

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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1994)

Heft: 3

Artikel: Der Mitwirkungsprozess als Leitidee in der kommunalen Planung

Autor: Treppe, Roland

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957079>

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: 14.07.2025

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

“ES SIND DREI KAMPFPLÄTZE, AUF DENEN SICH DAS SCHICKSAL EINER STADT ENTSCHEIDET: DIE WOHLNICHKEIT, DER VERKEHR UND DIE WIRTSCHAFTS- BZW. STEUERSTRUKTUR”. SO ÄUSSERTE SICH 1978 DR. LUKAS BURCKHARDT, DAMALIGER FINANZDIREKTOR VON BASEL-STADT ZUM THEMA STADTPLANUNG.

Der Mitwirkungsprozess als Leitidee in der kommunalen Planung

► Roland Tresp

Was bereits vor mehr als 15 Jahren galt, ist mehr denn je aktuell. Aber nicht nur auf Stufe einer Stadt, sondern ebenso sehr auch in Gemeinden mittlerer und kleinerer Grösse. Jede Siedlung wird geprägt durch die vorhandene Landschaft, die darin zum Ausdruck gelangende Siedlung und den Verkehr. Die Geschichte und die Erfahrung lehren zudem, dass jede Gemeinschaft und jede Idee dem steten Wandel unterworfen sind. Das trifft auch für die Meinungsbildung der betroffenen Bevölkerung zu.

Im Rahmen jeder Planung - sei es nun auf Stufe Bauparzelle, Quartier, Gemeinde, Region oder noch weiter - nimmt die Informationsvermittlung durch die verantwortlichen Behörden und die Mitwirkungsmöglichkeit durch die Bürger einen immer höheren Stellenwert ein. Das ist notwendig und entspricht Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung. Aber was ist die richtige Informationsvermittlung und welches ist die angepasste Mitwirkung? Anhand von Planungsbeispielen auf kommunaler Ebene lassen sich Ansätze für ein Mitwirkungsverfahren in unterschiedlichen Verfahrensstufen illustrieren.

tiken und Vorstellungen ausgesprochen werden. Dabei sollen nicht abgerundete und bereinigte Aussagen auf den Tisch kommen. Vielmehr stehen die unbewerteten, spontanen persönlichen Bemerkungen und Eindrücke im Vordergrund. In der Fremdenkurortsgemeinde Arosa wird dieses Instrument konkret für die Erarbeitung eines Entwicklungsleitbildes vorgesehen.

Damit diese organisierte Aussprache für alle Beteiligten etwas bringt, wird ein Seminar mit interessierten Personen aus der Gemeinde durchgeführt. Die Anzahl ist dabei nicht so entscheidend. Hingegen bedarf es voraus der Eingrenzung auf diejenigen Themen, welche für die weiteren Planungsschritte wichtig sind. In der Kurortsgemeinde Bad Ragaz haben am ersten Seminar an einem Samstag rund 70 Personen teilgenommen. Nach einer vorausgegangenen schriftlichen Information über Sinn und Zweck der Tagung wurde zu Beginn eine Einführung aus Sicht der Behörde wie auch durch den beauftragten Planer zu den Themenkreisen Siedlung, Landschaft, Verkehr, Tourismus, Industriezone, Aussenquartiere, Öffentliche Bauten und Anlagen gegeben. In frei wählbaren Gruppen sind sodann in einer ersten Runde Grundsätze, und nach einer gegenseitigen Zwischeninformation im ganzen Plenum, in der zweiten Runde konkrete Anliegen und mögliche Massnahmen diskutiert worden. Wichtig war, dass Kritiken keine Aussagen verhinderten, sondern neue Gedankenanstösse provozierten. Die Gruppenvorstellungen nach der zweiten Runde ergaben eine Vielzahl von interessanten Hinweisen.

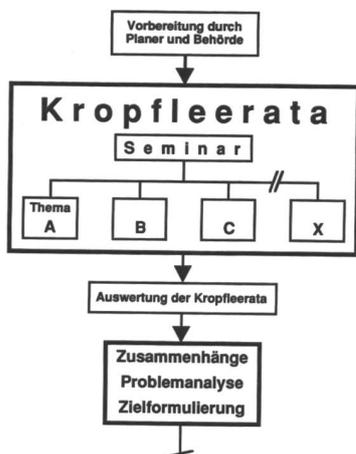


Abb. 1
"Kropfleerata"

"Kropfleerata" als Einstieg in die Planung

Wer kennt sie nicht, die Unzufriedenheit bei Behörden, Grundeigentümern, Gewerbetreibenden und der betroffenen Bevölkerung während einer Planung? Eine Unzufriedenheit, die oft auch Zeichen einer Angst über mögliche Veränderungen ist. In Form einer organisierten Aussprache oder Auslegung – auch Kropfleerata genannt – sollen zu verschiedenen Themenkreisen des Planungsauftrages Wünsche, Bedenken, Kri-

Durch die im Nachgang ausgewerteten Gruppenresultate konnten die ersten konkreten Ideen und Ziele für das raumplanerische Leitbild aber auch für die nachfolgende Richtplanung ausformuliert und aufskizziert werden. Das Echo über das Seminar sowohl in den Medien wie auch seitens der Teilnehmer zeigte, dass der Einbezug der Bevölkerung geschätzt und wahrgenommen wird.

Im Laufe des Herbstes 1994 werden im Rahmen eines zweiten Seminars denselben Teilnehmern konkrete Aufgaben für mögliche Lösungen aus den eingangs erwähnten Themenkreisen gestellt. Diese an einem Halbttag vorgesehenen Gruppenarbeiten sollen ihren Niederschlag sodann in der kommunalen Richtplanung finden.

Konzepte als Ideenlieferant

Die Diskussionen mit Betroffenen über den Inhalt von Zonenplänen oder das Baureglement zeigen, dass die Vorstellungen über ein und dasselbe Grundstück bzw. dessen Überbauung oftmals zu unterschiedlich sind. Was liegt im Anschluss an durchgeführte Seminare näher, als für kritische Teilgebiete Konzepte zu erstellen. Damit können Gedanken in Skizzenform, mit Einbezug von Alternativen, den betroffenen Bürger besser verständlich gemacht werden.

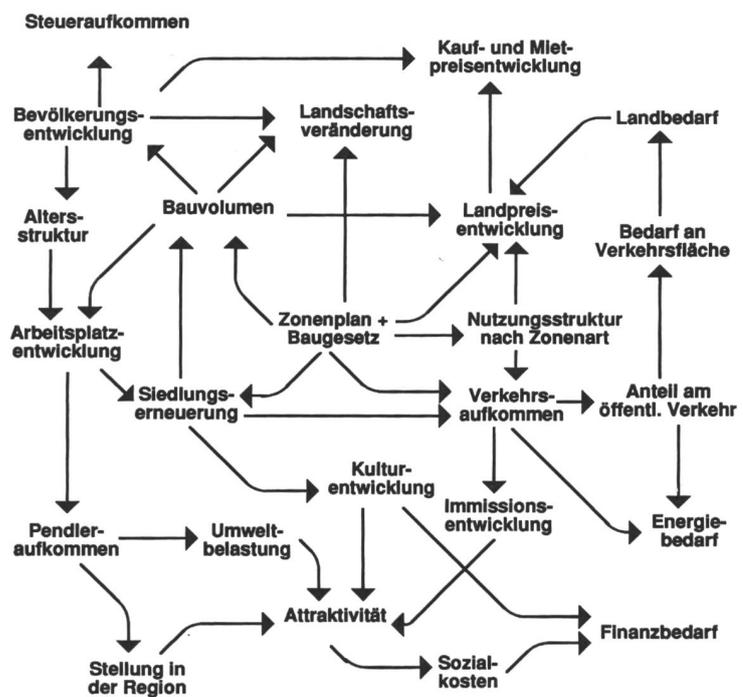
Konzepte haben zahlreiche Vorteile, so:

- als Führungsinstrument für die Behörde, welche sie als Ideenlieferant, Vorstellung über eine mögliche Entwicklung aber auch als Argumentarium für die Richt- und Zonenplanung einsetzt;
- als eine nach Prioritäten zu erarbeitende Grundlage, die sich nach aktuellen oder noch vagen Bauabsichten orientiert, ohne verpflichtend zu sein;
- als Plan, der die Abhängigkeiten und möglichen Optionen aufzeigt, welcher für die Behörde eine Entscheidungsgrundlage darstellt.

Konzepte sind also überall dort sinnvoll, wo das Verständnis der Bevölkerung für konkrete Vorstellungen nicht unbedingt zu erwarten ist. Konzepte können so das Gefühl vermitteln, dass Entschiede der Behörde noch zu beeinflussen sind. Nur dann fühlen sie sich ernst genommen und machen am Mitwirkungsprozess aktiv mit. Aber auch für Investoren sind Konzepte eine sinnvolle und wirtschaftlich sogar interessante Entscheidungsgrundlage.

Vernetztes Denken - eine Argumentation

"Fortschritt liegt nicht darin, dass wir die Welt weiterhin als ein mit fachblindem Expertentum zu eroberndes Spielfeld sehen, jedes Projekt für sich angehen und uns lediglich dabei auf die Perfektion von Details, von Einzelprodukten konzentrieren, ohne die Gesamtzusammenhänge zu beachten" (Zitat von Prof. Dr. Frederic Vester).



Im Laufe jeder Planung gibt es eine Unzahl von Momenten, wo das Aufzeigen von gegenseitigen Abhängigkeiten ein sehr wichtiger Bestandteil der Arbeit ist. Allerdings lehrt die Erfahrung, dass dies oft an zwei Kriterien scheitert: Das nicht vorhandene Wissen über den Umgang mit vernetzten Systemen und die Unfähigkeit, diese vernetzten Systeme im Rahmen einer kommunalen Planung einzusetzen.

Abb. 2
Vernetztes Denken

Bei der Zonenplanrevision von Bad Ragaz sind die vernetzten Systeme auf die Ausschnitte einzelner Themenbereiche beschränkt worden (z.B. Siedlung, Verkehr, Landschaft, aber auch Quartiere oder Plätze). Keinesfalls darf das Bild des vernetzten System zu umfassend sein, ansonsten es kaum verstanden wird. Es braucht vielmehr die Einführung in das Thema anhand weniger Kriterien.

Als lehrreiche Alternative bietet sich in Bad Ragaz das Erarbeiten von Abhängigkeiten durch die Teilnehmer im Rahmen des zweiten Seminars an. Innerhalb der Gruppen werden Abhängigkeiten im zu behandelnden Thema diskutiert und aufskizziert. Es ist also Sache der Teilnehmer, durch gemeinsame Überlegungen mögliche Konsequenzen zu erkennen und auch zu beurteilen.

Führen mit dem Richtplan

Die nach wie vor geltende Praxis auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung für die Siedlungsentwicklung ist die Handhabung des Zonenplanes. Dieser Ansatz ist an sich falsch, geht er doch von einer zweidimensionalen Betrachtungsweise aus. Darin fehlen – vorab aus Gründen der Rechtssetzung – Visionen, Ziele aber auch Massnahmen.

Der Zonenplan ist hierzu ein völlig ungeeignetes Instrument. Damit aber die Behörden ein Führungsinstrument einsetzen können und einmal erarbeitete Ziele wie Massnahmen nicht vergessen gehen, braucht es ein anderes Instrument, z.B. den kommunalen Richtplan.

Nur im Richtplan lassen sich Aussagen machen, die zwar für die Behörden wegleitend sind, aber für den Grundeigentümer unverbindlich bleiben. Diese vermeintliche Zwitterlösung verhilft so allen Beteiligten zu mehr Information, zum Erkennen entstehender Abhängigkeiten aber auch zum besseren Verständnis. Drei Voraussetzungen müssen allerdings erfüllt sein:

- Der Richtplan sollte etwa im Mst. 1:2000 die gesamte Bauzone gemäss Zonenplan umfassen,
- Der Richtplan muss die Grundstücksgrenzen aufzeigen und
- Im Richtplan müssen die Nutzungs-Unterteilungen mit denjenigen des Zonenplanes identisch sein.

Abb. 3

Ausschnitt Richtplan



In der Gemeinde Pfäfers sind für sämtliche fünf Fraktionen Richtpläne erarbeitet worden, die die Zonenpläne konsequent ersetzen sollten. Die textlichen und grafischen Hinweise im Plan dienen somit sowohl der Behörde als auch den betroffenen Eigentümern und der Bevölkerung als Führungs- und Informationsmittel.

Die Behörde ist sich dabei bewusst, dass die Richtpläne nicht Grundeigentümergebunden sind. Bei einer kritischen Auseinandersetzung mit Grundeigentümern kommt sie daher kaum ohne den rechtsetzenden Zonenplan aus. Dieser hat aber nur noch die Bedeutung für den Beweis der im Richtplan aufgeführten Bauzonen.

Der Zonenplan ist an sich ein Relikt aus vergangenen Zeiten, wenn auch nach Bundesgesetz notwendig. Er könnte ebensogut abgeschafft werden, wenn nicht seine Rechtsverbindlichkeit gesetzlich geregelt wäre. Ein Umdenken von der zweidimensionalen Ebene auf die räumliche Vorstellung tut aber not. Erst dann lässt sich ein sinnvoller Spielraum für das einzelne Grundstück aber auch für grössere Gebiete ausschöpfen. Mit dem Richtplan kann dieses Führungsinstrument sinnvoll eingesetzt werden.

Zusammenfassung

Die hier aufskizzierten Mitwirkungsverfahren sind Bestandteile in einem unterschiedlichen Verfahrenstand. Nicht jedes Mitwirkungsmodell ist für jede Gemeinde ohne weiteres geeignet. Notwendig ist aber, dass gerade auch im Mitwirkungsprozess, zusammen mit den Behörden, alternative Wege beschritten werden.

Die genannten Beispiele können aber ebenso Gegenstand einer einzigen Planung sein. Die Auslegeordnung seitens der Betroffenen sollte dabei grundsätzlich immer den Einstieg bilden. Der Einbezug eines grösseren Publikums im Rahmen von Seminaren ergibt dabei einen effizienten Ertrag für beide Seiten. Mit dem Aufzeigen von Abhängigkeiten, im Sinne des vernetzten Systems, können zudem auf Stufe Konzeptplanung die Ideen als Leitbild unverbindlich skizziert werden. Als Führungsinstrument kommt dann dem Richtplan eine bedeutende Rolle zu. Der Mitwirkungsprozess erfüllt sodann nach Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung seine Aufgabe. ■