oder um eine Verfügung (individuell konkrete Anordnung) handelt, musste man sich auf die *rechtliche Natur des Planes* einigen.

Die herrschende Rechtssprechung ist nun der Auffassung, der Plan sei ein rechtliches Zwischengebilde eigener Art (*sui generis*), welches Merkmale von Rechtssatz und Verfügung in sich vereinigt. Nach Jörg und Beeler ist daraus folgende Konsequenz zu ziehen: «weil die Planfestsetzung – genauso wie die Rechtssetzung – *einen politischen Vorgang* darstellt, bedarf sie der *Grundlegung durch die demokratischen Institutionen*; weil sie Elemente der Verfügung in sich trägt, kommt sie ohne *individuellen Rechtsschutz* ebensowenig aus.»⁵

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Planung lassen sich folgendermassen schematisch darstellen:

Rechtssatz, Gesetz

Gesetzgebung, d. h. neues Recht für alle ist ein politischer Vorgang, von dem alle betroffen sind und der folglich über die demokratische Willensbildung zu erfolgen hat.

Verfügung

Bestimmungen von Seiten der Exekutive (als Vertreterin der Öffentlichkeit) gegenüber besonders betroffenen Personen. Diese haben deshalb nach Art. 4 BV Anspruch auf rechtliches Gehör und auf individuellen Rechtsschutz.

Plan

Rechtliches Zwischengebilde eigener Art, enthält sowohl Elemente von Gesetzgebung wie auch von Verfügungen (vor allem die Nutzungsplanung). Je spezifischer der Plan, umso mehr nähert er sich der Verfügung an. Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG.

4 Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJPD/BRP, Bern 1981, S. 117 f.

5 Jörg, S., Beeler, U.: Der Erlass kommunaler Nutzungspläne, DISP Nr. 69, 1983.

Dazu nochmals die Erläuterungen zur RPG: Art. 4 will Planung den Ansprüchen des demokratischen Rechtsstaates näherbringen. Er zieht die Konsequenzen aus dem Umstand, dass Plansetzung – genauso wie Rechtssetzung – ein *politischer Vorgang* ist. Was alle betrifft, soll unter sachgerechter Teilnahme möglichst aller entstehen. (. . .) Das macht unumgänglich, die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit zeitlich vorzuziehen: in Planungsphasen mit verhältnismässig geringer Endgültigkeit der Planungsarbeit.

In folgender Tabelle sind die Mitwirkungsmöglichkeiten an der Festsetzung von Gesetz, Verfügungen und Plänen zusammengestellt.

Erlass, Mitwirkungsmöglichkeiten und Rechtsschutz bei Rechtssatz, Verfügung und Plan

	Rechtssatz, Gesetzgebung	Verfügung	Plan
Erlass, Festsetzung	über die demokratischen Institutionen der Legislative (Parlament, Gemeindeversammlung, Volksabstimmung)	Erlasse der Exekutive (Regierung), Ausgestaltung durch Verwaltung	Initiative durch Exekutive, Festsetzung durch Legislative (Parlament oder Volksabstimmung), Genehmigung durch nächsthöhere Regierungsinstanz
Mitsprachemöglichkeiten	frühzeitige Information, damit in der Einzelberatung (in Parlament oder GV) Änderungsanträge gestellt werden können (Vernehmlassungsverfahren)	Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 4 BV	<i>Information und Mitwirkungsmöglichkeit</i> gemäss Art. 4 RPG
Rechtsschutz	bei kant. Gesetzen: staatsrechtliche Beschwerde	Rechtsschutz für den besonders Betroffenen. Legitimation kantonale unterschiedlich geregelt	Bei Nutzungsplanung Rechtsschutz und Rechtsmittel wie bei Verfügung gemäss Art. 33 und 34 RPG

In der Planung muss also sowohl die frühzeitige *aktive Mitwirkung* aller Betroffenen an der *Ausgestaltung der Pläne* (ähnlich wie bei der Gesetzgebung) gewährleistet sein, gleichzeitig muss dem *Einzelnen ein Rechtsmittel* gegen ihn besonders betreffende Auswirkungen (im Sinne von Verfügungen) zur Verfügung stehen.

Bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten in den verschiedenen Planungsbereichen⁶

Wann? (Bereiche)	Wer? (Mitwirkende)	Wie? (Formen der Mitwirkung)
Rechtssetzung Ausarbeitung einer kantonalen Gesetzesvorlage oder einer Verordnung	Bürger/Politiker, Organisationen/Verbände, Politiker/Bürger	Eigene Vorschläge; Vorschläge in Form von Einzel-/Volksinitiativen, Motionen usw. Stellungnahmen in der Vernehmlassung Parlamentarische Beratung bzw. Debatte in der Gemeindeversammlung
Entscheid über eine kantonale Gesetzesvorlage oder einen Erlass einer Gemeinde	Politiker (Bürger/Politiker), Bürger	Kantonale Volksabstimmung bzw. Abstimmung in der Gemeindeversammlung
Beschwerde	Bürger	Anfechtung von Beschlüssen (staatsrechtliche Beschwerde, Instanzenweg bis Bundesgericht)

Planfestsetzung

Ausarbeitung einer Nutzungsplanung (NP) als Rahmen- oder Sondernutzungspläne (Erlass neuer Pläne und Vorschriften)

Beschluss der Behörde zur NP Planerwahl (Auftrag an Fachstelle)	Bürger	Initiative zur Neuplanung/Planänderung
Arbeitsprogramm des beauftragten Planers (oder der Fachstelle)	Politiker Politiker/ Bürger	Vorschläge für geeignete Fachleute Abklären, ob Vorkehren für sachgerechte Berücksichtigung der natürlichen Lebensgrundlagen getroffen sind, ob die Mittel genügen
Bildung von Fachkommissionen	Bürger/ weitere Interessierte	Mitarbeit in Fachkommissionen (Grundlagenbeschaffung, Inventare, Ausarbeitung Varianten), Diskussion in der Öffentlichkeit, in Medien
Als «offene Planung»	alle Interessierte	Aussprachen zur Erarbeitung der Planung, Information der Bevölkerung, Diskussion der Ziele und Massnahmen
Öffentliche Auflage des Nutzungsplans – Entwurf –	alle Interessierte («jedermann»)	Vorschläge, Anregungen, Einwendungen ohne besondere Legitimation (aber auch ohne besondere Parteirechte im Verwaltungsverfahren)
Publikation des bereinigten Nutzungsplans mit öffentlicher Auflage	Betroffene	Individuelle Anhörung im Verwaltungsverfahren (vgl. Bereich «Rechtsanwendung»), Einsprache (mit den Garantien des Rechtsmittelverfahrens)

⁶ aus: M. Schwarze, M. Zeh: Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen – Anregungen für die Ortsplanung, Hrsg. Bundesamt für Raumplanung und Bundesamt für Forstwesen, Bern 1984.

Wann? (Bereiche)	Wer? (Mitwirkende)	Wie? (Formen der Mitwirkung)
Entscheid über den Nutzungsplan, die Einsprachen (Festsetzung der Pläne und Vorschriften)	Bürger/ Politiker	Abstimmung Gemeindeversammlung bzw. parlamentarische Beschlussfassung mit obligatorischem/fakultativem Referendum und Abstimmungskampf
Nach dem Entscheid	Betroffene	Rekurs an zuständige Instanzen im Rahmen des Rechtsschutzes (staatsrechtliche Beschwerde sowie bei Eigentumsbeschränkungen verwaltungsgerichtliche Beschwerde bis zum Bundesgericht)

Rechtsanwendung

Baubewilligungen, Unterschutzstellungen usw.:

Vor dem Entscheid	Betroffene (z. B. Grundeigentümer)	Anhörung (rechtliches Gehör), Einsprache
Entscheid	–	(Kein Mitwirkungsrecht im Verwaltungsverfahren)
Nach dem Entscheid	Betroffene	Anfechtung der Verfügung (Instanzenweg bis zum Bundesgericht bei staatsrechtlicher Beschwerde sowie Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Ausnahmen ausserhalb Bauzonen gemäss Art. 24 BG über die Raumplanung)

3. Braucht es zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten?

Das Bundesamt für Raumplanung widmet sich in seinem Informationsblatt 4/1986 ganz dem Problem der Information und Mitwirkung und zieht eine Bilanz der Anwendung von Art. 4 RPG in den letzten fünf Jahren. Dabei stellt Pfisterer⁷ fest, dass die Raumplanung nach wie vor in weiten Kreisen der Bevölkerung auf Ablehnung und Skepsis stösst. Die Raumplanung geht davon aus, dass die Enge des schweizerischen Raumes und die Vielfalt der Bedürfnisse und Interessen nach einer sinnvollen, haushälterischen Nutzung des Bodens verlangen. Die Erfüllung einer solchen Aufgabe führt notwendigerweise zu *Konflikten*.

⁷ M. Pfisterer: Öffentliche Meinung – Antriebskraft der Raumplanung, in: Raumplanung 4/1986, EDMZ, Bern, S. 3 f.

Eine vermehrte Mitwirkung an der Planung bringt diese Konflikte offener und früher zutage und könnte gleichzeitig dazu beitragen, dass die Beteiligten dadurch dass sie mehr Einblick in die Planungszusammenhänge erhalten, auch mehr Verständnis für gegenseitige Abhängigkeiten und kontroverse Interessen hätten. Mitwirkung hätte somit zur Folge, dass der Planungsprozess verbessert werden könnte und gleichzeitig dessen Erfolgswahrscheinlichkeit ansteigen würde.

3.1 Voraussetzungen für vermehrte Mitwirkung

Die wichtigste Voraussetzung für eine verstärkte Mitwirkung der Bürger ist die *frühzeitige und ganzheitliche Information*. Eine solche kommt nur dann zustande, wenn die mit Planung beauftragten Behörden und Fachleute eine solche Mitwirkung auch tatsächlich wollen. Dazu nochmals Pfisterer: «Es wäre verfehlt zu glauben, die öffentliche Meinung über die Nutzung unseres Bodens bilde und artikuliere sich einfach so von selbst. Namentlich in zweierlei Hinsicht müssen die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen sein. Zum einen muss der Prozess der Meinungsbildung mit der Vermittlung der erforderlichen Kenntnisse ausgelöst werden. Zum andern ist es nötig, dass die entsprechenden Sprachrohre auch tatsächlich zur Verfügung stehen und in beiden Richtungen funktionieren.»

Diese raumplanerische Öffentlichkeitsarbeit, die den Rahmen herkömmlicher Informationsaufgaben des Gemeinwesens sprengt, findet in der Praxis oft nur ungenügend statt. Pfisterer sieht dafür zwei Gründe: zum einen mangelndes *Fachwissen*. Es fehlen Leute, die der Bevölkerung die teilweise komplexen Probleme anschaulich darstellen und erklären können. Zum andern – und das scheint uns das gravierende Problem – mangelt es den Behörden aber an der nötigen *Offenheit* und an der *politischen Bereitschaft*, den Dialog mit der Bevölkerung auch tatsächlich zu suchen.»

Auf der kommunalen Ebene oder bei konkreten Projekten, bei denen sich die Bürger *direkt betroffen* fühlen, bildet sich die öffentliche Meinung von selber. Je weniger aktive Informationsarbeit von den Behörden oder den Projektverantwortlichen betrieben wird, um so eher richtet sich diese öffentliche Meinung gegen die Absichten der Verantwortlichen und um so eher vertreten die Bürger ihre ganz partikulären Eigeninteressen.

Will man tatsächlich eine funktionierende zusätzliche Mitwirkung der Betroffenen im Sinne von echten Mitgestaltungsmöglichkeiten, so kommt man nicht umhin, sich einige Grundfragen zu überlegen, die sich im Zusammenhang mit Mitwirkungsversuchen in der Praxis gestellt haben und über deren Beantwortung bei den für Planung verantwortlichen Behörden vielfach Unsicherheit herrscht.

Die wichtigsten Fragen sind die folgenden:

- Welches ist der richtige Zeitpunkt für die Mitwirkung der Bürger?

- Wer ist berechtigt, an einer bestimmten Planung mitzuwirken? Können raumplanerische Entscheide weiter dezentralisiert werden?
- Können weitere Kreise an der Raumplanung beteiligt werden als die bestehenden institutionalisierten Gruppen wie Parteien und Verbände?
- Wie kann der Planungsprozess durch Mitwirkung optimiert werden?

3.2 Der Zeitpunkt für die Mitwirkung

Ein wichtiger Aspekt in der Diskussion über vermehrte Partizipation in der Schweiz ist der *Zeitpunkt*: Man will nicht nur über fertig ausformulierte Vorlagen befinden können, sondern es wird eine aktive Mitwirkung in einem früheren Zeitpunkt angestrebt.

Hollihn hat sich analytisch mit der Mitwirkung der Betroffenen in verschiedenen Phasen der Planung befasst und ist zum Schluss gekommen, dass eine Mitwirkung in jeder Phase notwendig und sinnvoll sein kann ⁸:

- *Zielformulierung und Analyse*
Hier müssten alle vorhandenen Interessen einfließen, nicht nur die der finanziell direkt Beteiligten, sondern auch die der Mieter und Pächter, da nur auf diese Art die Interessen aller beteiligten Gruppen in die Situationsanalyse Eingang finden.
- *Phase der Alternativenerarbeitung (Planungsphase)*
Diese bietet verschiedenen Gruppen die beste Möglichkeit, ihre spezifischen Interessen einzubringen.
- *Entscheidungsphase*
Hier müsste eine Gewichtung der vorgebrachten Ansprüche vollzogen werden, um einen Kompromiss zu finden, der allen Ansprüchen einigermaßen gerecht wird.
- In der *Durchführungsphase* wäre Mitwirkung notwendig, um die Umsetzung der Pläne in der Praxis kontrollieren und notfalls korrigierend eingreifen zu können, falls sich die angenommenen Auswirkungen nicht mit der Realität decken.
- Für die *Fortschreibung der Pläne* schliesslich ist die Erfahrung und das Urteil der Betroffenen von besonderer Bedeutung, da nur sie dem Planer die richtigen Hinweise auf Verbesserungen geben können.

In der schweizerischen Raumplanung hat die Bevölkerung eigentlich erst die Möglichkeit, beim Abschluss der Planungsphase durch Einwendungen noch Meinungen einfließen zu lassen. Eine echte Mitwirkung während der Pla-

⁸ Hollihn, F.: Partizipation und Demokratie, Baden-Baden 1978.

nungsphase steht lediglich Mitgliedern von Planungskommissionen in kleineren Gemeinden oder Regionen offen. Wie die Analyse der Beispiele noch zeigen wird, wäre aber gerade dieser frühe Zeitpunkt für eine breit abgestützte Mitwirkung des Bürgers wichtig.

3.3 Sind die Mitwirkungsberechtigten auch immer die Betroffenen?

Die Forderung nach einer differenzierteren aktiven Mitwirkung in den verschiedenen Planungsphasen führt zur Frage, *wer jeweils legitimiert sein soll*, daran mitzuwirken. Formell ist diese Frage in unseren demokratischen Entscheidungsstrukturen zwar klar geregelt, doch deckt sich diese Regelung nicht immer mit dem Bedürfnis der Bevölkerung zur Mitwirkung.

Es zeigt sich, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem Grad an subjektiver Betroffenheit und dem Bedürfnis, an einem Planungsprozess mitzuwirken, besteht. In der politischen Realität lassen sich folgende typische Spannungsfelder zwischen Betroffenheit und Mitwirkungsmöglichkeit unterscheiden:

Grad der Betroffenheit			
Mitwirkungsmöglichkeiten	gross	gross Hohes Engagement und starke Motivation zur Mitwirkung. Beispiel: Kommunale Nutzungsplanung, Verkehrsplanungen.	klein
	klein	Es entsteht ein Gefühl der Machtlosigkeit, das sich in <i>Resignation</i> oder <i>Protest</i> ausdrücken kann. Alternative Formen der Einflussnahme werden gesucht.	Mangelnde Betroffenheit führt zu Desinteresse und zur Vernachlässigung der bestehenden Mitspracherechte. Beispiel: tiefe Stimmbeteiligung

Optimal erscheint die Situation dann, wenn sowohl die Mitwirkungsmöglichkeiten wie auch die Betroffenheit gross sind. Dies heisst nämlich, dass diejenigen, die tatsächlich von einer Planung oder einem bestimmten Bauprojekt räumlich-unmittelbar betroffen sind, auch die Möglichkeit haben, daran selber aktiv mitzuwirken. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn in einer kleineren Gemeinde die Bevölkerung aktiv an der Ausgestaltung der Nutzungsplanung mitwirken kann und nachher abschliessend darüber abstimmen kann.

Ist die Betroffenheit gross, die Mitwirkungsmöglichkeit aber klein oder gar nicht vorhanden, entwickelt sich ein *Protestpotential*. Gerade dieses Protestpotential war es, das bereits vor Jahren zu den ersten Forderungen nach vermehrten Mitwirkungsmöglichkeiten geführt hat. Aus diesem Unbehagen gegenüber staatlicher Planung sind Bürgergruppen entstanden, die mangels gegebener

Mitwirkungsmöglichkeiten sich alternative Formen der Einflussnahme gesucht haben und dabei neue Formen der politischen Artikulierung wie Demonstrationen, Häuserbesetzungen usw. finden mussten. Beispiele dafür finden sich vor allem in den grösseren Städten bei öffentlichen oder privaten Bauvorhaben, Erneuerungsplanungen oder Verkehrsplanungen. Je nach der soziodemographischen Situation des einzelnen Bürgers kann sich diese Situation auch in einem Gefühl der Machtlosigkeit und Resignation ausdrücken («Die da oben machen ja doch was sie wollen»).

Daneben gibt es planerische Situationen, in denen die Bevölkerung zwar mitwirken könnte, z. B. durch Einwendungen in einem kantonalen Richtplan oder in Form einer Abstimmung über ein Gesetz, eine Planfestsetzung oder über ein Bauvorhaben, aber sich davon wenig betroffen fühlt. Besonders deutlich wird ein solches Auseinanderfallen von Betroffenheit und Entscheidungslegitimation bei lokalen Bauvorhaben (z. B. einer Umfahrungsstrasse oder einem öffentlichen Bauwerk) das von Kanton finanziert wird und somit einer kantonalen Volksabstimmung unterliegt. In diesen Fällen wäre eine vorgängige *kommunale Konsultativabstimmung* sinnvoll, um einerseits die Mitwirkungschancen der direkt Betroffenen zu erhöhen und andererseits den wenig betroffenen Entscheidungsfähigen eine Entscheidungsgrundlage zu liefern.

Die Tatsache, dass bei vielen raumpolitischen Entscheiden die unmittelbar, d. h. in ihrem Lebensbereich direkt Betroffenen keine oder nur geringe Mitsprachemöglichkeiten haben, führt zur Forderung nach vermehrter *Dezentralisierung* von planerischen Entscheiden. Das Bestreben geht vor allem dahin, die räumlich unmittelbar Betroffenen vermehrt an planerischen Vorhaben, die ihr Territorium betreffen, mitwirken zu lassen. Die Einführung des Abgrenzungskriteriums der «*räumlichen Betroffenheit*» geht davon aus, dass der Bewohner in seinen unmittelbaren Lebenszusammenhängen getroffen sei, während der nicht im Gebiet wohnhafte Eigentümer oder der blosser Nutzer eines Gebiets (z. B. Pendler) immer nur in Teilinteressen betroffen sei.

Eine solche Dezentralisierung von Planungsentscheiden bringt die *Gefahr* mit sich, dass in jeden dieser unteren Entscheidungsebenen (Regionen, Quartiere) nur die eigenen *partikulären Interessen* gesehen werden und so eine gesamtheitliche Problemlösung erschwert wird. Aus diesem Grund herrscht auch bei den Befürwortern vermehrter Mitwirkung noch keine Einigkeit darüber, wie weit diese politische Dezentralisierung gehen sollte – ob bis zur Delegation von Kompetenzen im Sinne einer Autonomie oder ob beschränkt auf eine vermehrte Mitsprache im Sinne von Anhörung der spezifischen Interessen.

3.4 Kann der Kreis der Mitwirkenden erweitert werden?

Auch bei einer dezentralen Entscheidungsstruktur haben nicht alle sozialen Schichten dieselben Partizipationschancen, sondern sind besser organisierte, besser gebildete oder mit ökonomischen Ressourcen besser versehene Gruppier-

rungen stärker als andere. Obwohl diese oft vorgeben, im öffentlichen Interesse zu handeln, vertreten auch sie meist nur ihre eigenen partikulären Interessen.

Hollihn z. B. meint dazu: «Durch die Offenlegung der Planung sollen Interessen der betroffenen Gruppen (Mieter, Pächter, Hausbesitzer, Behörden, Baugesellschaften, usw.) deutlich zutage treten und sich nicht mehr so leicht hinter Schlagworten wie dem «Allgemeinwohl», das jede Gruppe zu verfolgen vorgibt, verstecken können. Der sogenannte «Interessendurchgriff», d. h. der Kurzschluss zwischen starken Interessengruppen und der planenden Verwaltung soll verhindert werden.»⁹

Es sind deshalb auch diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die in den bisherigen Formen politischer Mitsprachemöglichkeiten (denn auf Anhörung der wichtigsten institutionalisierten Interessengruppen ist demokratische Planung immer angewiesen) mangels Institutionalisierung oder mangels genügendem politischem Gewicht nur ungenügend berücksichtigt worden sind, die eine vermehrte direkte Mitwirkung, ja sogar Mitentscheidung der Planungsbetroffenen fordern.

3.5 Kann der Planungsprozess durch vermehrte Mitwirkung verbessert werden?

Geht man davon aus, dass die Komplexität der von einem gesellschaftlichen System zu bewältigenden Probleme eher zunimmt, so müssen auch immer mehr Teilinformationen verarbeitet werden können. Da in einem demokratischen System sinnvoll nur dann geplant werden kann, wenn die Bedürfnisse der verschiedenen Planungsbetroffenen bekannt sind, kann über eine planerische Massnahme nur dann sachgerecht entschieden werden, wenn dem Informationsfluss von oben (über die generellen Systemziele) ein stark ausgedehnter *Informationsfluss von unten* (im Sinne von Bedürfnisvermittlung) gegenübersteht. Dies ist um so wichtiger, als der bereits genannte Mangel an gesellschaftlichem Wertkonsens, also die Disparität der gesellschaftlichen Ziele, die direkte Ableitung konkreter Planungsziele von einem allgemein verbindlichen Wert- und Normsystem verunmöglicht.

Die seit Beginn der siebziger Jahre intensivierte Raumplanung¹⁰ hat im Eidg. Raumplanungsgesetz diesen Überlegungen Rechnung getragen: Der föderalistische Grundgedanke einer dezentralisierten Planung zeigt sich darin, dass jede Gemeinde *innerhalb der übergeordneten Rahmenbedingungen* ihre Planung autonom durchführen kann und soll.

⁹ Hollihn, a. a. O.

¹⁰ 1972 trat erstmals ein Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) in Kraft. 1980 wurde dieser durch das Eidg. Raumplanungsgesetz abgelöst.

Dass die Planung oder auch grössere öffentliche Bauvorhaben erfolgreich realisiert werden können, hängt nicht zuletzt von den Bürgern ab, die – bei mangelnder Information und mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten – schon viele Planungsvorlagen, an denen jahrelang gearbeitet wurde, in der Abstimmung abgelehnt haben.

4. Beispiele verschiedener Formen von Mitwirkung

4.1 Kantonale und regionale Ebene

a) Offizielle Mitwirkungsmöglichkeiten

Die Mitwirkungsmöglichkeiten auf kantonaler oder regionaler Ebene bestehen darin, dass die Richtpläne 30 bis 60 Tage öffentlich aufgelegt werden. Während dieser Zeit hat die Bevölkerung Gelegenheit, sich zum Inhalt der Pläne zu äussern, indem sie sogenannte *Einwendungen* machen kann. Bei Einwendungen (im Gegensatz zu Einsprachen) handelt es sich um Änderungsvorschläge, die von der planenden Behörde zwar behandelt werden müssen, aber nur im Sinne von Anregungen. Das Echo in den verschiedenen Kantonen auf die Auflage der Richtpläne war sehr unterschiedlich. Während in den einen Kantonen trotz grosser Öffentlichkeitsarbeit kaum eine Beteiligung der Bürger stattfand (so z. B. in Basel-Stadt), gab es in den Kantonen Zürich, Wallis, Genf und Tessin eine sehr starke Beteiligung der Öffentlichkeit.¹¹ Problematisch bei diesem Mitwirkungsverfahren ist, dass der Bürger kaum je erfährt, was mit seiner Eingabe passiert. Ein davon Betroffener formuliert dies wie folgt: «Der Empfang (der Eingabe) wurde in einem allgemeinen Schreiben bestätigt, das an alle Einwender ging. Aber ich habe keine Antwort erhalten und bin auch nicht zu einer Aussprache eingeladen worden. (. . .) Man muss sich natürlich schon fragen, was Mitwirkung denn heissen soll. (. . .) Die Information an den Bürger kommt zu spät, nämlich erst, wenn die Pläne schon gemacht sind. Eine Planungskommission hat meistens schon während Jahren getagt. Dann geht es für den Bürger nur noch um eine «Anhörung». Da ist er schon frustriert.»¹² Kritisiert wird an diesem offiziellen Mitwirkungsverfahren also vor allem der Zeitpunkt der Mitwirkung und die Unverbindlichkeit der Eingabe.

b) Beispiel Regionalplanung Goms

Bei Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Investitionshilfe im Berggebiet (IHG) wurde im Goms eine regionale Planungsstruktur geschaffen. Bereits in den sechziger, dann weiter in den siebziger Jahren, wurden in verschiedenen

11 H. Leuzinger: Vorbildlicher Wille – zwiespältiges Echo, in: Raumplanung Nr. 4/1986, EDMZ, Bern, S. 8.

12 Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung in Richt- und Nutzungsplanung, in: Raumplanung Nr. 4/1986, EDMZ, Bern, S. 10.

Arbeitsgruppen Vorschläge erarbeitet. Diese wurden an diversen Gemeindeversammlungen diskutiert, Fragebogen wurden an die Einwohner verteilt und die Presse informierte ihre Leser regelmässig. Anfänglich stiess die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wegen der unterschiedlichen Interessenlage offenbar auf Schwierigkeiten, auch die Beteiligung der Bevölkerung war eher schwach. Dennoch war es möglich, dass sich die 12 Gemeinden des Oberen Goms z. B. auf die touristische Erschliessung eines einzigen Skigebietes im Tal einigen konnten.¹³

Es ist dies ein Beispiel für ein zwar unspektakuläres, aber sehr offenes regionales Planungsvorgehen, das mögliche Konflikte gar nicht erst hat entstehen lassen.

4.2 Kommunale Ebene

a) Institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten

Während die Mitwirkung bei der kommunalen Richtplanung analog wie bei der regionalen oder kantonalen Richtplanung im Anbringen von *Einwendungen* besteht, können gegen einzelne Elemente der Nutzungsplanung *Einsprachen* erhoben werden, deren Behandlung für die Behörden zwingend ist. Der Entscheid über die gesamte Richt- respektive Nutzungsplanung unterliegt dem fakultativen Referendum.

Für die räumliche Entwicklung auf kommunaler Ebene sind auch öffentliche Investitionen und Verwaltungsentscheide von Bedeutung. Öffentliche Investitionen sind beeinflussbar über Initiativrecht und Finanzreferendum, bei Verwaltungsentscheiden besteht lediglich die Einsprachemöglichkeit für besonders Betroffene.

Auch auf der kommunalen Ebene fehlt also eine Möglichkeit der aktiven Mitwirkung zu einem frühen Zeitpunkt, in dem noch Weichen gestellt werden können. Als Reaktion darauf sind sicherlich die zahlreichen kommunalen Volksinitiativen zu werten, mit denen Bürgergruppen, Parteisektionen oder Interessenverbände versuchen, die mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten zu umgehen.¹⁴ Eine dieser Protestbewegungen zeigt sich im «*modernen Lokalismus*». ¹⁵ Dieser äussert sich dadurch, dass lokale Gruppen sich ausschliesslich für ihre lokalen Probleme einsetzen und dabei den Bezug zur weiteren demokratischen Öffentlichkeit verlieren.

13 Dieses Beispiel ist ausführlich beschrieben in: Mitwirkung der Bevölkerung bei der Raumplanung: 24 praktische Beispiele, Hrsg. Institut für Sozialethik des SEK, Studien und Berichte Nr. 35, Bern 1985.

14 Beispiele dafür sind in der Stadt Zürich: Einzelinitiative für einen Gestaltungsplan am Stauffacher, 1982 abgelehnt; Initiative für einen Gestaltungsplan zum HB-Südwest, 1985 abgelehnt.

15 Vgl. dazu E. Rüegg, H. Kleger, K. Nüssli: Politik der Verstädterung – Zerfall der Urbanität: Vom lebensweltlichen Protest zur demokratischen Öffentlichkeit? In: Jb. für polit. Wiss. 25/1985.

Diesem Phänomen könnte eine von den Behörden ausgehende intensivierte Mitwirkung in der Entstehungsphase eines Planungs- oder Bauvorhabens entgegenwirken.

b) Beispiel Nutzungsplanung Luzern

Die Stadt Luzern muss bis 1988 ihre Nutzungsplanung (d. h. einen Zonenplan und ein Baureglement) verabschieden. Dabei haben die Behörden den Versuch unternommen, die Bevölkerung frühzeitig an dieser Planung zu beteiligen, ohne dabei die Richtlinien für die gesamtstädtische Entwicklung aus den Augen zu verlieren. Die Luzerner Planung weist folgenden Ablauf auf:

1. Erarbeitung von planerischen Grundlagen (Leitbild, Planungsziele)
2. Grobkonzepte (Sach-Richtpläne)
3. Quartierplanungen (Verfeinerung der Grobkonzepte aus der Sicht der Quartierbevölkerung)
4. Bereinigung der Grobkonzepte aufgrund der Quartierplanungen
5. Festsetzung der bereinigten Pläne.

Der Bevölkerung wird die Möglichkeit zugestanden, sich mit den Grobkonzepten als Vorlage aus der Sicht der Quartiersituation auseinanderzusetzen. Um die Bevölkerung bei der Meinungsbildung zu unterstützen, wurde jedem Quartier ein *verwaltungsexterner Planer* zugeordnet, der zusammen mit der Quartierbevölkerung eine Planung erarbeitet. Der Einstieg ins Quartier erfolgte über den Quartierverein. Gestartet wurde die Quartierplanung jeweils mit einer Befragung der Bevölkerung über ihre wichtigsten Anliegen und Wünsche zum Quartier. Die Auswertung wurde an einer ersten Quartiersversammlung bekanntgegeben, an der gleichzeitig über Ziel und Zweck der Quartierplanungen orientiert und die Bevölkerung zur Mitarbeit aufgerufen wurde. Die eigentliche materielle Mitwirkung der Bevölkerung erfolgte über offene Arbeitsgruppen, die Vorschläge für einen Bebauungsplan für Verkehrsfragen und für Verbesserungen im Quartierleben erarbeiteten. Die Entwürfe wurden jeweils wieder der Quartiersversammlung vorgelegt, die in einer Konsultativbestimmung darüber befinden konnte.

Die Planung ist noch im Gange; verschiedene Quartiere haben ihre Vorschläge bereits eingereicht. Die Erfahrungen zeigten, dass je nach Bevölkerungszusammensetzung und städtebaulichen Problemen die Mitwirkung der Bevölkerung einfacher oder schwieriger ist. So waren die ersten Testgebiete eher homogene Wohngebiete mit wenig Interessenkonflikten. Später bei innerstädtischen Quartieren mit grossen Interessengegensätzen erwies es sich als wesentlich schwieriger, im Quartier selber zu einem Konsens zu gelangen.¹⁶

16 Nähere Details sind zu finden in: B. Wehrli-Schindler: Partizipation an der Stadtplanung, in: ORL-Bericht Nr. 47/1983.

Neben diesem Beispiel gibt es eine Reihe anderer Fälle vorab aus kleineren Gemeinden, bei denen eine relativ offene Ortsplanung durchgeführt wurde.¹⁷ Die Mitwirkung der Bevölkerung beschränkt sich jedoch meist auf die Beantwortung von Fragebogen und die Teilnahme an Orientierungsversammlungen. Die Gemeinde Yverdon z. B. rief eine Einwohnerkommission für Planungs- und Architekturfragen ins Leben, die einige Bewohnertreffen initiierte, bei denen quartierweise über Planungsvorhaben der Stadt diskutiert werden konnte.

Diese Beispiele stellen jedoch im Gegensatz zum Luzerner Beispiel keine grundsätzlichen neuen Mitwirkungsformen dar, da ihnen jegliche Form der Institutionalisierung fehlt und sie sich eher für kleine Gemeinden eignen, in denen eine Mitwirkung ohnehin auf informellerem Weg ablaufen kann.

4.3 Subkommunale Ebene

a) Institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten

Wohl nirgends empfindet die Bevölkerung die räumliche Entwicklung so negativ und bedrohlich wie in den grösseren Städten und nirgends sind gleichzeitig die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bevölkerung so gering wie in den Städten. Dies hat dazu geführt, dass die Forderung nach vermehrten Mitwirkungsmöglichkeiten gerade in den Städten zuerst aufgetreten ist. Man wollte die Probleme, die sich im eigenen Wohnquartier stellen wie Hausabbrüche, Umnutzungen, Verkehrsprobleme usw. nicht mehr einfach nur hinnehmen, sondern selber auf die Quartierentwicklung Einfluss nehmen können. Es ging dabei weniger um Planungsvorlagen, als um öffentliche und private Bauprojekte, die durch planerische Randbedingungen möglich oder eben nicht möglich sind.

Institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bevölkerung in den städtischen Teilbereichen (Quartieren oder Stadtteilen) gibt es in der Schweiz keine, da die Quartiere nicht als selbständige Einheiten verstanden werden. In unseren Nachbarländern sind dagegen einige Bestrebungen in Richtung einer vermehrten Dezentralisierung in den Städten vorhanden, so z. B. in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁸

Als Reaktion auf den Druck der Bevölkerung wurden allerdings in verschiedenen Schweizer Städten neue Formen der Mitwirkung erprobt, die jedoch in keiner Weise institutionalisiert sind. Zu diesen Versuchen gehören z. B. die «*Offenen Planungen*» in Zürich.¹⁹

Bei einer «Offenen Planung» lädt die Stadtverwaltung die durch eine bestimmte Planung oder ein Bauprojekt besonders Betroffenen ein, um deren Wünsche und Anregungen bereits frühzeitig in den Planungsprozess einzu-

17 siehe: Mitwirkung der Bevölkerung an der Raumplanung, 24 praktische Beispiele, a. a. O.

18 B. Wehrli-Schindler, a. a. O., S. 83 f.

19 B. Wehrli-Schindler, a. a. O., S. 42 f.

bringen. Dieses Verfahren wurde jeweils dann angewandt, wenn bereits zum voraus bekannt war, dass gegen ein bestimmtes Vorhaben Opposition entstehen würde.

Solche Offenen Planungen erfüllen zwar die Forderung nach einem frühen Zeitpunkt der Mitwirkung. Sie sind allerdings deshalb etwas problematisch, weil keine klaren Kriterien dafür bestehen, wer zu den Betroffenen zu zählen ist. Dies führte in verschiedenen Fällen dazu, dass ein Teil der Betroffenen erst nach Abschluss der Offenen Planung davon Kenntnis bekam, sich entsprechend übergangen fühlte und diesem Verfahren deshalb die demokratische Legitimation absprach.

Solche Probleme der mangelnden Repräsentativität der Mitwirkenden zeigen sich auch bei andern Mitwirkungsformen, die in den grösseren Städten – zwar nicht institutionalisiert, aber doch regelmässig – von den Behörden praktiziert werden. So zum Beispiel die Zusammenarbeit mit den Quartiervereinen. Mangels anderer Organe werden die Quartiervereine von den planenden Behörden immer wieder als offizielle Vertretung des Quartiers befragt und orientiert. Da die Quartiervereine jedoch keine repräsentative Vertretung des Quartiers darstellen, sondern rein private Vereine mit einer politisch teilweise sehr einseitigen Zusammensetzung sind, vermag auch diese Form der Mitwirkung demokratischen Anforderungen nicht zu genügen.

Im folgenden sollen zwei Beispiele von neuen Mitwirkungsformen angeführt werden, in denen versucht worden ist, diesen Argumenten Rechnung zu tragen. Sie sind beide in der Stadt Bern lokalisiert und zeigen das weite Spektrum auf, innerhalb dessen neue *Mitwirkungsstrukturen* gefunden werden können.

b) Zwei Beispiele aus der Stadt Bern

Die beiden Beispiele beziehen sich je auf ein Quartier in der Stadt Bern: auf das bürgerliche Kirchenfeld-Quartier und das etwas heterogene Länggass-Quartier.²⁰

Quartierkommission Kirchenfeld

Ausgangspunkt für diese Form der Mitwirkung war eine Gruppe aktiver Bewohner (mit Bau- und Planungsfachleuten), die 1974 angesichts drohender Veränderungen im Quartier aktiv wurde und bei der Quartierbevölkerung eine Befragung zu den wichtigsten Problemen durchführte. Die Gruppe öffnete sich allen Institutionen im Quartier (Parteien und Quartiervereine) und entwickelte sich so zur eigentlichen *Quartierkommission*. Nach mehrjähriger Arbeit im Quartier wurde sie durch einen Beschluss der städtischen Exekutive als ein *consultatives Organ* anerkannt, dessen Aufgabe die *ständige Mitwirkung des Quar-*

²⁰ Diese beiden Mitwirkungsmodelle wurden im Auftrag der Stadt Bern von einer Expertenkommission analysiert. Die Ergebnisse finden sich: *Mitwirkung der Bevölkerung im Quartier*, Schlussbericht der Expertenkommission «Partizipation», Bern 1983.

tiers ist. Dies wurde möglich, da die Quartierkommission in ihrer Zusammensetzung für die verschiedenen Interessengruppen im Quartier als repräsentativ angesehen wird. Die Quartierbevölkerung kann also über diese Kommission Einfluss nehmen auf Bau- und Planungsvorhaben. Durch die Anerkennung als Konsultativgremium hat die Kommission das *Rekursrecht* bei Bauvorhaben. Sie hat dadurch einen hohen Grad an Institutionalisierung, gleichzeitig aber eine relativ geringe Verankerung im Quartier.

Pilotstudie Länggasse

Im Gegensatz zur Quartierkommission Kirchenfeld ging es der Stadtverwaltung im Länggass-Quartier darum, neue Formen der Bevölkerungsmitwirkung zu erproben. Das Experiment war auf vier Jahre befristet. Ohne direkt neue Strukturen zu schaffen, wollte man der Quartierbevölkerung Möglichkeiten der Mitwirkung eröffnen. Zur Animation der Bevölkerung stellte die Stadt einen *Gemeinwesenarbeiter* und ein *Lokal* zur Verfügung.

Die Bevölkerung hat sich an diesem Experiment stark engagiert. Es entstanden viele verschiedene Arbeitsgruppen, die sich mit Einzelfragen der Quartierentwicklung befassten. Die Kontakte im Quartier haben sich verstärkt und die Bevölkerung wurde auf die anstehenden Probleme sensibilisiert. Schwierigkeiten ergaben sich jedoch durch die unklare Strukturierung der mitwirkenden Bevölkerung im Kontakt zur planenden Verwaltung. Der Verwaltung stand kein klarer Verhandlungspartner gegenüber, die Personen wechselten häufig, was zu Informationsspannen führte.

Dies hatte zur Folge, dass zwar eine Aktivierung stattfand, dass aber dadurch keine konkreten Resultate zustandekamen. Dies führte zur Frustration bei der Quartierbevölkerung wie bei der Verwaltung.

5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Wir haben uns zu Beginn die Frage gestellt, *ob es neben den bereits vorhandenen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Raumplanung noch zusätzliche neue Mitwirkungsmöglichkeiten für die betroffene Bevölkerung braucht, und, falls es solche braucht, wie diese ausgestaltet sein sollten, um den Anforderungen der Bevölkerung und der Behörden zu genügen und gleichzeitig der Komplexität der Materie gerecht zu werden.*

Die Frage, ob es noch zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten braucht, muss klar bejaht werden, obschon in gewissen Fällen selbst die bereits vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht oder nur wenig genutzt haben. Wir haben festgestellt, dass die Motivation, sich an einem Planungsprozess aktiv zu beteiligen, sehr stark abhängig ist von der *subjektiv empfundenen Betroffenheit*. Diese subjektive Betroffenheit ist abhängig nicht nur von der tatsächlichen Betroffenheit, sondern auch vom Informationsstand des Bürgers. Sehr oft erkennt er bei abstrakteren Planungsvorlagen (wie z. B. bei der Richtplanung oder einer Nutzungsplanung) zu wenig, in welcher Form diese ihn betreffen

wird. Dies lässt sich nur durch eine noch *bessere Informationspolitik* der Behörden vermeiden. In Öffentlichkeitsarbeit geschulte Fachleute sollten hier eigentliche «*Übersetzungsarbeit*» leisten.

Neue Mitwirkungsstrukturen sind vor allem auf der *subkommunalen Ebene* in den grösseren Städten zu verwirklichen; fehlt es doch gerade dort, wo die räumliche Entwicklung am meisten zum Problem wird, an institutionalisierten Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Ausprägung neuer Mitwirkungsformen muss selbstverständlich je nach Planungsebene, je nach Planungsinhalt und nach dem Umfang der Betroffenen unterschiedlich ausgestaltet werden. Dennoch lassen sich einige Punkte verallgemeinern, die erfüllt sein müssen, damit eine Mitwirkung erfolgreich verlaufen kann. *Als erfolgreich bezeichnen wir Mitwirkung dann, wenn:*

- der Mobilisierungsgrad der Betroffenen hoch ist
- eine repräsentative Vertretung der verschiedenen Interessen stattfindet
- ein tragbarer Konsens gefunden werden kann
- Transparenz auch für nicht aktiv Beteiligte besteht
- die Mitwirkung in die bestehenden Entscheidungsstrukturen integriert wird (also nicht daneben steht)
- materielle Resultate erreicht werden konnten (hoher Zielerreichungsgrad).

Betrachtet man die verschiedenen angeführten Beispiele auf Grund dieses Anforderungskatalogs, fehlt fast bei allen irgend ein Element. Obwohl der Mobilisierungsgrad bei der regionalen Entwicklungsplanung im Goms eher gering war, erscheint diese als ein gutes Beispiel regionaler Zusammenarbeit mit Einbezug der Öffentlichkeit. Das Beispiel der kommunalen Nutzungsplanung Luzern ist von allen wohl das am besten strukturierte. Positiv ist daran zu werten, dass das Mitwirkungsexperiment flächendeckend über die ganze Stadt praktiziert wurde und direkt in den kommunalen Entscheidungsablauf integriert wurde. Inwieweit in jedem Quartier ein für alle beteiligten tragbarer Konsens gefunden wird, der sich auch mit den Gesamtinteressen der Stadt deckt, bleibt abzuwarten. Wichtig erscheint jedenfalls, dass eine kommunale Planung gleichzeitig konzeptionell und von oben und differenzierend von unten angegangen wird und sich so vielleicht die immer wieder angeführte Gefahr des modernen Lokalismus der Quartierbewohner etwas vermeiden lässt.

Die beiden Beispiele aus Bern sind recht gegensätzlich: während bei der Pilotstudie Länggasse die Mobilisierung der Bevölkerung sehr gross war, waren die materiellen Resultate sehr gering, was sich kontraproduktiv auf die zukünftige Mitwirkungsmotivation auswirken könnte. Die Quartierkommission Kirchenfeld hingegen arbeitet effizient mit einem hohen Zielerreichungsgrad. Die Bevölkerung – innerhalb derer wenig Interessenkonflikte bestehen – ist dabei wenig integriert. Die Mitwirkung bleibt – wie bei der Planungskommission in einer kleineren Gemeinde – auf Wenige beschränkt.

Um die berechtigten Ansprüche der betroffenen Bevölkerung hinsichtlich zusätzlichen Möglichkeiten aktiver Mitwirkung an der räumlichen Entwicklung befriedigen zu können, müssen die Behörden ihre Informationspflicht sehr ernst nehmen. Denn erst der informierte Bürger kann sich zu Wort melden und nur der zu einem frühen Zeitpunkt angesprochene Bürger will sich noch engagieren.

Um zu einer optimalen Ausgestaltung der Mitwirkung zu gelangen, ist es wohl unumgänglich, dass neue, permanente Strukturen geschaffen werden. Zu denken wäre dabei an neue regionale Organisationen sowie vor allem an Quartiervertretungen in den grösseren Städten.²¹ Gemeinsam mit diesen permanenten Vertretungen der Bevölkerung müssten jeweils für bestimmte Planungsvorlagen adäquate Formen der Mitwirkung für eine breitere Öffentlichkeit gefunden werden.

21 Vorschläge für solche Mitwirkungsmodelle finden sich in: B. Wehrli-Schindler, a. a. O., S. 127 f., Expertenkommission, a. a. O., S. 30 f.

